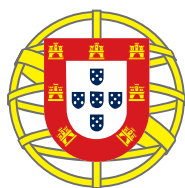




PARECER SOBRE
A CONTA GERAL DO ESTADO

2018



TRIBUNAL DE
CONTAS

ÍNDICE

SUMÁRIO	I
SUMMARY	VII
JUÍZO SOBRE A CONTA	1
INTRODUÇÃO	6
PARTE I – O ORÇAMENTO E A CONTA GERAL DO ESTADO	8
1. A REFORMA EM CURSO	8
1.1. Implementação da lei de enquadramento orçamental	9
1.2. Prestação de contas em SNC-AP	10
1.3. Programas orçamentais	14
1.3.1. Programas orçamentais na CGE 2018	14
1.3.2. Programas orçamentais de funções económicas	16
1.4. Quadro Plurianual de Programação Orçamental	19
1.4.1. Objetivos e âmbito do QPPO	19
1.4.2. Revisão dos limites de despesa definidos no QPPO	20
2. O PROCESSO ORÇAMENTAL	22
2.1. A programação orçamental	22
2.2. O cenário orçamental e os valores verificados	23
2.3. Alterações orçamentais	26
2.3.1. Administração central	26
2.3.2. Segurança social	29
3. A CONTA GERAL DO ESTADO	32
3.1. Receitas e despesas consolidadas da Administração Central e da Segurança Social	32
3.2. Conta da Administração Central	36
3.2.1. Universo	36
3.2.1.1. Delimitação do perímetro orçamental	36
3.2.1.2. Perímetro orçamental em 2018	37
3.2.2. Receita consolidada	39
3.2.2.1. Receita fiscal	40
3.2.2.2. Receita não fiscal	47
3.2.2.3. Deficiências na contabilização da receita	50
3.2.2.4. Receita por cobrar – dívida em cobrança coerciva	52
3.2.2.5. Receita proveniente do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras	56
3.2.3. Despesa consolidada	61
3.2.3.1. Despesa consolidada, por classificação económica	61
3.2.3.2. Despesa consolidada, por programa orçamental	64

3.2.3.3.	Cumprimento dos limites do Quadro Plurianual de Programação Orçamental.....	66
3.2.3.4.	Pagamentos em atraso	67
3.2.3.5.	Créditos especiais com contrapartida em RNAP	68
3.2.4.	Saldo orçamental da conta consolidada da administração central.....	70
3.2.5.	Receitas e despesas que não integram a conta consolidada	70
3.2.6.	Fluxos financeiros	72
3.2.6.1.	Fluxos financeiros com a União Europeia	72
3.2.6.2.	Fluxos financeiros com o Sector Público Empresarial	81
3.2.6.3.	Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais	85
3.2.7.	Dívida Pública	89
3.2.7.1.	Dívida financeira.....	89
3.2.7.2.	Dívida não financeira	101
3.2.8.	Património Financeiro	105
3.2.8.1.	Património financeiro do Estado	106
3.2.8.2.	Património financeiro dos Serviços e Fundos Autónomos.....	116
3.2.9.	Património Imobiliário.....	120
3.2.9.1.	Inventário.....	120
3.2.9.2.	Operações imobiliárias	121
3.2.9.3.	Princípio da onerosidade	124
3.2.10.	Operações de tesouraria.....	125
3.2.10.1.	Fluxos financeiros na tesouraria do Estado.....	126
3.2.10.2.	Unidade de tesouraria do Estado	129
3.2.11.	Observações – violação de princípios, omissões e erros	137
3.2.11.1.	Universo	137
3.2.11.2.	Receita e despesa	138
3.2.11.3.	Fluxos financeiros	140
3.2.11.4.	Dívida pública.....	140
3.2.11.5.	Património financeiro.....	143
3.2.11.6.	Património imobiliário	145
3.2.11.7.	Unidade da tesouraria do Estado	145
3.3.	Conta da Segurança Social	147
3.3.1.	Universo.....	147
3.3.2.	Execução orçamental	148
3.3.2.1.	Receita	148
3.3.2.2.	Despesa	151
3.3.2.3.	Execução orçamental por sistemas	153
3.3.2.4.	Saldos de execução efetiva e acumulado.....	155
3.3.3.	Balanço e Demonstração de resultados.....	157
3.3.3.1.	Balanço	157
3.3.3.2.	Demonstração de resultados.....	164
3.3.4.	Observações – violação de princípios, omissões e erros	166
4.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	179

4.1. Conclusões	179
4.1.1. A reforma em curso	179
4.1.2. O processo orçamental	180
4.1.3. A Conta Geral do Estado	181
4.1.3.1. Receitas e despesas consolidadas da administração central e da segurança social	181
4.1.3.2. Conta da Administração Central.....	181
4.1.3.3. Conta da Segurança Social	184
4.2. Recomendações	186
4.2.1. Reforma em curso	186
4.2.2. Processo orçamental	187
4.2.3. Conta da Administração Central	187
4.2.4. Conta da Segurança Social	192
PARTE II – SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS	197
1. AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL NO CONTEXTO DO TRATADO ORÇAMENTAL	197
1.1. Regras relativas à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento: trajetória positiva com riscos no médio prazo	197
1.2. Saldo orçamental para efeitos do PDE e em contabilidade pública: aspetos metodológicos diferenciam as duas óticas	200
1.3. Dívida Pública na ótica de Maastricht: âmbito mais alargado face ao da CGE.....	201
2. PENSÕES	202
2.1. Universo: 3,6 milhões de pensões (menos 1,7% do que em 2017)	202
2.2. Despesa: 26 640 M€ (mais 2,5% do que em 2017)	205
2.3. Financiamento: 62% de contribuições e 35% do OE	206
2.4. Fundos de Pensões transferidos para a CGA: encargos acumulados para o Estado de 1465 M€ (197 M€ em 2018)	210
3. FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	212
3.1. Fontes de financiamento: 2018 com maior volume de entradas de capital.....	212
3.1.1. Consignação da receita do adicional ao IMI.....	213
3.1.2. Consignação de parte da receita do IRC	214
3.2. Composição da carteira: 69% em dívida pública nacional e 14% em dívida pública estrangeira	215
3.3. Valor da carteira: FEFSS valoriza 10,2%, mas taxa de rendibilidade desce de 8,9% em 2017 para -0,1% em 2018.....	218
3.3.1. Valorização	218
3.3.2. Rendibilidade e risco	220
4. DÍVIDA À SEGURANÇA SOCIAL	222
4.1. Composição e evolução: valor em dívida atinge 75% das contribuições cobradas em 2018 e com risco elevado de incobrabilidade	222
4.1.1. Contribuintes	222
4.1.2. Clientes	224
4.1.2.1. Fundo de Garantia Salarial	225
4.1.2.2. Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores.....	225
4.1.3. Prestações sociais a repor.....	226
4.1.4. Outros devedores	228

4.2.	PERES: dificuldades de implementação resultaram em perda de receita para a SS e tratamento diferenciado de contribuintes.....	231
4.2.1	Implementação do PERES.....	232
4.2.2.	Período de adesão e pagamento (integral e inicial da modalidade prestacional).....	232
4.2.3.	Avaliação de requisitos de direito de acesso à medida PERES.....	233
4.2.4.	Execução dos planos prestacionais.....	234
4.2.5.	Aplicação de coimas.....	235
5.	APOIOS PÚBLICOS.....	236
5.1.	Apoios públicos ao sector financeiro.....	236
5.1.1.	Apoios concedidos em 2018: despesas líquidas de 1 538 M€ decorrentes dos processos ligados ao BES, BPN e BPP.....	237
5.1.2.	Apoios concedidos desde 2008: as despesas líquidas totalizaram 18 292 M€, concentradas nos apoios à CGD, BES/NB e BPN.....	238
5.1.3.	Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN totaliza -4 924 M€.....	240
5.2.	Apoios públicos a entidades fora do perímetro orçamental: mais do que duplicaram os apoios na área do ambiente.....	242
5.3.	Benefícios fiscais.....	246
5.3.1.	Evolução da despesa fiscal relevada na CGE: aumento de 3,5% com destaque para os benefícios atribuídos a “Fundos de Pensões” e a “Residentes não habituais”.....	248
5.3.2.	Deficiências na relevação da despesa fiscal: o reporte continua incompleto; ausência de reavaliação e de fundamentação na criação de novos benefícios fiscais.....	252
6.	RESPONSABILIDADES CONTINGENTES.....	254
6.1.	Garantias do Estado.....	254
6.1.1.	Garantias a operações de financiamento: as 3 novas garantias (à RAM, FCGM e ao FRC dos lesados do BES) não contrariam a manutenção da tendência de descida dos valores globais.....	255
6.1.2.	Garantias a seguros de crédito e similares: as novas garantias concedidas atingem 592 M€.....	257
6.2.	Passivos contingentes decorrentes das medidas de resolução.....	258
6.2.1.	Mecanismo de capitalização contingente: cobertas perdas que atingem já 50% do valor máximo previsto.....	258
6.2.2.	Outras responsabilidades contingentes – situações de impacto ainda imprevisível.....	260
6.3.	Parcerias Público-Privadas e Outras Concessões.....	262
6.3.1.	Universo por certificar.....	263
6.3.2.	Avaliação insuficiente.....	265
7.	AGENDA 2030 – OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	268
7.1.	Preparação do Governo para a implementação dos ODS.....	268
7.1.1.	A Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável: as Instituições Superiores de Controlo têm um papel na promoção da sua implementação.....	268
7.1.2.	Preparação para a implementação dos ODS: alguns passos foram dados, mas não há uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável alinhada com a Agenda 2030.....	269
7.2.	Contribuição de programas específicos para os ODS.....	275
7.2.1.	Evidenciam-se riscos para a realização do ODS 14- Proteger a Vida Marinha, considerado por Portugal como uma prioridade, em especial quanto às metas a realizar até 2020.....	275
7.2.2.	Não estão criadas condições que favoreçam o cumprimento do compromisso de realização da meta 15.3 do ODS 15 – Proteger a Vida Terrestre (neutralidade da degradação dos solos nacionais).....	278
8.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	280
8.1.	Conclusões.....	280
8.2.	Recomendações.....	282



PARTE III – SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES	284
1. RECOMENDAÇÕES ACOLHIDAS.....	284
2. RECOMENDAÇÕES NÃO ACOLHIDAS.....	286
2.1. Administração Central	286
2.2. Segurança Social.....	289
DECISÃO	292
SIGLAS E ABREVIATURAS	294
FICHA TÉCNICA	299

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I. 1 – Prestação de contas de 2018 em SNC-AP	11
Quadro I. 2 – Entidades com maior volume financeiro.....	12
Quadro I. 3 – Prestação de contas de 2018 em SNC-AP – por tipo de entidade	12
Quadro I. 4 – Síntese dos resultados obtidos por cada PO, tal como descritos na CGE 2018	14
Quadro I. 5 – Situação presente do QPPO face a características desejáveis	20
Quadro I. 6 – Previsão orçamental, estimativa de execução e valores verificados (em contabilidade nacional).....	24
Quadro I. 7 – Previsão orçamental, estimativa de execução e valores verificados das AP (em contabilidade pública)	24
Quadro I. 8 – Conta da Administração Central – alterações orçamentais	27
Quadro I. 9 – Conta da Segurança Social – alterações orçamentais.....	30
Quadro I. 10 – Conta consolidada da AC e da SS – 2017-2018	32
Quadro I. 11 – Impacto dos ativos e passivos financeiros a considerar – 2017-2018	33
Quadro I. 12 – Receita consolidada da administração central – 2017-2018	39
Quadro I. 13 – Receita fiscal – 2017-2018	40
Quadro I. 14 – Receitas fiscais consignadas por entidades destinatárias – 2017-2018.....	44
Quadro I. 15 – Receitas não fiscais – 2017-2018.....	47
Quadro I. 16 – Ciclo da dívida em cobrança coerciva – 2017-2018	54
Quadro I. 17 – Dívida cobrada – 2016-2018.....	55
Quadro I. 18 – Ciclo da receita fiscal por combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras – 2017-2018	57
Quadro I. 19 – Concretização de medidas do Plano Estratégico CFEFA – 2018-2020.....	58
Quadro I. 20 – Despesa consolidada da AC por classificação económica – 2017-2018	61
Quadro I. 21 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2018	65
Quadro I. 22 – Despesa efetiva financiada por receitas gerais.....	66
Quadro I. 23 – Operações não abrangidas na conta consolidada da AC.....	71
Quadro I. 24 – Transferências para a UE – Divergências apuradas	75
Quadro I. 25 – Transferências da UE – Divergências apuradas	76
Quadro I. 26 – Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE – 2017-2018	81
Quadro I. 27 – Fluxos para o SPE – 2017-2018	82
Quadro I. 28 – Empresas beneficiárias de empréstimos, dotações de capital e indemnizações compensatórias.....	83
Quadro I. 29 – Fluxos financeiros com origem no SPE – 2017-2018.....	84

Quadro I. 30 – Fluxos financeiros com a administração regional e local – 2017-2018.....	85
Quadro I. 31 – Fluxos financeiros para as regiões autónomas – 2017-2018	86
Quadro I. 32 – Fluxos financeiros destinados à administração local – 2017-2018.....	87
Quadro I. 33 – Dívida financeira consolidada (excluindo derivados)	89
Quadro I. 34 – Evolução da dívida representada por derivados financeiros.....	90
Quadro I. 35 – Variação do valor nominal do <i>stock</i> da dívida pública direta	91
Quadro I. 36 – <i>Stock</i> da dívida em valor nominal na posse de entidades da AC e da SS	91
Quadro I. 37 – Dívida financeira não consolidada (SFA)	96
Quadro I. 38 – Financiamento da amortização da dívida consolidada (SFA)	98
Quadro I. 39 – Fluxos financeiros associados à dívida não consolidada (SFA)	99
Quadro I. 40 – Evolução da dívida representada por derivados financeiros (SFA)	99
Quadro I. 41 – Dívida não financeira da administração central.....	102
Quadro I. 42 – Dívida não financeira de EPR.....	103
Quadro I. 43 – Divergências apuradas na dívida não financeira (amostra)	104
Quadro I. 44 – Património financeiro do Estado.....	106
Quadro I. 45 – Carteira de ativos financeiros dos SI	107
Quadro I. 46 – Carteira de empréstimos do Estado sob gestão da DGTF.....	108
Quadro I. 47 – Evolução dos empréstimos concedidos a SFA (inclui EPR)	109
Quadro I. 48 – Empréstimos concedidos pelo Estado excluídos da carteira pela DGTF	111
Quadro I. 49 – Principais participações no capital social e estatutário	114
Quadro I. 50 – Património financeiro não consolidado dos SFA.....	117
Quadro I. 51 – Património financeiro das sociedades que foram integradas na CGD.....	117
Quadro I. 52 – Receita da venda de bens de investimento por tipo de entidade	122
Quadro I. 53 – Receita obtida com operações imobiliárias.....	122
Quadro I. 54 – Despesas com aquisição de imóveis.....	123
Quadro I. 55 – Princípio da Onerosidade – Valor anual devido, cobrado e por pagar – 2014-2018	124
Quadro I. 56 – Conta dos Fluxos Financeiros dos serviços integrados – 2017-2018	126
Quadro I. 57 – Balanço da tesouraria do Estado – 2017-2018	127
Quadro I. 58 – Maiores incumpridores da UTE (ex. IES).....	131
Quadro I. 59 – IES em situação de incumprimento	132
Quadro I. 60 – OSUTE dispensados do cumprimento da UTE.....	132
Quadro I. 61 – Rendimentos auferidos fora da tesouraria do Estado e entregues em 2018.....	133
Quadro I. 62 – Receitas por classificação económica – 2017-2018.....	149
Quadro I. 63 – Receitas por origem – 2017-2018	150
Quadro I. 64 – Despesas por classificação económica – 2017-2018	151
Quadro I. 65 – Despesa por aplicações – 2017-2018	152
Quadro I. 66 – Saldos de execução orçamental por sistemas.....	155
Quadro I. 67 – Balanço da segurança social – 2017-2018	157
Quadro I. 68 – Imobilizado – 2017-2018.....	158
Quadro I. 69 – Dívida de terceiros – 2017-2018	159
Quadro I. 70 – Disponibilidades – 2017-2018	162
Quadro I. 71 – Documentos por reconciliar – 2016-2018	162
Quadro I. 72 – Demonstração de resultados – 2017-2018.....	164



Quadro II. 1 – Regras relativas à vertente preventiva do PEC	198
Quadro II. 2 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional	200
Quadro II. 3 – Dívida pública.....	201
Quadro II. 4 – Despesa com pensões e complementos – 2014-2018	205
Quadro II. 5 – Financiamento da despesa com Pensões – 2014-2018.....	207
Quadro II. 6 – Financiamento do sistema previdencial – repartição (contributivo) – 2014-2018	208
Quadro II. 7 – Financiamento do sistema de proteção social de cidadania (não contributivo) – 2014-2018.....	209
Quadro II. 8 – Financiamento do sistema regimes especiais – 2014-2018.....	209
Quadro II. 9 – Financiamento do Regime de Proteção Social Convergente (CGA) – 2014-2018	209
Quadro II. 10 – Reservas dos Fundos de Pensões – CGA	210
Quadro II. 11 – Esforço financeiro do Estado/CGA por Fundo de pensões – 2011-2018.....	211
Quadro II. 12 – Variação do valor da carteira do FEFSS – 2016-2018	220
Quadro II. 13 – Apoios a entidades do sistema financeiro e respetivos fluxos – 2018.....	237
Quadro II. 14 – Apoios a entidades do sistema financeiro e respetivos fluxos – 2008-2018.....	239
Quadro II. 15 – Apoios públicos ao sistema financeiro – 2008-2018	240
Quadro II. 16 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31/12/2018	241
Quadro II. 17 – Apoios por finalidades e origem do financiamento	242
Quadro II. 18 – Apoios por grandes concedentes e beneficiários.....	243
Quadro II. 19 – Evolução da despesa fiscal – 2016-2018.....	248
Quadro II. 20 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC.....	250
Quadro II. 21 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas.....	254
Quadro II. 22 – Responsabilidades do Estado no final do ano – por beneficiário.....	255
Quadro II. 23 – Responsabilidades de SFA por garantias pessoais prestadas	256
Quadro II. 24 – Responsabilidades do Estado no final do ano – por produto.....	257
Quadro II. 25 – Universo de PPP e Outras Concessões	264
Quadro II. 26 – Execução Orçamental Pública das PPP	265
Quadro III. 1 – Recomendações formuladas e acolhidas por tipologia	285

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I. 1 – Grau de concretização dos PO de funções económicas	17
Gráfico I. 2 – QPPO 2016-2019 e atualizações anuais	21
Gráfico I. 3 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS, em contabilidade pública	25
Gráfico I. 4 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS, em contabilidade pública	25
Gráfico I. 5 – Contributos para a variação da receita e da despesa consolidada da AC e SS – 2017-2018	32
Gráfico I. 6 – Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS	34
Gráfico I. 7 – Variação da receita consolidada da administração central em 2018	40
Gráfico I. 8 – Variação da receita fiscal da administração central em 2018	41
Gráfico I. 9 – Destinatários das receitas fiscais consignadas – 2018	46
Gráfico I. 10 – Evolução e distribuição da dívida em cobrança coerciva	53
Gráfico I. 11 – Despesas de investimento na AC – 2012-2018	63
Gráfico I. 12 – Despesa de investimento exceto concessões: orçamento e execução – 2012-2018	63
Gráfico I. 13 – Evolução dos pagamentos em atraso e dos pagamentos efetuados em bens e serviços – 2015-2018	68
Gráfico I. 14 – Utilização das RNAP para reforço do orçamento da despesa (SI) – 2015-2018	69
Gráfico I. 15 – Lei de Programação Militar: execução CGE versus MDN – 2012-2018	69
Gráfico I. 16 – Evolução da receita e da despesa efetiva e do saldo da AC – 2015-2018	70
Gráfico I. 17 – Fluxos financeiros entre Portugal e a UE – 2016-2018	74
Gráfico I. 18 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2018 (PT 2020)	78
Gráfico I. 19 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020	78
Gráfico I. 20 – Esforço financeiro da AC para as regiões autónomas – 2014-2018	86
Gráfico I. 21 – Esforço financeiro da AC para as autarquias locais – 2014-2018	88
Gráfico I. 22 – Evolução do valor nominal do <i>stock</i> da dívida pública (dez2008/dez2018)	90
Gráfico I. 23 – Detentores da dívida na última década	92
Gráfico I. 24 – Detentores da dívida em dezembro 2018	92
Gráfico I. 25 – Detentores da dívida transacionável em dezembro 2018	92
Gráfico I. 26 – Previsão das maturidades da dívida de médio e longo prazo	94
Gráfico I. 27 – Receita e despesa efetiva por sistemas	154
Gráfico I. 28 – Saldo anual efetivo do SSS – 2008-2018	157
Gráfico II. 1 – Evolução da dívida de Maastricht – 2015-2019P	199
Gráfico II. 2 – Universo de pensões 2014-2018	203
Gráfico II. 3 – Efeito das políticas de retenção na vida ativa	204
Gráfico II. 4 – Índice de dependência dos beneficiários passivos do SSS	205
Gráfico II. 5 – Índice de dependência dos beneficiários passivos do RPSC	205
Gráfico II. 6 – Financiamento da despesa com Pensões – 2014 e 2018	206
Gráfico II. 7 – Esforço financeiro do Estado/CGA com fundos de pensões com reservas extintas	211
Gráfico II. 8 – Composição carteira do FEFSS – 2017-2018	215
Gráfico II. 9 – Limites à composição da carteira	218
Gráfico II. 10 – Taxa de Cobertura das Pensões pelo FEFSS	219
Gráfico II. 11 – Valorização do FEFSS – 2008-2018	219
Gráfico II. 12 – Rendibilidade e dimensão das componentes da carteira	221
Gráfico II. 13 – Rendibilidade e Risco	221

Gráfico II. 14 – Dívida à segurança social – 2009-2018	222
Gráfico II. 15 – Dívida de contribuintes – 2009-2018.....	223
Gráfico II. 16 – Proveitos, receita cobrada e dívida de contribuintes – 2009-2018	224
Gráfico II. 17 – Dívida de clientes – 2009-2018.....	224
Gráfico II. 18 – FGS – valores pagos e recuperados – 2009-2018.....	225
Gráfico II. 19 – FGADM – valores pagos e recuperados – 2009-2018.....	226
Gráfico II. 20 – Dívida de prestações sociais a repor – 2009-2018.....	227
Gráfico II. 21 – Principais prestações sociais a repor – 2009, 2015 e 2018.....	227
Gráfico II. 22 – Ouros devedores – Dívida de conta corrente – 2009-2018.....	228
Gráfico II. 23 – Outros devedores – Dívida de cobrança duvidosa – 2009-2018.....	230
Gráfico II. 24 – Valor dos apoios em % das necessidades de financiamento – 2008-2018	238
Gráfico II. 25 – Garantias pessoais do Estado ao sistema financeiro 2008-2018 – Responsabilidades efetivas.....	240
Gráfico II. 26 – Apoios por áreas – 2018	244
Gráfico II. 27 – Distribuição da despesa fiscal.....	248
Gráfico II. 28 – Evolução das responsabilidades do Estado	256
Gráfico III. 1 – Situação das recomendações.....	284

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura I. 1 – Fontes de financiamento das prestações sociais e formação profissional da SS – 2018.....	148
Figura II. 1 – Fontes de financiamento das pensões e complementos (SS e CGA) – 2018.....	207
Figura II. 2 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.....	269

SUMÁRIO

O Parecer sobre a Conta Geral do Estado, emitido pelo Tribunal de Contas, aprecia a atividade financeira do Estado de 2018, abrangendo as contas de 488 entidades que integram a administração central, apresentadas em contabilidade orçamental, bem como as contas de 10 entidades que integram a segurança social apresentadas, também, em base patrimonial.

O Parecer inclui um Juízo com reservas e ênfases sobre a legalidade e correção financeira dos valores reportados na Conta Geral do Estado e 57 recomendações, muitas renovadas de anos anteriores porque se mantêm deficiências estruturais que tornam a Conta incompleta e com erros, em grande medida, ultrapassáveis no âmbito da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas. As 12 novas recomendações focam designadamente, a reforma em curso, a dívida à segurança social, a afetação de receita fiscal ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Foram acolhidas 10 recomendações formuladas em anos anteriores.

O Tribunal enfatiza que, passados quatro anos sobre o início da reforma, a ausência de progressos na implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental compromete a apresentação da conta da Entidade Contabilística Estado e de uma Conta Geral do Estado que inclua o balanço e demonstração de resultados, impedindo uma Conta certificada pelo Tribunal em 2022.

A entrada em vigor do SNC-AP originou a aprovação pelo Tribunal de uma nova instrução de prestação de contas tendo prestado contas, na nova plataforma eletrónica e com o novo referencial contabilístico, 991 entidades da administração central, num universo de 2 240.

Orçamento e Conta Geral do Estado

1. A Conta Geral do Estado continua a evidenciar situações de desrespeito de princípios orçamentais, incumprimento de disposições legais que regulam a execução orçamental e insuficiências dos sistemas de contabilização e controlo.
2. Não existe articulação nem coerência suficiente entre os vários documentos do processo orçamental – Programa de Estabilidade, Grandes Opções do Plano, Relatórios do Orçamento do Estado e da Conta – designadamente entre as medidas de política, os objetivos orçamentais previstos e os respetivos resultados da execução. As insuficiências dos programas orçamentais não permitem avaliar as políticas públicas quanto aos recursos financeiros previstos e gastos.
3. O quadro plurianual de programação orçamental, face às boas práticas internacionais, carece de melhorias a concretizar no âmbito da reforma em curso.
4. O saldo orçamental da administração central previsto em sede do OE, sofreu alterações ao longo do ano que agravaram o défice em 2 205 M€ (37,2%). As cativações foram de 330 M€, menos 22,3% face a 2017. Na segurança social, as alterações orçamentais melhoraram o saldo orçamental em 2 330 M€ e o saldo efetivo em 331 M€.
5. A receita e a despesa consolidada da administração central e da segurança social, excluindo ativos e passivos financeiros, ascenderam a 78 018 M€ e a 80 682 M€, respetivamente.

O défice foi de 2 664 M€, uma redução de 6,4% face a 2017 por efeito do crescimento da receita (5,1%), superior em 0,4 p.p. ao da despesa. De salientar os aumentos: i) da receita fiscal (4,7%, 2 031 M€); ii) das contribuições para a segurança social e para a Caixa Geral de Aposentações (6,6%, 1 301 M€); iii) das despesas com aquisição de bens e serviços correntes (12,3%, 1 070 M€) – grande parte em entidades do SNS, o que se refletiu na redução dos pagamentos em atraso em 358 M€; e iv) das despesas com pensões e prestações sociais (3,3%, 1 054 M€). As despesas com pessoal aumentaram 318 M€ (1,9%) associadas a valorizações remuneratórias, as despesas com bens de capital (investimento) aumentaram 226 M€ (9,7%) e as relativas a juros e outros encargos aumentaram 134 M€ (1,7%). O valor do investimento (excluindo concessões) continuou a representar apenas 61,2% do valor de 2012, mantendo-se uma baixa taxa de execução (54,6%) face ao previsto no OE.

Foi excluído do processo de consolidação um conjunto de operações que, por lhes ter sido atribuída a classificação de ativos e de passivos financeiros, não entram para o cálculo do défice, mas têm impacto na dívida (*v.g.* 792 M€ entregues ao Novo Banco nos termos do mecanismo de capitalização contingente e 975 M€ de despesa com passivos financeiros das sociedades-veículo do ex-Banco Português de Negócios).

Os procedimentos de consolidação continuam a não abranger todas as operações materialmente relevantes e carecem de melhorias metodológicas, designadamente para consolidar os juros da dívida pública (foram considerados 19 M€, quando o seu montante foi de 644 M€).

A fiabilidade dos valores da receita e da despesa é afetada por erros de contabilização, na sua maioria, devido à desatualização do classificador económico que não se encontra adaptado a determinadas operações relativas às entidades públicas reclassificadas, como os aumentos de capital (2 619 M€).

6. A receita fiscal da administração central aumentou mais do dobro do previsto no OE (893 M€) e não se concretizou o objetivo do OE de transferência de carga fiscal dos impostos diretos para os impostos indiretos, cujas receitas aumentaram 1 408 M€ (7,7%) e 622 M€ (2,5%), respetivamente. Foram consignados a diversas entidades 3 689 M€ (8,2% da receita fiscal).

O *stock* da dívida em cobrança coerciva pela Autoridade Tributária e Aduaneira continuou a crescer (663 M€) atingindo 20 109 M€, constituindo a dívida cobrável em tramitação corrente apenas 31,6%.

A Conta continua sem apresentar a receita resultante do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras (115 M€) e, no relatório elaborado sobre a matéria, o Governo utiliza indicadores inadequados para quantificar os resultados específicos deste combate.

7. Os dois programas orçamentais com maior peso no total da despesa são o do “Trabalho, solidariedade e segurança social” com 29% do total da despesa e o da “Saúde” com 17% do total da despesa. Este último, tal como o programa orçamental “Ensino Básico e secundário”, ultrapassou o limite de despesa financiada pelas receitas gerais, tendo o financiamento destas despesas sido reforçado através de dotações centralizadas no valor de 348 M€ e de 399 M€, respetivamente.
8. A dívida pública consolidada aumentou 1 870 M€ (0,8%), totalizando 237 527 M€, e gerou 7 361 M€ de encargos com juros. Em termos não consolidados, a dívida direta do Estado aumentou 7 286 M€ (3,1%), fixando-se em 245 518 M€, e a dos serviços e fundos autónomos reduziu-se em 3 424 M€ (9,4%), para 32 895 M€, valor que continua omissa na Conta.

9. A dívida não financeira da administração central ascendeu a 3 668 M€, valor não diretamente comparável com o de 2017 (3 359 M€) por aplicação, pela primeira vez, do SNC-AP nas contas consolidadas do SNS. A Conta omite a dívida não financeira das entidades públicas reclassificadas não pertencentes ao SNS.

Os pagamentos em atraso há mais de 90 dias diminuíram 40,8%, totalizando 516 M€, dos quais 91,7% respeitam a despesas com a aquisição de bens e serviços de entidades do Ministério da Saúde.

10. A Conta não apresenta a carteira de ativos do Estado. O valor nominal do património financeiro, apurado pelo Tribunal, era de 100 349 M€ (mais 0,8% face a 2017) e o consolidado de 48 425 M€ (31 358 M€ do Estado e 17 067 M€ dos serviços e fundos autónomos, incluindo entidades públicas reclassificadas).

No final de 2018, do valor apurado de empréstimos do Estado (22 360 M€), 81% foram concedidos a serviços e fundos autónomos e a entidades públicas reclassificadas, que têm beneficiado de adiamentos do prazo de pagamento e de conversões em capital social.

11. Continua por concretizar a inventariação dos bens imóveis do Estado. A informação do Relatório da Conta sobre as receitas e despesas relativas a operações imobiliárias é muito incompleta e apresenta deficiências.

12. O saldo das disponibilidades e aplicações do balanço da tesouraria do Estado ascendeu a 10 067 M€, menos 871 M€ face a 2017. No final de 2018, encontravam-se, pelo menos, 378 M€ de disponibilidades fora da tesouraria do Estado, em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

13. O saldo dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia foi de 2 811 M€, registando um aumento de 577 M€, devido ao acréscimo de 20,3% dos fluxos financeiros provenientes da União Europeia (4 596 M€, mais 776 M€), superior ao aumento de 12,5% (1 785 M€, mais 199 M€) nos fluxos transferidos por Portugal. No final de 2018, quinto ano do período de programação 2014-2020, apesar da aceleração dos níveis de execução anual, a taxa de execução acumulada era ainda baixa (34,1%).

14. Dos fluxos financeiros entre a administração central e o sector público empresarial resultou um saldo negativo de 4 550 M€, principalmente devido às despesas com: empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias (2 648 M€), sociedades-veículo do ex-Banco Português de Negócios (771 M€), recapitalização de hospitais (507 M€) e Párpública (482 M€). Os dividendos do Banco de Portugal (415 M€) constituíram 86,6% das receitas.

15. Os fluxos financeiros para as regiões autónomas totalizaram 880 M€ (496 M€ para os Açores e 383 M€ para a Madeira) e para as autarquias locais 3 589 M€.

16. No que respeita à execução orçamental da segurança social, a receita efetiva ascendeu a 27 276 M€ e a despesa efetiva a 25 298 M€.

Na despesa, relevam as prestações sociais, 23 654 M€, mais 930 M€ (4,1%) do que em 2017, sobretudo em resultado dos acréscimos das despesas com: i) pensões (479 M€, totalizando 16 964 M€); ii) ação social (90 M€, totalizando 1 904 M€); iii) abono de família (42 M€, totalizando 718 M€); iv) subsídios de doença (49 M€, totalizando 560 M€); v) apoios à deficiência (247 M€, totalizando 415 M€); vi) o rendimento social de inserção (16 M€, totalizando 360 M€); e vii) o complemento solidário para idosos (6 M€, totalizando 214 M€).

As contribuições no montante de 16 906 M€, mais 1 192 M€ (7,6%) do que em 2017, constituem a principal fonte de financiamento das despesas da segurança social, seguidas das transferências do OE, que em 2018 diminuíram 441 M€ (4,9%) para 8 512 M€.

O saldo de execução efetiva foi de 1 977 M€, menos 109 M€ (5,2%) face a 2017.

Os valores relativos à receita e à despesa da segurança social continuam a evidenciar erros devido à omissão do registo de receita depositada em contas bancárias e à manutenção do registo em despesa de pagamentos de prestações sociais que não se concretizaram.

17. O sistema previdencial-repartição, concebido para ser autofinanciado por receita contributiva para suportar a despesa com prestações sociais substitutivas do rendimento do trabalho, continuou a receber transferências (228 M€) do excedente do sistema de proteção social de cidadania (sistema não contributivo financiado pelo OE). Esta situação limita uma avaliação clara das necessidades de financiamento de cada um dos subsistemas que integram a conta da segurança social. Entre 2012 e 2017, o sistema previdencial recebeu transferências extraordinárias do OE de 5 589 M€ e do sistema de proteção social de cidadania de 1 323 M€.
18. A conta de segurança social inclui também um balanço e uma demonstração de resultados.

O balanço da segurança social releva um total de 35 989 M€ no ativo bruto e de 27 546 M€ no ativo líquido, bem como nos fundos próprios e passivo. Face a 2017, estes montantes registaram uma variação positiva de 5,2% e de 5,8%, respetivamente. No ativo, as disponibilidades aumentaram 1 561 M€ (7,5%), atingindo 22 343 M€, destacando-se os montantes investidos em dívida pública (15 992 M€, mais 2 887 M€ do que em 2017). Os fundos próprios eram maioritariamente constituídos por património (17 154 M€), dos quais 91,4% (15 672 M€) constituem património do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, que registou um aumento de 1 591 M€. No passivo (1 726 M€) registou-se um aumento de 203 M€ (13,3%), no qual se releva as contas destinadas à especialização de exercícios sendo os proveitos diferidos (1 351 M€) constituídos, essencialmente, por saldos destinados a ações de formação profissional e a outros programas (1 333 M€).

Na demonstração de resultados, o total dos proveitos ascendeu a 32 667 M€, um aumento de 544 M€ (1,7%), influenciado, por um lado, pelo acréscimo dos proveitos operacionais (aumento das contribuições e diminuição das transferências do OE) e, por outro lado, pelo decréscimo dos proveitos financeiros (sobretudo por redução das mais valias potenciais dos ativos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social). Por sua vez, o total dos custos atingiu 31 473 M€, um acréscimo de 2 255 M€ (7,7%) em resultado, essencialmente, do aumento das prestações sociais, da anulação de contribuições e das menos valias potenciais dos ativos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Assim, o resultado líquido de 2018, no valor de 1 194 M€, é inferior em 58,9% (1 711 M€) ao de 2017.

19. Na conta da segurança social, o balanço e a demonstração de resultados encontram-se afetados por erros e omissões (destacando-se as áreas da dívida de terceiros e do imobilizado) e por constrangimentos resultantes de limitações das aplicações informáticas. Estas áreas sustentam também a escusa de opinião e reservas das certificações legais de contas de quatro dos institutos que integram o perímetro desta conta.

Sustentabilidade das finanças públicas

O Tribunal salienta a existência de riscos para a sustentabilidade das finanças públicas que vão para além da execução orçamental do ano.

20. No contexto das regras do Tratado Orçamental, segundo a Comissão Europeia, não se verificaram desvios em 2018 na trajetória de ajustamento estrutural e registaram-se progressos suficientes na redução do rácio da dívida. As projeções apontam para riscos de sustentabilidade no médio prazo, pois o rácio da dívida no PIB continua muito sensível a choques no crescimento nominal do produto, nas taxas de juro e no saldo primário estrutural, agravado pelo aumento esperado dos custos decorrentes do envelhecimento da população.
21. A despesa com pensões e complementos ascendeu a 26 640 M€ (16 964 M€ pagos pela segurança social e 9 676 M€ pela Caixa Geral de Aposentações), mais 2,5% face a 2017. As pensões foram, em 62%, financiadas por quotizações e contribuições (16 618 M€) e, em 35%, por transferências do OE (9 422 M€).
22. O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social valia 17 379 M€, valor que permite satisfazer compromissos com pensões de 15,7 meses, situando-se ainda aquém do objetivo de 24 meses que presidiu à sua criação. A valorização do Fundo em 10,2% ficou a dever-se às entradas de capital, uma vez que o resultado da gestão da carteira foi negativo.
23. As dívidas à segurança social não só representavam 75,1% do valor de contribuições recebidas em 2018, totalizando 12 698 M€ (quase o dobro do seu valor em 2009), como é elevado o risco de incobrabilidade decorrente, designadamente, da sua antiguidade.

O Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado, criado em 2016, apresentou dificuldades de implementação, quer ao nível do sistema informático, quer por falta de clareza do diploma que o aprovou, o que originou diferenças de tratamento entre os contribuintes e perda de receita para a segurança social, designadamente por erros no cálculo dos juros.

24. Em 2018 foram concedidos significativos montantes de apoios públicos, dos quais relevam os concedidos: i) ao sector financeiro (1 712 M€) que, desde 2008, já totalizam 18 292 M€; ii) a diversas entidades públicas e privadas fora do perímetro orçamental (2 869 M€), com destaque para os apoios na área do ambiente que, face a 2017, mais do que duplicou; e iii) através de benefícios fiscais, totalizando a despesa fiscal 11 379 M€ (referente a apenas 210 dos 406 benefícios em vigor), com destaque para a relativa aos benefícios atribuídos a “Fundos de Pensões” (mais 246 M€, 293,3%) e a “Residentes não habituais” (mais 115 M€, 26,6%).

Em 2018, o saldo das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do Banco Português de Negócios e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups, Parvalorem e Parparticipadas ascendeu a - 829 M€ (- 4 924 M€ desde 2011).

25. As responsabilidades contingentes por garantias do Estado têm vindo a decrescer desde 2013. No final de 2018, ascendiam a 20 432 M€, registando-se um decréscimo de 1 114 M€ (5,2%) face a 2017. Para esta tendência tem contribuído a concessão de empréstimos ou dotações de capital pelo Estado às entidades públicas reclassificadas.

O Fundo de Resolução apresentava, no final de 2018, recursos próprios negativos de 6 114 M€ e responsabilidades cujos encargos não são ainda quantificáveis. Os pagamentos do Fundo ao Novo Banco no âmbito do mecanismo de capitalização contingente totalizam 1 941 M€ (792 M€ relativos a 2017 e 1 149 M€ a 2018), mais de 50% do valor limite (3 890 M€), financiados em 66% pelo Estado.

A Conta reporta 1 678 M€ de encargos públicos líquidos com parcerias público-privadas (1 632 M€ em 2017 e 11 960 M€ de 2011 a 2018). Estes encargos respeitam apenas a 35 parcerias, apesar de a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos divulgar informação sobre mais 58 contratos de natureza concessória.

26. No processo de preparação do Governo para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável verificou-se que alguns passos foram dados, mas não há uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável alinhada com a Agenda 2030. Evidenciam-se riscos para a realização dos ODS 14 – Proteger a Vida Marinha e 15 – Proteger a Vida Terrestre, considerados por Portugal como prioritários.

SUMMARY

The Opinion on the General State Account, issued by the Court of Auditors, assesses the 2018 General Government Finances, covering the accounts of 488 central government entities, compiled on a cash basis, as well as the accounts of 10 social security entities on cash and accrual basis.

The Opinion includes a Judgment with a qualified opinion and emphasis on the legality and financial accuracy of the amounts reported in the General State Account and 57 recommendations, most of them reiterated, due to the remaining of structural deficiencies that make the Account incomplete and with errors. These deficiencies may be overcome depending on the steps taken to implement the ongoing Public Financial Management Reform, launched with the Budgetary Framework Law approved in 2015. The 12 new recommendations focus on social security debt, the allocation of tax revenue to the Social Security Financial Stabilization Fund and the implementation of Sustainable Development Goals. Ten recommendations from previous years were implemented.

The Court notes that even though it has been already four years since the beginning of the reform, there is lack of progress in the implementation of the 2015 Budgetary Framework Law. Such delay jeopardizes the reporting of the State Accounting Entity and the financial statements of the General State Account, therefore preventing an Account certified by the Court in 2022.

The entry into force of the new accounting standards led to a new Instruction from the Court on accounts reporting. Out of 2,240 central government entities, 991 reported their accounts using the new standards and in a new electronic platform.

Budget and General State Account

1. The General State Account continues to exhibit situations of non-compliance with budgetary principles and legal provisions ruling budget execution and weaknesses in accounting and control systems.
2. The documentation underlying the budgetary process - Stability Program, Major Planning Options, State Budget and Account Reports - lack articulation and coherence, namely between policy measures, budgetary objectives and outcomes. Shortcomings in programme budgeting do not allow public policies to be assessed, with respect to past, current and future fiscal developments.
3. International best practices show that medium term budget framework lacks improvement that can be delivered within the framework of the Public Financial Management Reform.
4. Budgetary amendments in central government throughout 2018 increased the deficit by 2,205 M€ (37.2%). The Ministry of Finance prevented the use of 330 M€ appropriations, less 22.3% than in 2017. On the other hand, in the social security, budgetary amendments improved the budget balance by 2,330 M€ and the effective balance by 331 M€.
5. Consolidated central government and social security revenue and expenditure, excluding financial assets and liabilities, amounted to 78,018 M€ and 80,682 M€ respectively.

The deficit was 2,664 M€, a decrease of 6.4% compared to 2017 due to revenue growth (5.1%), 0.4 pp higher than expenditure growth. Major increases were registered in: (i) tax revenue (4.7%, 2,031 M€); (ii) social security contributions and Civil Servants Pension Scheme (6.6%, 1,301 M€); (iii) expenses with the acquisition of goods and services (12.3%, 1,070 M€), mostly in entities of the National Health Service, and reducing arrears by 358 M€; (iv) pensions and social benefits (3.3%, 1,054 M€). Personnel expenditure increased by 318 M€ (1.9%) due to remuneration valuations, investment by 226 M€ (9.7%) and interest and other charges by 134 M€ (1.7%). Investment (excluding concessions) continued to represent only 61.2% of the 2012 value and representing only 54.6% of the forecast in the State Budget.

A set of operations was excluded from the consolidation process, as they were assigned the classification of financial assets and liabilities, not entering into the deficit calculation, but impacting the debt (*e.g.* 792 M€ transferred to Novo Banco pursuant to contingent capitalization mechanism and 975 M€ of expenses with financial liabilities of the former Banco Português de Negócios' special purpose vehicles).

Consolidation procedures still do not cover all materially relevant operations and require methodological improvements, notably to consolidate interest on public debt (their amount was 644 M€, but only 19 M€ were considered).

The reliability of revenue and expenditure is affected by accounting errors, mostly due to the outdated economic classifier that is not adapted to record certain operations of reclassified public entities, such as capital increases (2,619 M€).

6. Tax revenue of central administration increased twice more than forecast in the State Budget (893 M€). The State Budget's goal of transferring the tax burden from direct taxes to indirect taxes was not met, both revenues increasing by 1,408 M€ (7.7%) and 622 M€ (2.5%), respectively. A total of 3,689 M€ (8.2% of tax revenue) was assigned to several entities.

The stock of debt under coercive collection by the Tax and Customs Authority continued to grow (663 M€) reaching 20,109 M €, of which only 31.6% corresponded to active debt.

The revenue from the fight against tax and customs fraud and evasion (115 M€) is not displayed on the Account. The Government report on this subject uses inadequate indicators to quantify the specific results of this fight.

7. The two budgetary programs with the largest weight in total expenditure are "Work, Solidarity and Social Security" with 29% of total expenditure, and "Health" with 17%. The latter, as well as the budgetary program "Elementary and Secondary Education" exceeded the expenditure ceiling financed by general revenues. The financing of that excess was done through centralized appropriations of 348 M€ and 399 M€, respectively.
8. Consolidated public debt increased by 1,870 M€ (0.8%), amounting to 237,527 M€ and generated 7,361 M€ of interest payments. The non-consolidated direct debt of the State increased by 7,286 M€ (3.1%) to 245,518 M€, while debt of autonomous services and funds decreased by 3,424 M€ (9.4%) and amounted to 32,895 M€. However, this figure is still not reported in the Account.

9. Central government non-financial debt amounted to 3,668 M€ – not directly comparable with 2017 (3,359 M€) due to the use of a new accounting system in the National Health Service consolidated accounts. The Account leaves out non-financial debt from non-National Health Service reclassified public entities.

Overdue payments for more than 90 days decreased by 40.8%, amounting to 516 M€, of which 91.7% refer to expenditures from acquisition of goods and services made by the entities of the Ministry of Health.

10. The Account does not report on the State asset portfolio. The nominal value of the financial assets, calculated by the Court of Auditors was 100,349 M€ (0.8% more than in 2017) and the consolidated value 48,425 M€ (31,358 M€ owned by the State and 17,067 M€ acquired by autonomous entities, including reclassified public entities).

By the end of 2018, State loans amounted to 22,360 M€, of which 81% were granted to autonomous entities (including reclassified public entities) that have also benefited from debt payment postponements and debt conversion in capital shares.

11. The inventory of State real estate remains to be implemented. The information in the Account Report on income and expenditures related to real estate transactions is very incomplete and inaccurate.

12. Cash and cash equivalents in the State Treasury balance amounted to 10,067 M€, 871 M€ less than in 2017. At the end of 2018, there were at least 378 M€ out of State treasury, in breach of the treasury unit principle.

13. The balance of financial flows between Portugal and the European Union was 2,811 M€, an increase of 577 M€, due to more 20.3% in European Union financial flows (4,596 M€, plus 776 M€), a growth higher than the 12.5% increase in flows transferred by Portugal (1,785 M€, plus 199 M€). By the end of 2018, the fifth year of the current 2014-2020 European Union programming period, despite accelerating annual implementation levels, the cumulative implementation rate was still low (34.1%).

14. The balance of financial flows with the corporate public sector was unfavourable to the central government by 4,550 M€, mainly due to expenditures on public transport and road and rail infrastructure companies (2,648 M€), former Banco Português de Negócios (771 M€), recapitalization of hospitals (507 M€) and Parública (482 M€). Bank of Portugal dividends (415 M€) represented 86.6% of the revenues.

15. Financial flows to the autonomous regions amounted to 880 M€ (496 M€ for the Azores and 383 M€ for Madeira) and 3,589 M€ for the local governments.

16. Social security effective revenue amounted to 27,276 M€ and effective expenditure to 25,298 M€.

In the expenditure side, social benefits amounted to 23,654 M€, an increase of 930 M€ (4.1%) compared to 2017, mainly due to growths in: pensions (479 M€, totalling 16,964 M€), social assistance subsystem (90 M€, amounting to 1,904 M€), family allowances (42 M€, summing up 718 M€), sickness (49 M€, a total of 560 M€), disability pensions (247 M€, rising to 415 M€), social insertion income (16 M€, totalling 360 M€) and solidarity supplement for the elderly (6 M€, up to 214 M€).

Contributions, amounting to 16,906 M€, plus 1,192 M€ (7.6%) compared to 2017, are the main financing source of social security expenditure, followed by transfers from State Budget, which decreased by 441 M€ (4.9%) to 8,512 M€.

The effective balance was 1,977 M€, less 109 M€ (5.2%), than in 2017.

Social security revenue and expenditure continue to exhibit errors due to the omission of recording deposits in bank accounts and recording expenditures of benefit payments that did not materialize.

17. The previdential system “pay as you go”, designed to be financed by contributions to support income substituting social benefits, continued to receive transfers (228 M €) from the surplus of the social protection system of citizens, which is mainly financed by State Budget. These transfers restrict a clear assessment of both systems’ financing needs. Between 2012 and 2018, social security system received extraordinary transfers from the State Budget of 5,589 M€ and from the citizenship social protection system of 1,323 M€.

18. Social security account includes a balance sheet and an income statement.

The social security balance shows a total of 35,989 M€ in gross assets and 27,546 M€ in net assets and net worth and liabilities. Compared to 2017, these amounts registered a positive variation of 5.2% and 5.8%, respectively. Cash and cash equivalents increased 1,561 M€ (7.5%) to 22,343 M€, (of which 15,992 M€ were invested in public debt, plus 2,887 M€ than in 2017). Capital funds is the main item of net worth (17,154 M€), 91.4% (15,672 M€) belonging to the Social Security Financial Stabilization Fund, which net worth increased by 1,591 M€. Liabilities (1,726 M€) increased by 203M€ (13.3%), including deferred income of 1,351 M€, mainly of balances for vocational training and other programs (1,333 M€).

Total revenues amounted to 32,667 M€, an increase of 544 M€, influenced by higher operating income (expansion in contributions bigger than the drop in transfers from the State Budget) and decrease in financial income (mainly due to reduction of potential capital gains in the valuation of the Social Security Financial Stabilization Fund’s assets). Total costs amounted to 31,473 M€ and increased by 2,255 M€ (7.7%) mainly due to the growth in social benefits, the cancellation of contributions and the potential losses of the Social Security Financial Stabilization Fund's assets.

The 2018 surplus, of 1,194 M€, decreased by 58.9% (1,711 M€), compared to 2017.

19. The balance sheet and income statement of the social security account have errors and omissions (mainly in accounts receivable and fixed assets) and constraints resulting from information systems, which explain the disclaimer of opinion and qualified opinion issued in the legal certification of the accounts of four institutes included in the social security account.

Sustainability of public finances

The Court points out to risks beyond the budget execution that might affect the sustainability of public finances.

20. Within the rules of the Treaty on Stability, Coordination and Governance, the European Commission assessed that there were no deviations in the structural adjustment path in 2018 and sufficient progress was made in reducing the debt ratio. Over the medium-term, fiscal sustainability risks arise, as the debt-to-GDP ratio remains very sensitive to shocks in nominal output growth, in interest rates and in the structural primary balance, aggravated by the expected increase in ageing costs.
21. Expenditure on pensions and supplements amounted to 26,640 M€ (16,964 M€ paid by social security and 9,676 M€ by Civil Servants Pension Scheme), 2.5% more than in 2017. Pensions were financed in 62% by contributions (16,618 M€) and in 35% by transfers from the State Budget (9,422 M€).
22. The Social Security Financial Stabilization Fund was worth 37,379 M€, covering 15.7 months of pension commitments, still falling short of the 24 months target. The Fund's appreciation of 10.2% was due to capital inflows as the portfolio management result was negative.
23. Debts to Social security amounted to 12,698 M€, the equivalent of 75.1% of the amount of contributions received in 2018 (almost twice the value of 2009). Furthermore, they have high risk of debt uncollectibility and a noteworthy antiquity.

The implementation of the 2016 Special Program for Reducing State Debt has several fragilities, mostly related to the information system and the lack of clarity of the law. These issues led to a differentiated treatment of taxpayers and a loss of social security revenue, namely due to errors in interest calculations.

24. In 2018, significant amounts of public support were granted, namely: (i) to the financial sector (1,712 M€ and a total of 18,292 M€ since 2008); (ii) to various public and private entities outside the budget perimeter (2,869 M€, notably the support to environmental sector more than doubled); (iii) through tax benefits, with 11,379 M€ of tax expenditures (referring to only 210 of the 406 benefits in force). Major increases include the benefits granted to pension funds (293.3%, plus 246 M€) and to “non-habitual residents” (26.6%, plus 221 M€).

In 2018, the balance of budgetary revenues and expenses arising from the nationalization and reprivatization of Banco Português de Negócios and the special purpose vehicle created to manage its remaining assets and liabilities amounted to -829 M€ (-4,924 M€ since 2011).

25. Contingent liabilities in State guarantees have been decreasing since 2013. At the end of 2018, they amounted to 20,432 M€, a decrease of 1,114 M€ (5.2%) compared to 2017. The concession of State loans or capital endowments to reclassified public entities has contributed for this trend.

At the end of 2018, the Resolution Fund had negative net worth of 6,114 M€ and liabilities not yet quantifiable. Payments from the Fund to the Novo Banco under the contingent capitalization agreement totalled 1,941 M€ (792 M€ relative to 2017 and 1,149 M€ to 2018), more than 50% of the limit value (3,890 M€). The State financed 66% of those payments.

The Account reported 1,678 M€ of net public charges with public-private partnerships (1,632 M€ in 2017 and 11,960 M€ from 2011 to 2018). These charges only relate to 35 partnerships, although the Project Monitoring Technical Unit discloses information on 58 more concession contracts.

26. Some actions were taken regarding Government preparation to implement the sustainable development goals. However, there is no national strategy of sustainable development aligned with the 2030 Agenda. There are risks in the implementation of SDG 14 – Protecting Sea Life and 15 – Protecting Earth Life, eventhough having been identified as priority objectives by the Portuguese Government.

Juízo sobre a Conta

O Tribunal de Contas “emite um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas” subjacentes à Conta Geral do Estado de 2018, nos termos da sua Lei de Organização e Processo (artigo 41.º, n.º 2). A presente Conta continua a não comportar o balanço e demonstração de resultados da administração central e a informação orçamental e financeira que apresenta é ainda suportada por diferentes sistemas contabilísticos não integrados, elementos críticos para a certificação da Conta Geral do Estado.

A Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, após o adiamento por dois anos, determina que a Conta Geral do Estado de 2021 inclua demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, preparadas de acordo com o SNC-AP, que entrou em vigor, com exceções, a 01/01/2018. O Tribunal reforça a preocupação manifestada pelo agravamento dos atrasos verificados e volta a evidenciar constrangimentos e riscos que põem em causa a elaboração das referidas demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas nos prazos definidos pela Lei. Paralelamente emite recomendações que vão no sentido da eliminação das fragilidades detetadas.

A) Conta da Administração Central

A Conta da Administração Central está afetada por erros materialmente relevantes pelo que se formula uma limitação de âmbito e as reservas e ênfases seguintes.

Limitação de âmbito

- ◆ A Conta Geral do Estado não apresenta o balanço e demonstração de resultados da administração central.

Reservas

Correção financeira

- ◆ A Conta Geral do Estado não inclui a receita e a despesa de oito entidades da administração central, o que subvaloriza a receita e a despesa global.
- ◆ Classificação económica incorreta de um conjunto elevado de operações de receita e despesa (*v.g.* na Conta estão inscritos 19 M€ de juros da dívida pública pagos a entidades da administração central e à Segurança Social, valor considerado na consolidação, quando receberam 644 M€).
- ◆ As receitas e despesas relativas às operações imobiliárias estão afetadas por erros e por falta de validação (260 M€).
- ◆ O *stock* da dívida pública omite a dos SFA, incluindo EPR (32 895 M€).
- ◆ A carteira de ativos financeiros da administração central não consta da Conta (100 349 M€).
- ◆ Falta de inventário do património imobiliário e sua devida valorização.

- ◆ As disponibilidades fora da tesouraria do Estado em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria ascendiam a, pelo menos, 378 M€.
- ◆ Subavaliação da despesa fiscal (por benefícios fiscais) de 39 M€ em IRC, além de despesa fiscal por quantificar (dos 406 benefícios fiscais, apenas é quantificada a despesa fiscal de 210).

Ênfases

Legalidade

- ◆ Os princípios da anualidade, da unidade e da universalidade, da não compensação, da não consignação, da especificação, e da unidade de tesouraria não são observados em todas as situações em que o devem ser.
- ◆ As insuficiências da programação orçamental não permitem avaliar as medidas de política pública quanto aos resultados obtidos/recursos utilizados, com base em indicadores relevantes.

Correção Financeira

- ◆ O saldo orçamental em contabilidade pública não inclui ativos e passivos financeiros, porém algumas destas operações são suscetíveis de alterar o património financeiro líquido (*v.g.* 792 M€ entregues ao Novo Banco nos termos do mecanismo de capitalização contingente e a amortização de empréstimos contraídos no processo de privatização do ex-BPN de 975 M€).
- ◆ Omissão de 874 M€ na receita fiscal do Estado contabilizada diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado (*v.g.* segurança social).
- ◆ Deficiências e desatualização do classificador económico das receitas e despesas que não prevê operações específicas, em particular das EPR (*v.g.* a contabilização indevida dos aumentos de capital sobrevalorizou a receita de passivos financeiros em 2 619 M€).
- ◆ Omissão de dívida não financeira das EPR (192 M€).
- ◆ Não relevação como receita extraorçamental de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central (3 949 M€).
- ◆ Inadequação dos sistemas de informação e dos procedimentos para o registo integral das operações extraorçamentais (*v.g.* registo contabilístico da entrega dos impostos municipais cobrados pela Autoridade Tributária e Aduaneira).
- ◆ Carece de maior rigor a informação sobre os fluxos financeiros oriundos da União Europeia e sobre a execução orçamental financiada por esses recursos.

B) Conta da Segurança Social

A Conta da Segurança Social está afetada por erros materialmente relevantes pelo que se formulam as reservas e ênfases seguintes.

Reservas

Legalidade

- ◆ No processo de implementação do Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado, verificaram-se falhas por incumprimento do DL 67/2016, de 03/11, ao nível da dispensa e redução indevida de juros.
- ◆ Ao nível da dívida de terceiros verificaram-se falhas por incumprimento do DL 42/2001, de 09/02, dada a ausência de instauração de processos executivos relativos a todas as dívidas provenientes de: reembolsos de importâncias pagas por prestações de alimentos devidos a menores e por prestações de desemprego; pagamentos indevidos a requerentes de créditos emergentes de contrato de trabalho ou da sua violação ou cessação; e contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos sem fins lucrativos.
- ◆ Incumprimento do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado, relativamente ao cálculo de amortizações de imóveis incluídos na amostra.

Correção financeira

Conta Execução Orçamental:

- ◆ A despesa com prestações sociais inclui, indevidamente, pelo menos 9 M€ de pagamentos não concretizados.
- ◆ A omissão de receita do ano e de anos anteriores subvaloriza o saldo orçamental em 7 M€.

Balanço e Demonstração de Resultados:

- ◆ Impossibilidade de identificar os contribuintes aos quais respeita a dívida de 2 211 M€, por não ser possível a reconciliação do saldo relevado no balanço com o saldo das contas correntes.
- ◆ A inexistência de registo de dívidas incobráveis relativamente a processos de falência e insolvência, que já se encontram encerrados, e para os quais não exista qualquer possibilidade de cobrança, origina a sobrevalorização do saldo da dívida de contribuintes.
- ◆ A inexistência de registo de dívidas de clientes incobráveis origina a sobrevalorização do saldo da conta de clientes.
- ◆ O saldo da dívida de prestações sociais relevado no balanço é superior, em 99 M€, ao que consta nas contas correntes de beneficiários.
- ◆ Incumprimento do princípio da especialização do exercício de juros vencidos até 31/12/2018 relativos a dívida contributiva – estima-se uma subvalorização na dívida de contribuintes de 406 M€.

nos resultados transitados de 291 M€ e nos proveitos extraordinários de 115 M€, para a dívida constituída a partir de 2013.

- ◆ Impossibilidade de verificação do valor relevado nas demonstrações financeiras relativo a imóveis, por inexistência de documentação comprovativa em 41,8% do valor da amostra e por incorreções nas amortizações que afetam o valor líquido dos imóveis.
- ◆ Sobrevalorização dos proveitos extraordinários em 28 M€, por reversão de provisões para cobrança duvidosa que não haviam sido constituídas.
- ◆ Subvalorização do saldo de disponibilidades em 10 M€.
- ◆ As provisões do exercício e acumuladas estão subvalorizadas, por não incluírem dívida não participada a execução fiscal, e sobrevalorizadas, por incluírem dívida que: i) já está paga ou está a ser regularizada por via de acordo prestacional; ii) que se encontra suspensa por processos de falência e insolvência, que já se encontram encerrados, sem que exista qualquer possibilidade de cobrança; e iii) dívida participada a execução fiscal em duplicado.

Controlo Interno

- ◆ 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 e 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 suspensão de cálculo de amortizações, por incorreção na introdução de dados na aplicação informática relativamente à data de início da depreciação.
- ◆ Ausência de controlo das dívidas de clientes, por inexistência de contas correntes por devedor.
- ◆ Ausência de informação relevante que justifique a sinalização de processos executivos por declaração de falência ou insolvência.
- ◆ Deficiências de controlo nos processos executivos sinalizados com suspensão por recuperação ou revitalização de empresas e por declaração de falência ou insolvência, que obstam à tramitação normal dos processos e podem conduzir a situações de prescrição de dívida.
- ◆ Inexistência de controlo entre o valor do balanço das dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pagamentos indevidos de pensões e o total em dívida por devedor e respetiva antiguidade.
- ◆ No âmbito do programa especial de redução do endividamento ao Estado:
 - ◇ Inexistência de controlos no momento da avaliação de requisitos de acesso de direito à medida que evitassem: i) a não reversão dos benefícios atribuídos a contribuintes aderentes à modalidade de pagamento em prestações e sem planos formalizados; ii) a aplicação da medida de forma diferenciada aos contribuintes com planos prestacionais ativos; e iii) a dispensa indevida de juros correspondentes a capital já pago antes da entrada em vigor da medida;

- ◇ Ausência de controlo no resultado do cálculo de juros relativos a contribuintes com garantias ativas, permitindo a cumulação indevida de benefícios.

Ênfases

Legalidade

- ◆ Incumprimento da legislação comunitária quanto à constituição de património próprio e ausência de regulamentação nacional para parte do financiamento do Fundo de Garantia Salarial.
- ◆ Inexistência de diplomas reguladores da tesouraria única da segurança social e da fixação dos limites das aplicações de capital realizadas pelo IGFSS.
- ◆ Existência de discrepâncias no quadro do financiamento da segurança social, designadamente no que respeita à componente capitalização do sistema previdencial.
- ◆ A conta do ISSM não foi objeto de certificação legal de contas.

Introdução

O Tribunal de Contas emite o Parecer e formula um Juízo sobre a Conta Geral do Estado de 2018 (CGE 2018) em conformidade com as atribuições e competências estabelecidas na Constituição da República Portuguesa¹, na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)² e na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)³.

No Parecer, 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.

A CGE, elaborada e apresentada pelo Governo, foi remetida ao Tribunal em 02/07/2019, abrange as contas da administração central (AC) do Estado, apresentadas em contabilidade orçamental, e a da segurança social (SS) apresentada em base orçamental e patrimonial.

O PCGE 2018 está estruturado em três partes⁴.

◆ Parte I – O Orçamento e a Conta Geral do Estado

Procede-se a uma análise da evolução da reforma das finanças públicas designadamente ao nível de quatro das suas vertentes: i) contabilidade e contas públicas que inclui o projeto da futura CGE; ii) prestação de contas em SNC-AP – sistema de normalização contabilística para as administrações públicas⁵; iii) orçamentação por programas; e iv) processo de programação plurianual. Por último, analisa-se o processo orçamental do ano, incluindo as alterações orçamentais.

Apresentam-se os resultados do exame realizado às contas da AC e da SS de 2018, bem como o apuramento de elementos patrimoniais em falta no que respeita à AC, nomeadamente a dívida pública e o património financeiro.

Os erros e omissões que afetam a fiabilidade das contas são identificados em pontos autónomos (3.2.11 para a AC e 3.3.4 para a SS).

No ponto 4 apresentam-se as conclusões e recomendações que visam suprir as deficiências que afetam o processo e o âmbito orçamental, a fiabilidade das demonstrações orçamentais e dos elementos patrimoniais, os sistemas de gestão e controlo e a informação e transparência da Conta.

◆ Parte II – Sustentabilidade das finanças públicas

Inclui-se nesta parte a apreciação de um conjunto de temas que influencia a exposição ao risco das finanças públicas: i) saldo orçamental e dívida pública, que apresentam uma trajetória positiva, mas

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, alterada pelas Leis 2/2018, de 20/01 e 37/2018, de 07/08, a qual prevê a aplicação diferida da maioria do seu articulado para 01/04/2020.

⁴ 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€.

⁵ Aprovado pelo DL 192/2015, de 11/09.

com riscos no médio prazo; ii) despesa com pensões, que atinge os 26,6 mil M€, financiada a 35% pelo Orçamento do Estado; iii) Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, que ainda não gerou valor que suporte 24 meses de despesa com pensões do sistema previdencial; iv) dívida à Segurança Social que representa cerca de 75% do valor das contribuições; v) apoios públicos de valor considerável ao sector financeiro, a entidades fora do perímetro orçamental e através de benefícios fiscais; e vi) responsabilidades contingentes (garantias do Estado, passivos contingentes decorrentes das medidas de resolução bancária, parcerias público-privadas e outras concessões). Aborda-se ainda, a temática da Agenda 2030 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com a apreciação do trabalho desenvolvido para a sua implementação e do contributo de programas públicos para os ODS “Proteger a Vida Marinha” e “Proteger a Vida Terrestre”.

◆ Parte III – Seguimento das recomendações

Sintetiza-se a apreciação do Tribunal relativamente ao acolhimento das recomendações formuladas no PCGE 2016.

Metodologia

O PCGE está suportado nos resultados de ações de controlo e de 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*).

Os procedimentos adotados incluíram, nomeadamente, o exame documental, a revisão analítica dos dados constantes dos sistemas que suportam a execução orçamental e a contabilidade patrimonial e de outros com informação relevante (como os sistemas que suportam a contabilidade do Tesouro, o inventário dos imóveis do Estado, a gestão de contribuições para a SS e a gestão dos impostos pela administração fiscal), o seu confronto com documentos de prestação de contas das entidades, com informação resultante das respostas a questionários e com a remetida pelas entidades ao abrigo de instruções específicas.

Limitações e condicionantes

A apreciação do Tribunal vertida no Parecer é condicionada pelo facto da CGE 2018 continuar a não incluir um balanço e uma demonstração de resultados da AC, não permitindo que o Tribunal exprima a sua opinião em termos completamente coincidentes com o modelo previsto pelas normas internacionais de auditoria. No que respeita à conta da SS, apesar de integrar um balanço e uma demonstração de resultados, mantêm-se limitações importantes em resultado, sobretudo, de condicionantes ao nível dos sistemas de informação.

Exercício do contraditório

Nos termos e para os efeitos previstos no n.º 1 do art. 13.º da LOPTC, o anteprojeto do Parecer foi enviado aos responsáveis das entidades para pronunciamento e as alegações apresentadas foram tidas em conta na fixação do texto final.

Em anexo ao presente documento, nos termos do n.º 4 do art. 13.º da LOPTC, incluem-se as respostas integrais recebidas no âmbito do contraditório e, num quadro síntese, identificam-se, em relação a cada um dos pontos deste Parecer, as entidades ouvidas indicando-se se apresentaram ou não alegações.

PARTE I – O ORÇAMENTO E A CONTA GERAL DO ESTADO

1. A REFORMA EM CURSO

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹ e o sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNC-AP)² constituem os pilares da reforma das finanças públicas em Portugal. Este processo de reforma traça o caminho necessário à prossecução dos objetivos a ele associados: manutenção sustentável da posição financeira pública, distribuição eficaz de recursos e uma disponibilização eficiente de bens e serviços públicos. Para tal, consideram-se essenciais as mudanças previstas na lei ao nível do reporte da informação orçamental, financeira e de gestão relativas ao presente e, em particular, permitindo perspetivar de forma mais completa e clara o futuro. Este é um processo abrangente e interdisciplinar porque envolve:

- ◆ princípios e regras orçamentais transversais a todos os sectores das administrações públicas, que promovem a qualidade da despesa e a poupança em épocas de folga orçamental reduzida;
- ◆ alterações ao processo orçamental (incluindo a orçamentação por programas), às regras de execução, de contabilidade e de reporte orçamental e financeiro, que visam uma maior qualidade e fiabilidade dos dados que permita melhorar o planeamento e a gestão financeira pública;
- ◆ alterações nas regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira para assegurar a fiabilidade das contas e reforçar a sua credibilidade junto dos mercados financeiros.

Esta mudança profunda na forma de gestão das finanças públicas – iniciada na Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido e alargada a muitos outros países desenvolvidos e em desenvolvimento – tem demonstrado que uma gestão sustentável das finanças públicas exige, para além do cumprimento de metas numéricas, um bom desenho das políticas públicas e a sua efetiva implementação³. Para um processo de reforma desta natureza é condição *sine qua non* um comprometimento político continuado ao mais alto nível das entidades envolvidas, incluindo o Governo e o Parlamento.

O Tribunal tem acompanhado este processo desde 2016 e divulgou a sua apreciação, quer em sete relatórios de auditoria, quer ao nível dos PCGE de 2015, 2016 e 2017. Passados quatro anos, se se verificaram progressos ao nível da aplicação do SNC-AP, já o mesmo não se verificou ao nível das outras dimensões de aplicação da LEO onde a inércia observada originou atrasos graves, em particular na aprovação dos diplomas complementares da LEO, na implementação da Entidade Contabilística Estado (ECE) – especialmente relevante pela sua elevada materialidade ao incluir as transações subjacentes relativas, designadamente, a receitas, a património e a dívida pública – e na operacionalização de um modelo eficaz de gestão desta reforma que assegure a sua concretização no futuro próximo.

¹ Aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, com eficácia diferida por três anos após a sua entrada em vigor (com exceção das normas que se referem ao objeto, âmbito e princípios orçamentais – arts. 1.º e 2.º e 4.º a 19.º, que produziram efeitos no dia seguinte ao da sua publicação), foi objeto de duas alterações. A primeira, através da Lei 2/2018, de 29/01, determinou transitoriamente ao Governo a obrigatoriedade de informar trimestralmente a AR sobre o volume e a evolução das cativações até à plena produção de efeitos da LEO 2015; a segunda, operada pela Lei 37/2018, de 07/08, recalendariou a produção de efeitos dos arts. 3.º e 20.º a 76.º, cuja eficácia se encontra suspensa, para 01/04/2020.

² Aprovado pelo DL 192/2015, 11/09, entretanto alterado pelo DL 85/2016, de 21/12.

³ FMI (2013). *Public Financial Management and its emerging architecture*.

Encontra-se assim seriamente comprometida a implementação da LEO prevista para o exercício orçamental de 2021, pondo em causa a elaboração e aprovação de um Orçamento do Estado com novas regras, a elaboração e aprovação da conta da ECE e a apresentação de uma nova CGE que possa ser sujeita à certificação pelo Tribunal em 2022. Os dois pontos seguintes sintetizam o ponto de situação mais recente feito pelo Tribunal.

1.1. Implementação da lei de enquadramento orçamental

As auditorias realizadas¹ evidenciaram a ausência de progressos significativos na implementação da LEO e incertezas que se mantiveram ao longo de todo o processo quanto à orientação da reforma, em particular ao nível de projetos estruturantes, que impedem a aplicação prevista da LEO ao orçamento e conta de 2021, porquanto:

- ◆ O modelo de governação da UniLEO – estrutura conceptualmente adequada para levar a cabo uma reforma complexa e em funcionamento desde 2017 – não foi verdadeiramente operacionalizado nas suas dimensões fundamentais de liderança, coordenação e monitorização e encontra-se em reavaliação pelo Ministério das Finanças, desde março de 2019.
- ◆ A gestão do Plano de Implementação da LEO não tem permitido cumprir os calendários. Dos 21 projetos previstos, apenas dois se encontram concluídos muito embora todos tenham datas de conclusão previstas até ao final de 2020, designadamente os relativos à aprovação de diplomas complementares à LEO e ao SNC-AP.
- ◆ O cronograma para a implementação do Plano, revisto em março de 2018, continua a: i) não incorporar uma reavaliação do processo em curso com identificação dos riscos inerentes aos atrasos já verificados; ii) não faz uma hierarquização detalhada de prioridades; e iii) nem identifica as atividades concretas a desenvolver, as metas intermédias e os produtos correspondentes.
- ◆ Há um modelo concetual para a implementação da ECE, mas não existe um plano operacional que identifique e calendarize as tarefas ainda por concretizar.
- ◆ Para além dos relativos à ECE, são particularmente graves os atrasos na aprovação de diplomas complementares à LEO, ao SNC-AP, às normas de consolidação da CGE, aos requisitos jurídicos do contabilista público e ao modelo de elaboração e certificação das demonstrações orçamentais.
- ◆ Quanto à gestão da tesouraria pública, apenas o projeto da fatura eletrónica reúne condições para a sua disseminação, apesar de continuarem por definir etapas fundamentais do modelo de gestão.

A não implementação da LEO 2015 nos termos definidos põe em causa a elaboração de uma conta consolidada que traduza a posição financeira do conjunto de entidades que integram a CGE, a implementação da ECE e a produção do balanço e da demonstração de resultados do Estado, a operacionalização de uma efetiva orçamentação por programas e a definição do novo regime da administração financeira do Estado, incluindo o modelo de gestão da tesouraria.

¹ Relatório 13/2016–2.ª Secção – Auditoria à Implementação do SNC-AP, de 14/07/2016, Relatório 6/2017–2.ª Secção – Auditoria à Implementação do SNC-AP, de 30/03/2017, Relatório 22/2017–2.ª Secção – Auditoria à Implementação do SNC-AP e Consolidação de Contas (CGE), de 26/10/2017, Relatório 23/2017–2.ª Secção – Auditoria à Implementação da Entidade Contabilística Estado, de 26/10/2017, Relatório 08/2018–2.ª Secção – Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE, de 17/05/2018, Relatório 13/2019–2.ª Secção – Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE, 21/03/2019 e Relatório 25/2019–2.ª Secção – Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019, disponíveis em www.tcontas.pt.

Em novembro de 2019, o Ministro de Estado e das Finanças informou prever “finalizar até ao final do 1.º Trimestre de 2020 um planeamento de tarefas quanto à implementação da nova LEO, incluindo as constantes de recomendações específicas por serem matérias estruturantes, como é o caso da implementação da ECE”.¹

Da não apresentação da CGE de 2021, nos termos previstos pela LEO resultarão as devidas consequências em sede de júízo de auditoria e de certificação a emitir pelo Tribunal.

1.2. Prestação de contas em SNC-AP

A entrada em vigor de um novo normativo contabilístico para todas as entidades da Administração Pública, o SNC-AP², foi acompanhado por uma nova instrução de prestação de contas ao Tribunal e pela reformulação da respetiva plataforma eletrónica (Econtas), visando também a desmaterialização do processo de prestação de contas (obrigatoriamente por via eletrónica) e a sua uniformização.

Nestes termos, a Instrução 1/2019-PG³ deste Tribunal aplica-se a todas as entidades sujeitas a prestação de contas ao Tribunal e abrange todos os referenciais contabilísticos em vigor⁴, sendo de destacar:

- ◆ Os modelos de demonstrações financeiras e orçamentais previstos na Instrução são os fixados nos diplomas que regulam os respetivos referenciais contabilísticos e, no caso do SNC-AP, também os previstos no Manual de Implementação da Comissão de Normalização Contabilística e na Norma Técnica da UniLEO, aos quais acrescem outros documentos (genéricos e específicos) essenciais ao processo de apreciação da prestação de contas, que se encontram explicitados e desenhados nos anexos da Instrução.
- ◆ O Tribunal passa a ser o “ponto único de entrega da conta” recebendo os documentos das entidades, aplicando as regras de validação estabelecidas⁵ e remetendo a informação recebida ao Ministério das Finanças (S3CP) e às entidades de controlo sectorial⁶.

A adoção e o desenvolvimento da plataforma eletrónica, ao nível do controlo financeiro, do Tribunal de Contas vai:

- ◆ Avaliar a integridade e a consistência da informação, validando a informação divulgada nas demonstrações financeiras e a adequação dos registos contabilísticos;
- ◆ Avaliar a conformidade dos dados apresentados nas demonstrações financeiras com os princípios e regras de contabilidade;
- ◆ Promover a mudança de metodologias de análise das demonstrações financeiras e de antecipar os riscos;

¹ Cfr. Relatório 25/2019–2.ª Secção – Auditoria à implementação da LEO – evolução até agosto de 2019.

² Aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa, ao subsector da segurança social, e às entidades públicas reclassificadas, em regra, a partir de 01/01/2018 e, para as entidades da administração local, a partir de 01/01/2019 (art. 79.º do DLEO 2018). As instituições de segurança social, a SCML e a CGA foram excecionadas em 2018 e 2019 (pelos respetivos DLEO) e não foi estabelecida uma data para iniciarem a aplicação do SNC-AP.

³ De aplicação direta também nas Regiões Autónomas.

⁴ SNC-AP, Sistema de Normalização Contabilística (SNC), a Norma Contabilística e de Relato Financeiro para Entidades do Sector Não Lucrativo (SNC-ESNL) e Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS).

⁵ Regras que impedem a conta de ser apresentada ao TC caso não sejam cumpridas. Incluem regras próprias do Tribunal e todas as estabelecidas pelo Ministério das Finanças (S3CP). As regras fixadas pelo TC são validadas na respetiva plataforma e as do Ministério das Finanças através do envio da informação ao S3CP para o efeito.

⁶ Relativamente ao ano de 2018, para a ACSS e futuramente para o IGeFE e a DGAL.

- ◆ Intensificar a verificação das contas prestadas ao Tribunal, por força de automatismos de validação, obrigando ao reforço na elaboração e conceção de algoritmos de validação, de acordo com as leis e os regulamentos; e
- ◆ Facilitar o desenvolvimento de seguros de autenticação, confidencialidade e integridade dos dados ao nível dos sistemas de informação.

Os dados relativos à prestação de contas de 2018 permitem concluir o seguinte:

- ◆ Os órgãos de soberania de base eletiva, a saber Presidência da República e Assembleia da República prestaram contas em SNC-AP tendo as respetivas contas sido auditadas pelo Tribunal de Contas e sido objeto de juízos favoráveis nos pareceres emitidos¹;
- ◆ De um universo de 2 240 entidades prestadoras de contas, com um volume financeiro de 364 mM€, cerca de 44% (991) das entidades, representando 12% do volume financeiro, prestaram contas em SNC-AP e nos moldes da nova plataforma e da nova Instrução, distribuídos pelas seguintes funções:

Quadro I. 1 – Prestação de contas de 2018 em SNC-AP

(em milhões de euros)

Funções	SNC-AP (nova instrução)			
	Entidades	% Entidades	Volume Financeiro	% VF
Funções de Soberania	13	1,3	2 587	6,1
Setor Social	75	7,6	19 229	45,1
Educação e Ensino	875	88,3	8 666	20,3
Funções Económicas	23	2,3	11 328	26,5
Fundos Europeus, Ambiente e Recursos Naturais	5	0,5	858	2,0
Total SNC-AP	991	100,0	42 669	100,0
Total prestação de contas de 2018	2 240		364 338	
%	44%		12%	

Fonte: Econtas.

Existem 11 entidades que são responsáveis por 75% do volume financeiro e que de seguida se identificam, sendo de salientar que apenas duas apresentaram contas em SNC-AP.

¹ Nos termos do art. 253.º da Lei 71/2018, de 31/12, que atribuiu ao Tribunal de Contas competência para certificar as contas dos órgãos de soberania de base eletiva, em alternativa à exigência de certificação por revisores oficiais de contas prevista no SNC-AP para entidades contabilísticas cujas contas sejam de montante superior a 5 M€. No entanto, enquanto a LEO 2015 não entrar em vigor, caberá ao Tribunal de Contas emitir parecer obrigatório sobre aquelas contas, o que sucedeu pela primeira vez em 2019 – cfr. Parecer sobre a conta da Assembleia da República e Parecer sobre a conta da Presidência da República.

Quadro I. 2 – Entidades com maior volume financeiro

(em milhões de euros)

Entidade	Ministério	Regime Contabilístico	Volume Financeiro
Agência de Gestão de Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E – Encargos da Dívida Pública	Ministério das Finanças	Entidades com POCP – Instrução 1/2004 – 2.ª S.	139 616
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	Entidades com POCISSSS – Instrução 1/2004 – 2.ª S.	33 548
Instituto da Segurança Social, I.P.	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	Entidades com POCISSSS – Instrução 1/2004 – 2.ª S.	24 684
Caixa Geral de Aposentações, I.P.	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	Entidades com POCP – Instrução 1/2004 – 2.ª S.	12 659
Petróleos de Portugal – Petrogal, S.A.	Ministério da Economia	IFRS	11 538
Caixa Geral de Depósitos, S.A.	Ministério das Finanças	IFRS	10 207
Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.	Ministério do Planeamento	SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística – Administrações Públicas (DL 192/2015)	8 913
Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	Entidades com POCP – Instrução 1/2004 – 2.ª S.	8 191
Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.	Ministério da Saúde	SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística – Administrações Públicas (DL 192/2015)	8 047
Direção-Geral do Tesouro e Finanças – Despesas Excepcionais (Capítulo 60)	Ministério das Finanças	Entidades com POCP – Instrução 1/2004 – 2.ª S.	7 868
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	Entidades com POCISSSS – Instrução 1/2004 – 2.ª S.	7 657
Total das 11 entidades com maior volume financeiro			272 927
Total volume financeiro em análise			364 338
			75%

Fonte: Econtas.

Na administração central e segurança social, pelo menos 460 entidades não prestaram contas em SNC-AP, procedendo a essa prestação de acordo com as instruções que lhes eram anteriormente aplicáveis: 160 entidades do Ministério dos Negócios Estrangeiros (serviços externos do Ministério e do Instituto Camões) e 300 entidades em POCP e planos sectoriais.

As entidades que, em maior número, prestaram contas em SNC-AP foram as escolas do ensino básico e secundário¹, cujos sistemas informáticos foram atempadamente parametrizados. A generalidade dos serviços integrados submeteu contas de acordo com o sistema contabilístico anterior².

Quadro I. 3 – Prestação de contas de 2018 em SNC-AP – por tipo de entidade

(em milhões de euros)

Subsector	N.º de entidades	%	Volume financeiro	%
SI (exceto escolas)	3	0,3	679	1,6
Escolas	795	80,2	5 782	13,6
SFA (exceto EPR)	120	12,1	27 491	64,4
EPR	70	7,1	8 698	20,4
Outros	3	0,3	19	0,0
Total Geral	991	100,0	42 669	100,0

Fonte: Econtas.

¹ Estas entidades integram o OE e a CGE de forma agregada.

² Ao abrigo do n.º 9 do art. 28.º do DLEO 2019.

As contas prestadas em SNC-AP apresentam deficiências que carecem de ajustamentos/melhorias, designadamente:

- ◆ Ausência de informação sobre a contabilidade de gestão;
- ◆ Divergências entre os valores indicados nas atas de aprovação das contas e os evidenciados nos documentos de prestação e contas (balanço e demonstração do desempenho orçamental);
- ◆ Divergências entre documentos de prestação de contas (demonstração do desempenho orçamental e mapa das operações de tesouraria; demonstração de fluxos de caixa e demonstração de desempenho orçamental, quanto à conciliação dos saldos; nos saldos iniciais da demonstração de desempenho orçamental e nos saldos finais da conta do ano anterior);
- ◆ Incorreto apuramento dos saldos nos mapas de prestação de contas;
- ◆ Remessa incompleta dos documentos a que a entidade se encontra obrigada;
- ◆ Num total de 157 certificações dos revisores oficiais de contas emitidas sobre contas prestadas em SNC-AP 87 contêm juízos favoráveis e 70 juízos com reservas e/ou com ênfases.

O Tribunal assinala que vai continuar a acompanhar e a assumir uma posição proactiva nos aperfeiçoamentos e ajustamentos necessários, de forma a contribuir para uma melhoria da qualidade da prestação de contas.

1.3. Programas orçamentais

A LEO 2015 reforça o princípio de a orçamentação por programas ser parte do processo orçamental, cabendo à entidade gestora de cada programa definir os indicadores que permitam a avaliação do programa orçamental, bem como preparar informação orçamental, financeira e de tesouraria consolidada por programa, incluindo um apuramento de custos das ações do programa¹.

O Tribunal tem vindo, desde o Parecer sobre a CGE 2014, a apreciar a informação sobre a execução dos Programas Orçamentais, com o objetivo de apurar se a mesma contribui para promover a transparência e a responsabilização das políticas públicas, se fornece à Assembleia da República e aos decisores de política informação relevante para a tomada de decisão, se promove uma redistribuição dos recursos públicos mais eficiente e eficaz, e se promove uma cultura de gestão de resultados e de identificação de prioridades.

Sendo este o racional da orçamentação por programas, reconhecido a nível internacional e concretizado pela maioria dos países da OCDE², no caso português os progressos efetuados são insuficientes para ultrapassar a alocação da execução orçamental em programas que replicam a orgânica governamental sem relacionar essa execução com os resultados. Assim, desperdiçam-se recursos a produzir informação que, não tendo verdadeira natureza de programação orçamental, não promove a avaliação da despesa.

1.3.1. Programas orçamentais na CGE 2018

O quadro seguinte sintetiza a natureza da informação reportada por PO na CGE.

Quadro I. 4 – Síntese dos resultados obtidos por cada PO, tal como descritos na CGE 2018

Programa orçamental (a)	Resultados obtidos (Natureza do conteúdo)
PO02 – Governação PO09 – Cultura PO14 – Planeamento e infraestruturas	Apresentam alguns indicadores específicos (e correspondentes metas, resultados e taxas de execução) e alguns indicadores globais – cfr. nota p.p. 1 da página seguinte.
PO12 – Trabalho, solidariedade e segurança social	Apresenta indicadores de avaliação retirados dos Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR) das entidades mais representativas do PO.
PO04 – Finanças PO10 – Ciência, tecnologia e ensino superior PO11 – Ensino básico e secundário e administração escolar	Descrição de atividades desenvolvidas e indicação de resultados associados. Não inclui avaliação, nem indicadores de medida.
PO06 – Defesa PO07 – Segurança interna PO08 – Justiça PO13 – Saúde PO15 – Economia PO16 – Ambiente e transição energética PO17 – Agricultura, florestas, desenvolvimento rural e mar(b) PO18 – Mar(b)	Descrição de objetivos e atividades desenvolvidas. Não inclui avaliação, nem indicadores de medida.
PO01 – Órgãos de soberania PO03 – Representação externa PO05 – Gestão da dívida pública	Sem referência a atividades, metas ou resultados.

(a) A cada ministério corresponde um PO, com exceção do das Finanças (PO04 – Finanças e PO05 – Dívida pública), e correspondendo às entidades da orgânica “Encargos Gerais do Estado” o PO01 – Órgãos de soberania.

(b) Os PO17 – Agricultura, florestas, desenvolvimento rural e mar e PO18 – Mar, não apresentam no Relatório da CGE indicadores do cumprimento das metas globais, embora constem do Relatório da Execução dos Programas Orçamentais remetido pelo Governo à Assembleia da República, em 03/04/2019.

Fonte: Síntese TC, com base no Ponto IV – Políticas sectoriais para 2018 e recursos financeiros da CGE 2018 (Vol. I, Tomo 1, pp. 163 a 293).

¹ Art. 48.º da LEO 2015.

² OCDE (2018). *OECD Best Practices for Performance Budgeting*.

Esta informação que reflete as insuficiências ao nível da orçamentação por programas:

- ◆ Inclui dados sobre a execução orçamental de cada PO, mas não apresenta o custo das atividades desenvolvidas e apenas para alguns casos apresenta indicadores de medida e resultados atingidos.
- ◆ Não se encontra harmonizada ao nível da forma e do conteúdo relativos a cada PO, evidenciando diferentes interpretações quanto à natureza da informação a apresentar, designadamente:
 - ◇ em certos casos, inclui descrições sobre as atividades realizadas por cada ministério com alguns dados quantitativos, como a evolução das consultas médicas e de enfermagem ou o número de bolsas do ensino superior;
 - ◇ por sua vez, os PO Governação, Cultura, e Planeamento e infraestruturas em vez dessa descrição utilizam quadros com indicadores específicos, respetivas metas, resultados e taxa de execução¹;
 - ◇ o PO Trabalho, solidariedade e segurança social apresenta, para as entidades mais representativas, a taxa de execução dos objetivos dos respetivos QUAR;
 - ◇ os PO Órgãos de soberania, Representação externa e Gestão da dívida pública nada referem quanto à atividade realizada no ano ou aos resultados.
- ◆ Não se encontra harmonizada com a do ROE. Por exemplo, o ROE apresenta a medida de política, a executar de 2017 a 2020, “remoção de materiais contendo amianto nos edifícios onde se prestam serviços públicos”, estimando abranger 4 263 edifícios, com custo associado de 422 M€, a financiar pelo OE, entidades e fundos europeus. Porém, não clarifica qual a parte que se previa executar em 2018, nem a dotação do orçamento anual afeta. Por sua vez, a CGE nada refere sobre a execução. Neste caso, por integrar o Programa Nacional de Reformas, é possível encontrar informação sobre a execução no respetivo reporte². Outro exemplo, o ROE menciona que “em 2018 será desencadeado um plano de aquisição de novo material circulante” ferroviário. O Relatório da CGE é omissivo, não obstante constar informação sobre esta matéria no relatório de gestão da CP.

Estas deficiências resultam de uma programação orçamental frágil: apesar do Programa de Governo, das Grandes Opções do Plano e do ROE apresentarem medidas de política pública descritivas das prioridades governamentais, a orçamentação do respetivo custo não existe em sede de preparação do OE, nem da correspondente execução evidenciada na CGE³. Tal impossibilita a avaliação das medidas de política pública quanto aos recursos financeiros previstos e gastos.

A definição e divulgação das políticas públicas com objetivos, metas e custos, potencia a qualidade da decisão política, por permitir a ponderação do interesse da sua execução face aos recursos disponíveis e a outras prioridades de políticas.

¹ Por exemplo, relativamente ao PO Planeamento e Infraestruturas, são indicadores específicos: a) rácio de pagamento programado do Portugal 2020; b) valor reembolsado pela Comissão Europeia; c) taxa de execução financeira do investimento previsto no Plano estratégico dos transportes e infraestruturas (PETI 3+); e d) taxa de cobertura das necessidades de investimento do PETI 3+. Os três PO, que têm como entidade gestora a SGPCM, incluem também, em 2018, indicadores globais de: eficácia (média das taxas de execução dos indicadores específicos), eficiência (despesa não financiada por receitas gerais/despesa total) e economia (taxa de execução dos objetivos/ taxa de execução orçamental, e variação da despesa total em valor).

² Cfr., no sítio da Assembleia da República na internet, a atualização de abril de 2019 do PNR 2016-2023 e anexos.

³ Do OE e da CGE constam quadros com a “Despesa por medidas”, mas cuja designação não tem correspondência nas medidas de política pública. Por exemplo, a designação das “medidas” desses quadros para o PO Cultura são: serviços gerais de administração; cultura; comunicação social; Simplex e descentralização, enquanto as medidas de política são, nomeadamente: melhoria dos apoios a iniciativas do terceiro sector; garantia do apoio ao cinema; promoção e apoio aos projetos de valorização do património, revitalização da rede de museus e promoção da cultura portuguesa no estrangeiro.

No entanto, a orçamentação por programas, apesar de prevista há 30 anos¹ e de constituir um eixo fundamental da reforma da gestão e das contas públicas², carece de desenvolvimentos significativos que permitam focar a apreciação do orçamento e da sua execução no binómio resultados obtidos/recursos utilizados, com base em indicadores relevantes.

Para tal, é necessário produzir informação que relacione cada uma das políticas públicas com os resultados esperados, os resultados obtidos, os recursos previstos e os utilizados. Este último fator depende da correta identificação e orçamentação das medidas de política pública no OE e respetiva CGE. Neste âmbito, é essencial: i) desenvolver o quadro legal da orçamentação por programas; ii) estabelecer indicadores de medida e metas para os objetivos de política de todos os PO; iii) definir metodologias de estimativa e afetação de custos às políticas públicas; iv) fixar critérios que permitam harmonizar a apresentação dos resultados (quanto ao conteúdo e conceitos utilizados).

1.3.2. Programas orçamentais de funções económicas

Apesar de avaliar o custo das políticas públicas (para afetar os recursos públicos em função da sua eficiência face aos resultados alcançados) ser o propósito maior da LEO 2015³, a implementação do modelo de orçamentação por programas (que viabiliza esse propósito) foi adiada para 2020 (no âmbito do OE 2021)⁴. Visando essa implementação, o DLEO 2018 atribui competências e deveres às entidades coordenadoras dos programas orçamentais (ECPO)⁵, cujo exercício foi objeto de exame pelo Tribunal, para os três programas orçamentais de funções económicas seguintes:

	Programa Orçamental	Ministério	Entidade Coordenadora
004	Finanças	Finanças	Secretaria-Geral do MF
014	Planeamento e Infraestruturas	Planeamento e Infraestruturas	Secretaria-Geral da PCM
015	Economia	Economia	Secretaria-Geral do ME

A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida no âmbito do trabalho realizado para o presente Parecer, que envolveu a apreciação da informação constante da CGE 2018 e do Relatório de Execução dos Programas Orçamentais 2018, a formulação de questionários e o exame das respostas das ECPO indicadas. O resultado desse trabalho é expresso pelo grau de concretização (GC) dos PO orçamentais examinados que resulta da avaliação do exercício das competências e deveres das respetivas ECPO em cada fase do ciclo de orçamentação de cada PO (planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação).

Nos termos legais vigentes, cada PO inclui as despesas correspondentes às medidas concretizadoras dos objetivos específicos das políticas públicas que comportar e cuja economia, eficiência e eficácia são avaliadas pela respetiva entidade coordenadora, através de indicadores por si definidos.

¹ Pela revisão de 1989 da CRP (n.º 3 do atual art. 105.º) e em sucessivas leis de enquadramento orçamental. A quinta revisão da LEO (Lei 22/2011, de 20/05) definiu o presente modelo de programas/medidas/atividades e projetos orçamentais.

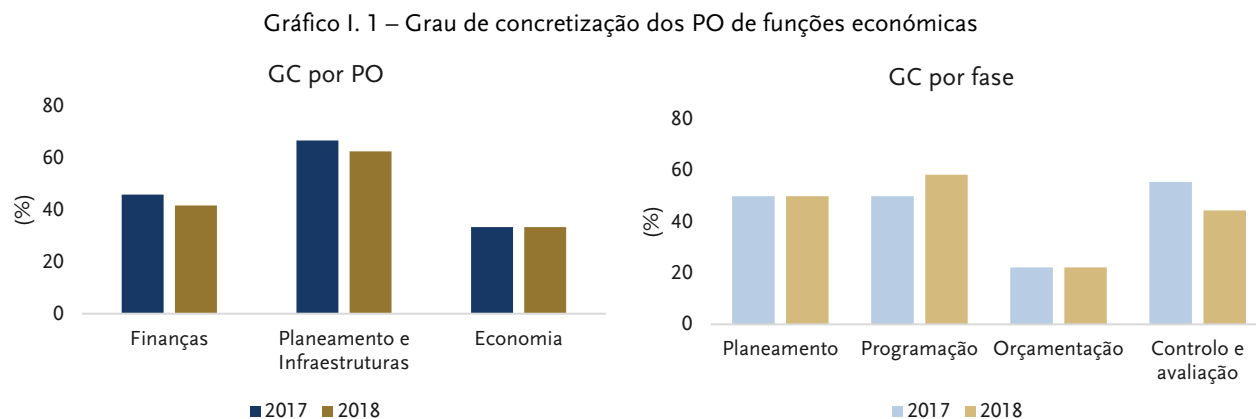
² No âmbito do Plano de implementação da LEO 2015 estão previstos os projetos “Modelo de orçamentação por programas” e “Modelo de custeio associado à orçamentação por programas”, que incluem a realização de um estudo, com peritos da OCDE, tendo em conta as melhores práticas internacionais.

³ Exposição de motivos da Proposta de Lei 329/XII – LEO 2015.

⁴ Art. 5.º, n.º 3, da Lei 151/2015, de 11/09 (república pela Lei 37/2018, de 7/08).

⁵ Art. 31.º e anexo I, do DL 33/2018, de 15/05.

O Gráfico I. 1 indica os GC dos PO de 2017 e 2018 examinados. Cada grau expressa a avaliação do exercício das competências e deveres das ECPO, em cada fase do ciclo de orçamentação dos PO, através da verificação integral (1), parcial (0,5) ou nula (0) de cada uma das 24 condições definidas¹ para concretizar esse ciclo.



Fonte: Cálculos TC.

O GC global dos três PO de 2018 (2017) é 46% (49%) pela verificação de 33 (35) das 72 condições avaliadas, 24 por PO. Os GC por PO são: 42% (46%) em Finanças, 63% (67%) em Planeamento e Infraestruturas e 33% (33%) em Economia. E por fase são: 50% (50%) no planeamento, 58% (50%) na programação, 22% (22%) na orçamentação e 44% (56%) no controlo e avaliação.

Na fase de planeamento (GC: 50%), apenas a SGPCM desenvolveu indicadores adicionais para aferir o desempenho do PO em termos de eficácia, eficiência e economia, apresentando os resultados alcançados em 2018 e a variação face aos anos anteriores². O principal constrangimento continua a ser a insuficiência de indicadores de economia, eficiência e eficácia para avaliar cada PO, apesar da obrigação legal dessa avaliação³. As ECPO não identificam outras entidades intervenientes no processo de fixação de objetivos⁴.

O aumento para 58% do GC da fase de programação (50% em 2017) deve-se, sobretudo, a ter sido reportada a emissão de pareceres prévios sobre a inscrição de novas medidas, projetos e reinscrições de projetos.

Na fase de orçamentação (GC: 22%) manteve-se a falta de ações preventivas e/ou sancionadoras do incumprimento da obrigação das entidades de cada PO registarem integralmente a respetiva receita nos seus sistemas de contabilidade e tesouraria locais, assegurando que é devidamente reportada aos sistemas centrais orçamentais e de tesouraria. Ora, apesar das suas obrigações legais, as entidades coordenadoras continuam sem garantir essas condições⁵. As ações para verificar se a receita obtida pelas entidades é integralmente registada nos seus sistemas de contabilidade e tesouraria locais limitam-se à validação da coerência dos dados (entre execução orçamental e fundos disponíveis), não se efetuando reconciliações entre os dados registados, por falta de acesso a esses sistemas e aos extratos bancários (SGMF e SGPCM). A falta de acesso à informação de controlo e avaliação condiciona também a realização, pelas ECPO, de ações preventivas ou sancionadoras de situações de incumprimento.

¹ Com base nas competências e deveres das ECPO atribuídos pelo DLEO 2017 e pelo DLEO 2018.

² Ver 1.3.2 e ponto 3 da Conclusão 4.1.1 – *A reforma em curso*, no PCGE 2017, p.165.

³ Alínea e), n.º 1 do art. 48.º da Lei 151/2015, de 11/09 (LEO); alínea c) do n.º 1 do art. 31.º do DL 33/2018.

⁴ Alínea g) do n.º 1 do art. 31.º do DL 33/2018.

⁵ Alínea k) do n.º 1 do art. 31.º do DL 33/2018.

A redução para 44% do GC da fase de controlo e avaliação dos PO (56% em 2017) foi, sobretudo, motivada pelo atraso na publicação das instruções da DGO sobre as previsões mensais e o acompanhamento da execução do OE¹ e, por consequência, pelo atraso na disponibilização do sistema informático (SIGO) para reportar a informação, o que impediu a apresentação de relatórios periódicos de acompanhamento da execução orçamental no primeiro semestre.

Persiste outro constrangimento relevante, a insuficiência da avaliação do grau de realização dos objetivos que decorre da insuficiência de indicadores para o efeito verificada na fase de planeamento. A não afetação de recursos humanos diretamente a cada PO também continua a ser referida pelas ECPO como “*forte constrangimento*” à sua eficaz implementação.

Para o PO Finanças (GC: 42%) continuaram a não ser reportados indicadores nem a avaliação da economia, eficácia e eficiência do programa, sendo apenas descritos atividades e resultados sem a necessária correspondência com recursos utilizados (4 119,2 M€ de despesa efetiva consolidada).

Em regra, a DGO comunicou os fundos disponíveis à EC após o prazo para esta cumprir as suas obrigações de reporte, o que originou constrangimentos na gestão dos serviços e influenciou a execução orçamental². A falta de meios tecnológicos ágeis e adaptáveis às especificações orçamentais estabelecidas no quadro da aprovação do OE e a falta de recursos humanos qualificados foram apontados pela EC do PO Finanças como constrangimentos significativos à concretização quantitativa e qualitativa das respetivas competências.

Foram definidos três objetivos de política do PO Planeamento e Infraestruturas (GC: 63%), no âmbito do desenvolvimento e coesão, dinamizar o investimento na economia através de uma utilização eficaz dos recursos financeiros dos fundos estruturais europeus e, no âmbito infraestrutural, potenciar o papel das infraestruturas e serviços de transportes no crescimento económico e otimizar o recurso a financiamento comunitário para satisfação do desenvolvimento das infraestruturas e serviços de transportes (2 974,2 M€ de despesa efetiva consolidada). O objetivo de desenvolvimento e coesão foi definido com dois indicadores e suas metas, uma foi atingida e a outra foi superada. Cada objetivo de infraestruturas foi definido com um indicador e sua meta, uma não foi atingida e a outra foi superada. Foram ainda definidos indicadores de eficácia (taxa de execução dos objetivos), eficiência (taxa de autofinanciamento) e economia (rácio entre taxa de execução dos objetivos e taxa de execução orçamental) para os PO de 2016 a 2018, verificando-se variação negativa dos três indicadores, de 2016 para 2017, e recuperação parcial de dois em 2018.

Os principais objetivos do PO Economia (GC: 33%) estão relacionados com o incentivo à modernização, à inovação e à internacionalização das empresas, centrado num modelo de resolução do problema relativo ao financiamento e capitalização das empresas, simplificação dos procedimentos, reforço das políticas centradas nas pessoas e, ainda, valorização e sustentabilidade da atividade turística. Apenas foram descritos objetivos e atividades sem a necessária correspondência com resultados e recursos utilizados (614,9 M€ de despesa efetiva consolidada), continuando sem ser reportados indicadores nem a avaliação da economia, eficácia e eficiência do programa.

Em contraditório, a Secretaria-Geral do MF alega que a atribuição das funções de ECPO das Finanças não foi acompanhada da necessária adaptação organizacional em termos de postos de trabalho qualificados e de ferramentas informáticas apropriadas. E acrescenta que a ECPO não foi envolvida “*na desagregação dos objetivos definidos para o Programa em outros específicos, aos quais fosse possível afetar indicadores e metas capazes de medir resultados e avaliar a economia, eficácia e eficiência do Programa Orçamental, pelo que se acompanha a recomendação que o Tribunal de Contas apresenta*”.

¹ Circular 03/DGO/2018, 20/07.

² SGMF, PME – Ano de 2018 – Reporte de outubro e execução de setembro, p. 44.

1.4. Quadro Plurianual de Programação Orçamental

1.4.1. Objetivos e âmbito do QPPO

Desde 2012, o quadro plurianual de programação orçamental (QPPO) tem definido os limites da despesa efetiva da administração central financiada por receitas gerais¹, para o ano a que respeita o orçamento e para os três anos seguintes²; a sua apresentação à Assembleia da República ocorre com a primeira proposta de LOE após a tomada de posse do Governo sendo, anualmente, objeto de atualização na Lei do Orçamento (após projeto de atualização no Programa de Estabilidade).

O QPPO, na sua atual configuração, concretizou a transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, relativa aos requisitos dos quadros orçamentais dos Estados-Membros, a par com os compromissos assumidos no Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governança na União Económica e Monetária³. O QPPO e respetivas atualizações devem ser elaborados em consonância com os objetivos fixados no Programa de Estabilidade (PE) e com as Grandes Opções do Plano.

A reforma das finanças públicas em curso abrange a reformulação do QPPO que passará a fixar limites para a despesa total, compatível com os objetivos constantes do Programa de Estabilidade, independentemente da fonte de financiamento, e a abranger, também, o subsector da segurança social, tendo carácter vinculativo para o primeiro ano, com exceções, e indicativo para os anos seguintes⁴; não está ainda definido como será implementado este novo quadro plurianual⁵.

O enquadramento orçamental de médio prazo, através da introdução de uma perspetiva plurianual na gestão orçamental, em que a definição das prioridades para cada ano tem em conta o impacto de médio prazo das políticas públicas, visa: i) reforçar o compromisso político com medidas de política fiscal e orçamental e a capacidade institucional para assegurar a sua implementação; ii) assinalar eventuais impactos negativos de políticas em execução e antecipar medidas corretivas; iii) criar um ambiente favorável para a implementação de medidas com um horizonte de médio prazo; iv) aumentar a estabilidade dos recursos previstos, criando condições para uma melhor gestão; e iv) contribuir para o cumprimento dos objetivos orçamentais através de limites anuais de despesa vinculativos que diminuam a pressão anual para o aumento de dotações orçamentais.

Atendendo às boas práticas internacionais⁶, identificou-se um conjunto de características desejáveis para os quadros plurianuais de programação orçamental e comparou-se com o modelo em prática de QPPO e o perspetivado pela LEO 2015, ainda que se desconheça a forma como será efetivamente implementada, uma vez que alguns aspetos-chave estão ainda por definir e regulamentar.

¹ Na prática, tem correspondido às dotações do OE para despesa efetiva dos SI, incluindo transferências para SFA, financiadas por receitas gerais – cfr. ponto 3.2.3.3.

² QPPO 2013-2016 (Lei 28/2012, de 31/07) e QPPO 2016-2019 (Lei 7-C/2016, de 31/03); os limites da despesa são apresentados por programa orçamental no 1.º ano, por grupo de programas no 2.º e para o conjunto dos programas nos 3.º e 4.º anos (cfr. art. 12.º-D da LEO 2001).

³ Introduzido na LEO 2001 através da reforma de 2011 (Lei 22/2011, de 20/05) e alterado pela Lei 37/2013, de 14/06.

⁴ Cfr. arts. 34.º e 35.º da LEO 2015.

⁵ Conforme foi previsto no Plano de implementação da LEO 2015 (junho 2017). Para concluir e operacionalizar o quadro jurídico, o Ministério das Finanças solicitou o apoio do Serviço de Apoio à Reforma Estrutural da Comissão Europeia.

⁶ FMI, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, 2013; estudo *Medium-Term Budgetary Frameworks*, endossado pela *Network of European Union Independent Fiscal Institutions* na reunião de 04/05/2018.

Quadro I. 5 – Situação presente do QPPO face a características desejáveis

Características desejáveis	Situação presente do QPPO
Definição de uma regra operacional para a fixação de limites plurianuais de despesa para cada área de política, que seja fácil de discutir e estabelecer pelos decisores políticos, de implementar pelos gestores públicos e de compreender pelo cidadão.	O QPPO apenas tem estabelecido limites para a despesa efetiva da administração central financiada por receitas gerais, excluindo a despesa financiada por outras fontes de financiamento e o subsector da segurança social. A LEO 2015 prevê o quadro plurianual das despesas públicas aplicável à despesa total dos subsectores da administração central e da segurança social, compatível com os objetivos constantes do Programa de Estabilidade.
Coordenação institucional que possibilite ao Governo definir prioridades de despesa e sistemas de custeio adequados através dos quais seja possível individualizar os custos das políticas públicas já existentes e o das novas.	Não estão implementados os sistemas de custeio adequados para avaliar o custo das políticas públicas, fator que impossibilita uma verdadeira priorização da despesa em função das opções do Governo (sobre esta matéria ver ponto dos programas orçamentais). A LEO 2015, em conjunto com o SNC-AP, estabelecem as bases para a reforma da contabilidade e contas públicas, prevenindo-se a implementação de uma efetiva orçamentação por programas que permita a associação entre a utilização de recursos públicos e os resultados obtidos (eficiência da despesa pública).
Reconciliação entre o referencial contabilístico nacional e o referencial SEC 2010 (Contas Nacionais), assegurando a compatibilidade do quadro plurianual de programação orçamental com os objetivos de médio prazo fixados nos Programas de Estabilidade.	Os limites de despesa do QPPO são fixados em contabilidade pública (base caixa), não sendo divulgada informação nos documentos de programação e execução orçamental sobre a reconciliação e compatibilização com os objetivos de médio prazo fixados no PE. A LEO 2015 não contempla regras específicas quanto a esta matéria.
Estabilidade dos limites de despesa ao longo dos anos e adoção de procedimentos de reconciliação/justificação quando esses limites são alterados.	Os limites de despesa fixados no QPPO têm sido objeto de revisões sucessivas; o Relatório que acompanha a proposta do OE tem incluído justificações para as alterações dos limites face ao projeto de QPPO apresentado no PE. A LEO 2015 não contém normas sobre procedimentos de reconciliação/justificação para eventuais alterações dos limites fixados.
Adoção do quadro plurianual de programação orçamental no início da legislatura, sem possibilidade de rever os limites ou com revisão condicionada.	O QPPO é aprovado no início da legislatura; os limites são vinculativos, com atualizações anuais nas respetivas LOE, para os quatro anos seguintes. A LEO 2015 estabelece que os limites de despesa são vinculativos para o orçamento do ano seguinte (salvo as exceções identificadas), e indicativos para o período de programação que coincida com a legislatura; no âmbito da segurança social, o limite da despesa pode ser excedido quando resulte do pagamento de prestações que constituam direitos dos beneficiários e que resultem da evolução da economia; são previstas atualizações anuais do quadro plurianual.
Definição de regras específicas, nomeadamente, para a utilização de receitas cobradas acima da previsão ou para a transição de dotações de despesa não utilizadas para o orçamento do ano seguinte.	Não estão fixadas regras quanto à utilização de receitas acima da previsão e, nos SI, não estão previstos mecanismos para a transição de dotações para o ano seguinte; apesar de previsto, o QPPO continua a não conter as projeções de receitas gerais e receitas próprias dos organismos da administração central e do subsector da segurança social para os quatro anos seguintes. A LEO 2015 dispõe que os saldos apurados em cada ano podem transitar para os anos seguintes, de acordo com as regras constantes do decreto-lei de execução orçamental.
Identificação no quadro plurianual de programação orçamental das transferências da administração central para as administrações regional e local, de forma que estes sectores efetuem a sua própria previsão orçamental.	O QPPO não individualiza os fluxos financeiros para as administrações regional e local; o Relatório que acompanha a proposta de OE apresenta informação sobre dotações específicas por programas, implícitas no QPPO, identificando as transferências para as administrações regional e local, mas limitada ao ano do orçamento. A LEO 2015 não contempla regras específicas quanto a esta matéria.
Apresentação do orçamento anual e respetiva execução consistente com o quadro plurianual de programação orçamental, que inclua a justificação e responsabilização pelos desvios.	O OE e a CGE apresentam quadros compatíveis e comparáveis com o QPPO; os limites de despesa constantes do OE correspondem aos fixados no QPPO e o Relatório da CGE identifica e justifica os desvios mais significativos. Não há evidência de responsabilização pelos desvios. A LEO 2015 não contempla regras específicas quanto a esta matéria.

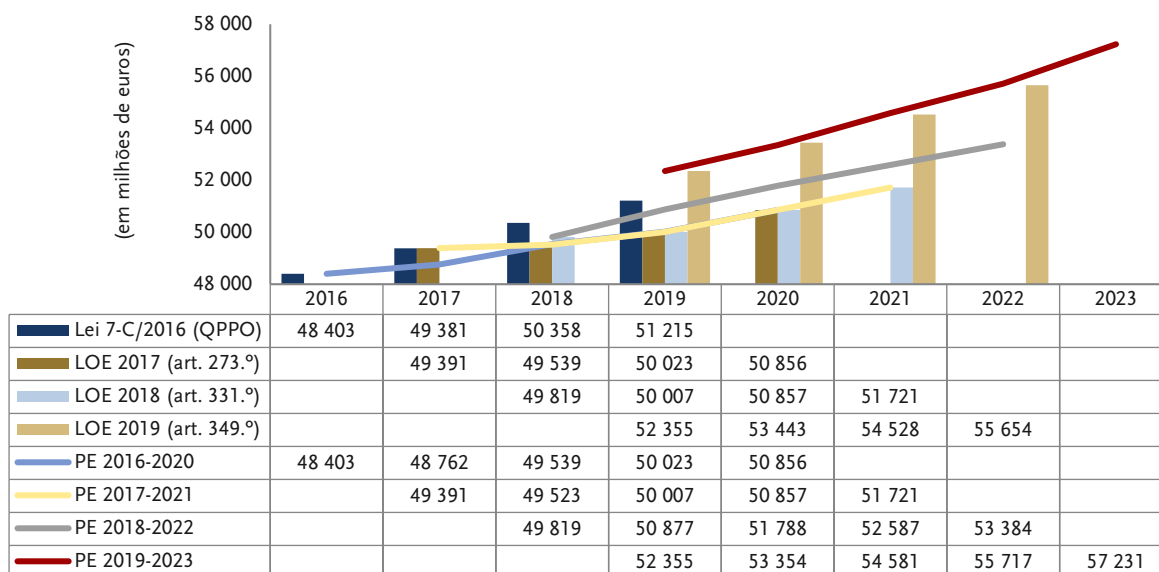
Fonte: Estudo *Medium-Term Budgetary Frameworks*, endossado pela *Network of EU Independent Fiscal Institutions* na reunião de 04/05/2018; *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, FMI, 2013; LEO 2001 e 2015.

1.4.2. Revisão dos limites de despesa definidos no QPPO

Os limites plurianuais de despesa definidos no QPPO 2016-2019 (Lei 7-C/2016, de 31/03) foram objeto de atualizações no âmbito do Programa de Estabilidade (PE)¹ e das LOE, conforme Gráfico I. 2.

¹ Para o ano em curso, o PE apresentado em abril mantém o limite de despesa aprovado pela LOE.

Gráfico I. 2 – QPPO 2016-2019 e atualizações anuais



Fonte: Lei 7-C/2016, de 31/03; MF, PE de 2016 a 2018 e LOE 2017 a 2019.

Relativamente aos anos de 2017 e 2018¹, a revisão dos limites da despesa, em termos acumulados, não foi significativa, mais 10 M€ (0,02%) e menos 539 M€ (1,1%), respetivamente, por comparação com o QPPO inicial. Já para os anos de 2019 a 2022, as revisões foram mais significativas, variando entre 1,1% para 2019 e 5,5% para 2021, comparadas com o primeiro ano de apresentação do respetivo limite de despesa.

No âmbito da programação plurianual, o QPPO 2016-2019 definiu um crescimento da despesa de 5,8% para os quatro anos; as atualizações de 2018 e de 2019 definiram, respetivamente, um crescimento da despesa de 3,8% entre 2018 e 2021 e de 6,3% entre 2019 e 2022.

¹ A análise do cumprimento dos limites do QPPO em 2018, por programa orçamental, consta do ponto 3.2.3.3.

2. O PROCESSO ORÇAMENTAL

2.1. A programação orçamental

O Tribunal tem assinalado a falta de articulação entre os vários documentos de programação e execução orçamental, nomeadamente ao nível das medidas de política orçamental e da quantificação do impacto de cada uma das medidas na execução orçamental.

No contexto da programação orçamental para 2018 destacam-se os seguintes documentos:



Tendo em conta a apreciação da articulação e coerência entre estes documentos no que respeita às previsões orçamentais, o PE 2017-2021 e o PE 2018-2022 incorporaram uma melhoria ao nível da informação divulgada através da discriminação das medidas de política orçamental e do efeito esperado nos agregados da receita e da despesa nos respetivos períodos³, encontrando-se em consonância com o ROE 2018, quanto às principais medidas para esse ano, não obstante as diferentes perspetivas do seu impacto orçamental.

As GOP 2018 mantiveram a estrutura de informação utilizada nas GOP 2017, que segue os seis pilares do Programa Nacional de Reformas (PNR 2016-2021), atualizado em abril de 2017, continuando a não explicitar uma ligação clara à estratégia orçamental, na medida em que não integram uma definição dos critérios de afetação de recursos às prioridades de atuação e o seu efeito orçamental. Esta insuficiência de informação detalhada impede a análise da compatibilização com o OE 2018 e com o PE⁴.

Por sua vez, no ROE 2018, as GOP 2018 apenas são referenciadas num subconjunto das secções dedicadas aos Programas Orçamentais⁵, não assegurando a necessária consistência entre o planeamento das políticas sectoriais e o da política orçamental, uma vez que no planeamento da estratégia orçamental não há evidência da análise dos efeitos esperados de medidas de política económica.

¹ No quadro das GOP plurianuais (GOP 2016-2019) apresentadas em janeiro de 2016.

² O relatório da proposta do OE 2019 divulgou a estimativa da execução orçamental para 2018, em outubro desse ano.

³ No PE 2017-2021 as medidas estão sistematizadas no Quadro II.2.3. Medidas de Política Orçamental para 2018-2021, p. 18, e no PE 2018-2022 no Quadro II.2.4. Medidas de Política Orçamental num cenário de políticas invariantes: 2018-2022, p. 15.

⁴ Na LEO 2015 está previsto que a proposta de Lei das Grandes Opções seja apresentada pelo Governo no início do processo orçamental (conjuntamente com o PE), passando a incluir a programação orçamental plurianual, para os subsectores da administração central e segurança social, concretizado por um quadro plurianual das despesas públicas.

⁵ No ROE 2018, 2 dos 18 programas fazem referências genéricas às GOP 2018.

O RCGE 2018, em sede de execução orçamental, não discriminou os resultados quantitativos atingidos com a implementação de cada uma das medidas de política orçamental, de forma a ser possível apreciar a coerência com as previsões orçamentais expressas no ROE 2018¹.

Em matéria de transparência orçamental, foram identificadas as seguintes insuficiências:

- ◆ parte substancial das medidas para 2018 incluídas no PE 2017-2021, no ROE 2018 e no PE 2018-2022 caracterizou-se por insuficiente especificação, em prejuízo da avaliação da sua execução (no ROE 2018 representaram 1 312 M€ e 47% do valor absoluto total²);
- ◆ o ROE 2018 não incluiu a análise de sensibilidade de variações marginais nas taxas de juro de curto prazo, no PIB real e na taxa de desemprego, as quais têm influência significativa na evolução dos agregados orçamentais, nem divulgou o impacto orçamental do cenário macroeconómico nas rubricas da receita e da despesa com que se correlaciona;
- ◆ os documentos de programação continuam omissos quanto ao impacto que a reforma das finanças públicas em curso decorrente da implementação da LEO 2015 poderá ter no processo orçamental.

De referir ainda no âmbito do processo orçamental para 2018, a publicação tardia das normas de execução do OE, em maio, e a emissão das subsequentes instruções complementares por parte da DGO, em junho³. Esta situação não contribui para o controlo adequado da execução orçamental, na medida em que instrumentos e medidas com impacto relevante na gestão orçamental das entidades abrangidas⁴ só são conhecidos próximo do final do primeiro semestre do ano económico em curso, não obstante a sua aplicação se reportar à data da entrada em vigor da Lei do OE (salvo se disposição em contrário).

2.2. O cenário orçamental e os valores verificados

Em 2018, o défice orçamental das AP, em contabilidade nacional, atingiu 911 M€ (0,4% do PIB)⁵, situando-se abaixo do esperado nos documentos de programação orçamental, tal como explicitado no Quadro I. 6.

¹ Identificadas no Quadro II.2.2. Medidas de Política Orçamental em 2017 e 2018, p. 29.

² Alterações aos IECs” (150 M€), “Exercício de revisão da receita” (50 M€), “Fundos estruturais” (345 M€), “Congelamento nominal do consumo intermédio” (300 M€), “Exercício de revisão da despesa” (287 M€), “Contenção da outra despesa corrente” (180 M€) – cfr. Quadro II.2.2. Medidas de Política Orçamental em 2017 e 2018, p. 29.

³ Decreto-Lei 33/2018, de 15/05 e Circular Série A N.º 1389, de 25/06/2018.

⁴ Destacam-se matérias como a utilização condicionada das dotações orçamentais (cativações), as alterações orçamentais, a entrega, transição e aplicação de saldos, a unidade de tesouraria, as competências e deveres dos coordenadores dos programas orçamentais, entre outras.

⁵ Os dados em contabilidade nacional (execução de 2017 e 2018) correspondem aos publicados pelo INE, em setembro de 2019, e refletem o efeito da base 2016 das Contas Nacionais que substituiu a anterior base 2011. As alterações não são significativas neste período – a publicação de março de 2019, ainda de acordo com a base 2011, apontava para um défice orçamental das AP de 0,5% do PIB em 2018 (3,0% em 2017).

Quadro I. 6 – Previsão orçamental, estimativa de execução e valores verificados (em contabilidade nacional)

(em milhões de euros)

Administrações Públicas	Ano 2017		Ano 2018			
	Estimativa ROE 2018	Execução INE set. 2019	Previsão ROE 2018 ^(a)	Previsão PE 2018-2022	Estimativa ROE 2019	Execução INE set. 2019
Receita total	83 507	83 105	86 725	86 573	87 176	87 695
Despesa total	86 257	88 904	88 758	88 063	88 633	88 606
Saldo global	-2 750	-5 799	-2 034	-1 490	-1 457	-911
Saldo global (em % PIB)	-1,4	-3,0	-1,0	-0,7	-0,7	-0,4
Por memória:						
Dívida pública (em % PIB)	126,2	126,0	123,5	122,2	121,2	122,2

(a) Os valores diferem do OE 2018 aprovado [Receita total 86788 M€, Despesa total 89 005 M€ e saldo -2 217 M€ (1,1% do PIB)].

Fonte: MF, ROE 2018, PE 2018-2022 e ROE 2019; INE, Contas Nacionais Trimestrais por Sector Institucional, setembro de 2019.

A previsão expressa no ROE 2018 determinava um perfil de ajustamento orçamental assente num aumento da receita de 3 218 M€ (3,9%) de magnitude superior ao aumento da despesa de 2 501 M€ (2,9%), com uma melhoria do saldo orçamental em 716 M€ (26,0%) e uma variação positiva da dívida pública de 2,7 p.p., por comparação com a estimativa de execução de 2017; o défice seria reduzido de 1,4% para 1,0% do PIB¹.

Verificou-se que a receita das AP em 2018 situou-se acima da previsão apresentada no ROE 2018 em 970 M€ e a despesa abaixo em 152 M€, com um desvio favorável de 1 123 M€ no saldo orçamental (0,6 p.p. do PIB).

Em contabilidade pública, o défice das AP em 2018 atingiu 2 241 M€ (1,1% do PIB); a administração central registou um défice de 4 642 M€ e os restantes subsectores foram responsáveis por excedentes orçamentais (segurança social com 1 977 M€ e administração local e regional com 424 M€). O défice das AP teve uma evolução mais favorável perante a previsão constante do ROE 2018, mas situou-se acima da estimativa divulgada no ROE 2019, conforme Quadro I. 7.

Quadro I. 7 – Previsão orçamental, estimativa de execução e valores verificados das AP (em contabilidade pública)

(em milhões de euros)

Administrações Públicas	Ano 2017		Ano 2018		
	Estimativa ROE 2018	Execução RCGE 2018	Previsão ROE 2018 ^(b)	Estimativa ROE 2019	Execução RCGE 2018
Receita total, da qual	82 066	81 137	86 297	86 140	85 276
AC+SS ^(a)	ND	74 240	ND	79 046	78 018
Despesa total, da qual	84 535	83 692	89 650	87 444	87 517
AC+SS ^(a)	ND	77 087	ND	80 665	80 682
Saldo global, do qual	-2 470	-2 555	-3 353	-1 304	-2 241
AC+SS ^(b)	ND	-2 848	ND	-1 619	-2 664
Saldo global (em % PIB)	-1,3	-1,3	-1,7	-0,6	-1,1
Saldo AC+SS (em % PIB) ^(a)	ND	-1,5	ND	-0,8	-1,3

(a) O ROE 2018 não divulgou a estimativa da execução orçamental de 2017 nem a previsão orçamental para 2018 referentes à conta consolidada da administração central e segurança social.

(b) Os valores diferem do OE 2018 aprovado [Receita total 86 355 M€, Despesa total 89 892 M€ e Saldo -3 537 M€ (1,1% do PIB), cfr. DGO].

Fonte: MF, ROE 2018 e ROE 2019, DGO, RCGE 2018.

¹ A estimativa de execução para 2017 não incluía o efeito da operação de recapitalização da CGD, no valor de 3 944 M€.

Face à estimativa de execução de 2017, o saldo orçamental das AP previsto no ROE 2018 seria agravado em 883 M€, com o aumento da despesa de 5 115 M€ (6,1%) superior ao aumento da receita de 4 231 M€ (5,2%).

Observou-se que a receita e a despesa das AP situaram-se, no entanto, abaixo do objetivo previsto no ROE 2018 em 1 021 M€ e em 2 133 M€, respetivamente, com o desvio favorável de 1 112 M€ no saldo orçamental.

Em termos consolidados, a administração central e segurança social registaram um défice de 2 664 M€ (1,3% do PIB) que se situou acima da estimativa apresentada no ROE 2019 em 1 045 M€, contribuindo a execução da receita (-1 028 M€ por comparação com a estimativa) maioritariamente para este resultado.

Para efeito da análise dos desvios entre a previsão implícita no OE 2018 e a execução orçamental no âmbito da conta consolidada da administração central e segurança social considerou-se a informação sobre as previsões por rubricas de receita e de despesa divulgada pela DGO¹, concluindo-se que o saldo orçamental registou um desvio favorável de 1 752 M€ (previsão de -4 416 M€); a execução da receita ficou aquém em 517 M€ (previsão de 78 535 M€) e a execução da despesa foi inferior aos valores previstos em 2 269 M€ (previsão de 82 951 M€), conforme gráficos seguintes.

Gráfico I. 3 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS, em contabilidade pública

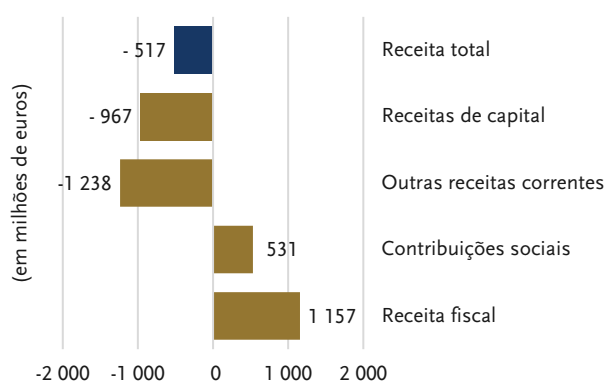
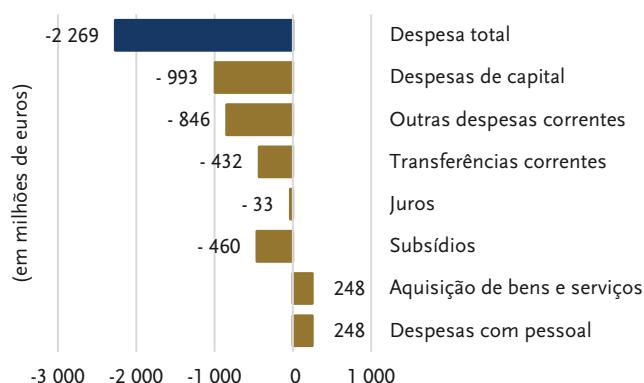


Gráfico I. 4 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS, em contabilidade pública



Fonte: DGO, Síntese Execução Orçamental janeiro de 2018 e RCGE 2018.

O desvio no total da receita da AC e SS (-517 M€; -0,7%) deveu-se ao comportamento das outras receitas correntes (que ficaram aquém do objetivo anual em 1 238 M€) e das receitas de capital (divergência de 967 M€), cujo impacto foi atenuado pelo aumento acima do previsto da receita fiscal e de contribuições sociais (no seu conjunto, mais 1 688 M€).

Para o desempenho desfavorável das outras receitas correntes contribuiu, sobretudo, a baixa execução das transferências da UE no âmbito do Fundo Social Europeu, designadamente na esfera do subsector da segurança social (1 181 M€). O desvio negativo das receitas de capital deveu-se essencialmente à execução da venda de bens de investimento (158 M€) e das transferências de capital (799 M€), da responsabilidade da administração central.

O desvio no total da despesa da AC e SS (-2 269 M€; -2,7%) foi motivado pela redução generalizada das rubricas de despesa, com exceção para as despesas com pessoal e para a aquisição de bens e serviços (ambas com um acréscimo de 248 M€).

¹ Síntese de Execução Orçamental de janeiro de 2018.

A execução das despesas correntes foi inferior ao orçamentado (-1 275 M€), destacando-se os desvios negativos nas outras despesas correntes (846 M€), nos subsídios (460 M€) e nas transferências correntes (432 M€); para o desvio nas outras despesas correntes contribuiu a inscrição nesta rubrica da dotação provisional (495 M€), de parte da dotação para despesas com indemnizações, apoios, prevenção e combate aos incêndios (125 M€) e das dotações sectoriais de natureza comum dos Programas Orçamentais Saúde e Defesa Nacional (no total, 187 M€), no âmbito da administração central. As despesas de capital registaram uma execução inferior ao orçamentado (-993 M€), em especial a rubrica de investimento (-854 M€), justificada pela execução dos fundos europeus.

2.3. Alterações orçamentais

2.3.1. Administração central

O OE inicial aprovado pela AR pode, durante a execução, ser objeto de alterações orçamentais autorizadas, conforme a sua natureza, pela AR ou pelo Governo, como previsto na LEO. Compete à AR, designadamente, autorizar o aumento da despesa de cada programa orçamental¹. No entanto, a LEO também permite ao Governo, através do Ministro das Finanças, o aumento da despesa desses programas quando as alterações resultem de: i) utilização de saldos de gerência ou dotações de anos anteriores cuja utilização seja permitida por lei; ii) utilização da dotação provisional²; e iii) aumento de receitas efetivas próprias ou consignadas, contabilizadas como receita pública do próprio ano³.

Assim e à semelhança de anos anteriores, constituíram instrumentos relevantes da gestão orçamental, por parte do Governo, as alterações orçamentais com contrapartida na utilização de dotações especiais (dotação provisional e as dotações centralizadas) e a cativação/descativação de verbas orçamentadas.

Em 2018, as alterações efetuadas aumentaram o orçamento inicial da receita efetiva (60 957 M€) e da despesa efetiva (66 892 M€) em, respetivamente, 802 M€ (1,3%) e 3 006 M€ (4,5%), conforme evidencia o Quadro I. 8, agravando o défice inicialmente previsto em 2 205 M€ (37,2%), em resultado da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo e das alterações nos orçamentos privativos dos SFA⁴. A CGE não identifica a totalidade das alterações que agravaram o défice orçamentado, designadamente quanto às alterações com contrapartida em saldos de gerência (receita não efetiva), identificando apenas as referentes aos SI (250 M€)⁵.

Em contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças e a DGO referem que *“no relatório da CGE 2018 são apresentadas justificações para as principais alterações orçamentais, compreendendo as que mais contribuiram para o agravamento do saldo global”*. Porém, com exceção das alterações orçamentais nos SI com contrapartida em saldos de gerência, não são identificadas as que aumentaram a despesa efetiva com contrapartida em receita não efetiva, agravando o défice.

¹ Atualmente, cada programa orçamental corresponde a um ministério (com exceção do Ministério das Finanças, com os programas finanças e gestão da dívida pública) – cfr. Mapa XV – *Despesa correspondente a programas* da CGE.

² A que, em anos recentes, as respetivas LOE têm acrescentado as dotações centralizadas inscritas no orçamento do Ministério das Finanças.

³ Cfr. art. 51.º da LEO e arts. 8.º e 9.º do DLEO 2018.

⁴ Designadamente, através da criação ou reforço de dotações de despesa efetiva com contrapartida em “saldos de gerência ou dotações de anos anteriores cuja utilização seja permitida por lei” (receita não efetiva), da competência do Governo (alínea a) do n.º 2 do art. 51.º da LEO).

⁵ Para a melhoria do saldo, a CGE refere o reforço de dotações para despesa não efetiva, de ativos e passivos financeiros, com contrapartida na dotação provisional e em dotações centralizadas para despesa efetiva (203 M€ – cfr. nota do Quadro 51 – Alterações orçamentais da administração central).

O Quadro I. 8 apresenta o orçamento (inicial e final) e as alterações orçamentais de acordo com a metodologia de consolidação empregue no Quadro 51 – *Alterações orçamentais da administração central* da CGE 2018, no qual foram consolidados (excluídos) os fluxos intra e intersectoriais de juros, subsídios, transferências correntes e de capital e, pela primeira vez, as receitas e despesas de venda/aquisição de serviços entre entidades do Programa Saúde.

Ainda assim, as regras de consolidação dos orçamentos não são inteiramente coincidentes com as seguidas na consolidação da execução (Mapa XXIII – conta consolidada da administração central e segurança social) uma vez que não foram evidenciadas as diferenças de conciliação¹. A não adoção de procedimentos comuns prejudica a consistência das comparações entre o orçamento (inicial e final) e a execução.

Quadro I. 8 – Conta da Administração Central – alterações orçamentais

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais		Total das alterações		Orçamento final
		Dotação provisional	Outras (a)	Valor	Em (%)	
Receita efetiva	60 957		802	802	1,3	61 759
Impostos diretos	18 259		35	35	0,2	18 294
Impostos indiretos	25 536		-60	-60	-0,2	25 476
Contribuições para SS, CGA e ADSE	3 949		132	132	3,4	4 082
Transferências correntes	2 553		180	180	7,1	2 733
Outras receitas correntes	8 231		562	562	6,8	8 793
Venda de bens de investimento	371		46	46	12,3	417
Transferências de capital	1 986		-98	-98	-4,9	1 888
Outras receitas de capital	72		4	4	5,2	76
Despesa efetiva	66 892	-3	3 009	3 006	4,5	69 898
Despesas com pessoal	16 300	360	656	1 016	6,2	17 317
Aquisição de bens e serviços	9 560	119	1 310	1 429	14,9	10 989
Juros e outros encargos	8 148	-	149	149	1,8	8 297
Transferências correntes	25 261	1	501	503	2,0	25 764
Subsídios	559	-	33	33	6,0	593
Outras despesas correntes	2 318	-495	-20	-515	-22,2	1 803
Investimento	3 409	-	339	339	9,9	3 747
Transferências de Capital	1 324	12	29	41	3,1	1 365
Outras despesas de capital	12	-	12	12	103,9	24
Saldo efetivo	-5 935	3	-2 208	-2 205	37,2	-8 139

(a) Abertura de créditos especiais, utilização de dotações centralizadas, alterações orçamentais ao abrigo da gestão flexível e outras (previstas no DLEO 2018, arts. 8.º a 18.º).

Fonte: CGE 2018 – Quadro 51, SIGO e informação complementar.

Ao nível das despesas, salienta-se o recurso aos designados “instrumentos de gestão orçamental”, como em anos anteriores, através:

¹ Por exemplo, na consolidação do orçamento final foi excluída a totalidade da receita e da despesa de venda/aquisição de bens e serviços do Programa Saúde, 5 129 M€ e 5 064 M€, respetivamente. Pelo critério da consolidação da execução, constaria na receita corrente, como diferenças de conciliação, 65 M€.

- ◆ Da utilização da “dotação provisional”, 495 M€ (535 M€ em 2017) para reforço de dotações suborçamentadas, como as despesas com pessoal (360 M€, dos quais 354 M€ nos estabelecimentos de ensino básico e secundário¹) e a aquisição de bens e serviços correntes (119 M€, dos quais 117 M€ para o Ministério da Saúde: 85 M€ visaram a redução de pagamentos em atraso e 31 M€ destinaram-se a PPP).

Deste modo, também em 2018 no que se refere à “dotação provisional” – destinada nos termos da lei a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis – se verifica a sua utilização indevida e a inobservância do princípio da especificação.

- ◆ A par da “dotação provisional”, no orçamento do Ministério das Finanças foram constituídas seis dotações centralizadas, tendo sido utilizado 805 M€² (390 M€ em 2017): “regularização de passivos e aplicação de ativos” (460 M€)³; “incêndios florestais 2017” (132 M€)⁴; “descongelamento de carreiras” (130 M€)⁵; “sustentabilidade do sector da saúde” (74 M€)⁶; “contrapartida pública nacional global” (10 M€); e “orçamento participativo Portugal” (15 m€).

Conclui-se, assim, que os orçamentos dos Ministérios da Educação e da Saúde inicialmente aprovados estavam subavaliados, uma vez que o OE contemplava elevados montantes adicionais no orçamento do Ministério das Finanças (“dotação provisional” e dotações centralizadas), que reforçaram os orçamentos daqueles ministérios, em 408 M€ e 347 M€, respetivamente, o que retira significado à especificação da despesa por programas orçamentais.

Ao nível dos créditos especiais e da gestão flexível as alterações refletiram-se sobretudo: na aquisição de bens e serviços (1 310 M€, com destaque para a saúde e instituições de ensino superior); despesas com pessoal (656 M€, principalmente nos estabelecimentos de ensino não superior e na saúde); transferências correntes (501 M€, em especial no IFAP, Fundo Ambiental e instituições de ensino superior); e juros (149 M€, sobretudo relativos ao Metropolitano de Lisboa).

Ao nível das receitas:

- ◆ Destacam-se, no conjunto das alterações: o aumento das “outras receitas correntes” (562 M€) sobretudo nas entidades do SNS (355 M€) e no Fundo Ambiental (135 M€), e os “recursos próprios comunitários” (59 M€). As restantes receitas aumentam 239 M€, sobretudo nas contribuições para a CGA (128 M€) e nas transferências correntes para o IFAP (105 M€, por anulação nas transferências

¹ Para a regularização de dívidas transitadas relativas a contribuições para os sistemas de Segurança Social e o financiamento de medidas de política salarial: descongelamento das progressões e promoções (art. 18.º da LOE); atualização da Retribuição Mínima Mensal Garantida (DL 156/2017, de 29/12); e reposicionamento dos docentes que ingressaram entre 2011 e 2017 (Portaria 119/2018, de 4/05).

² 618 M€ excluindo ativos financeiros.

³ 380 M€ para empréstimos à Parvalorem e 80 M€ para reforço do orçamento do Ministério da Saúde.

⁴ Designadamente para reforçar os orçamentos da CCDR do Centro (62 M€) e da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças (31 M€) destinados, respetivamente, ao Programa de Apoio à Reconstrução de Habitação Permanente e ao pagamento de indemnizações às vítimas de incêndios florestais de 2017 (cfr. Relatório da CGE 2018, p. 95).

⁵ Reforço das dotações nos Ministérios da Saúde (77 M€), Educação (45 M€) e Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (7 M€).

⁶ A dotação inicial corresponde à previsão da receita consignada ao SNS resultante da sujeição a imposto especial sobre o consumo das bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes (art. 212.º da LOE 2017). No OE estava previsto 85 M€, tendo sido cobrado 73 M€.

de capital); os impostos indiretos têm uma redução de 60 M€, em consequência da anulação no orçamento inicial do INEM (111 M€)¹ e os impostos diretos um aumento de 35 M€².

Relativamente às cativações, estas ascenderam no final da execução orçamental a 330 M€³ (menos 22,3% do que em 2017) e incidiram especialmente na aquisição de bens e serviços correntes (199 M€), transferências correntes (47 M€) e despesas com pessoal (36 M€), que representam 85,4% do total referido. A nível orgânico, recaíram principalmente nos Ministérios da Defesa Nacional (61 M€), Ambiente (52 M€) e Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (48 M€). As cativações tiveram maior impacto na redução do orçamento disponível nos Ministério do Mar (7,4%), Presidência do Conselho de Ministros (6,1%), Economia (3,9%) e Ambiente (3,6%).

2.3.2. Segurança social

Também o Orçamento da Segurança Social (OSS), que integra o OE aprovado pela AR, pode, durante a execução, ser objeto de alterações previstas na LEO, a autorizar, conforme a sua natureza, pela AR ou pelo Governo. Compete à AR, designadamente, o aumento de despesas do OSS. No entanto, a LEO também permite ao Governo realizar alterações orçamentais que consistam num aumento do montante total da despesa, quando a mesma resulte, designadamente da utilização de saldos de gerência e do aumento de receitas próprias ou consignadas.

Nos termos do DLEO, dois tipos de alterações orçamentais são da competência dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da segurança social⁴, sendo as restantes apenas da competência do membro do Governo responsável pela área da segurança social⁵.

As alterações orçamentais operadas em 2018 aumentaram a receita total em 3 754 M€ (8,6%) e a despesa total em 1 424 M€ (3,3%), melhorando o saldo orçamental total excedentário em 2 330 M€ e o saldo orçamental efetivo em 331 M€. Em 2017, estas alterações foram de valor inferior com o saldo total excedentário a aumentar 781 M€⁶ e o saldo orçamental efetivo a aumentar 410 M€⁷.

¹ A que correspondeu o reforço da previsão da receita de taxas, devido à alteração do critério de classificação da receita proveniente dos jogos sociais.

² Aumento da previsão da receita da contribuição extraordinária sobre o sector energético como contrapartida da abertura do crédito especial que reforçou a dotação de despesa de transferências para o Fundo de Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético.

³ Cfr. Quadros 59 e A34 da CGE 2018.

⁴ Decorrentes de: 1) do aumento de despesa com prestações sociais que constituam direitos dos beneficiários do sistema de segurança social; 2) da aplicação de verbas transferidas do Fundo Social Europeu para projetos de formação profissional.

⁵ Decorrentes de: 1) utilização de saldos de gerência resultantes de: a) receitas de jogos sociais consignados ao OSS; b) fundos europeus desde que aplicados nas mesmas atividades e projetos; c) saldos do sistema previdencial; e receitas obtidas na gestão do FEFSS; 2) acréscimo de encargos relacionados com o aumento do volume de fundos sob gestão do IGFSS; 3) acréscimo de despesas de capital decorrente do aumento de regularizações de dívidas de contribuições, satisfeitas mediante dação em pagamento de bens móveis ou imóveis.

⁶ As alterações orçamentais aumentaram a receita total em 679 M€ e reduziram a despesa total em 102 M€.

⁷ As alterações orçamentais aumentaram a receita efetiva em 58 M€ e reduziram a despesa efetiva em 352 M€.

Quadro I. 9 – Conta da Segurança Social – alterações orçamentais

(em milhões de euros)

Designação	OSS inicial	Alterações				OSS Final
		Reforço	Anulações	Créditos especiais	Total	
Receita efetiva	28 096	12	-11	0	1	28 097
Impostos Indiretos	222	0	0	0	0	222
Contribuições para a Segurança Social	16 510	11	-11	0	0	16 510
Rendimentos da propriedade	501	0	0	0	0	501
Transferências correntes	10 526	2	0	0	2	10 528
Outras receitas correntes	146	0	0	0	0	145
Receitas de capital	13	0	0	0	0	13
Reposições não abatidas nos pagamentos	178	0	0	0	0	178
Receita não efetiva	15 607	0	0	3 752	3 752	19 360
Ativos financeiros	14 997	0	0	0	0	14 997
Passivos financeiros	260	0	0	0	0	260
Saldo do Ano Anterior	351	0	0	3 752	3 752	4 103
Receita total	43 703	13	-11	3 752	3 754	47 457
Despesa efetiva	27 167	244	-573	0	-330	26 837
Despesas com o pessoal	284	31	-34	0	-3	281
Aquisição de bens e serviços	112	50	-52	0	-2	110
Transferências correntes	25 095	106	-390	0	-284	24 811
Subsídios	1 254	43	-83	0	-39	1 215
Outras despesas correntes	364	3	-4	0	-1	363
Despesas de capital	59	10	-10	0	-1	58
Despesa não efetiva	15 854	3 440	-1 940	253	1 753	17 608
Ativos financeiros	15 591	3 440	-1 940	253	1 753	17 345
Passivos financeiros	263	0	0	0	0	263
Despesa total	43 021	3 684	-2 513	254	1 424	44 445
Saldo orçamental efetivo	929					1 260
Saldo orçamental total	681					3 011

Fonte: LOE 2018 e CSS 2018.

Na despesa destacam-se os reforços e anulações que se traduziram em transferências entre classificações económicas que não afetaram o valor global do orçamento. Relevam neste campo as transferências correntes (390 M€) onde se acomodam as transferências para as famílias, com prestações sociais nas suas várias componentes, e subsídios com anulações de 303 M€ e de 83 M€, respetivamente e ativos financeiros com reforços de 3 440 M€.

Ao nível das receitas, o aumento resultou, essencialmente, de créditos especiais provenientes de integração de saldos do ano anterior no montante de 3 752 M€. Estas verbas destinaram-se:

- ◆ A financiar despesa que já estava orçamentada em:
 - ◇ ativos financeiros de curto prazo no âmbito do Sistema Previdencial – Repartição (1 500 M€);
 - ◇ ações de formação profissional (491 M€)¹ e em programas no âmbito da ação social (4 M€)²;
 - ◇ complementos de pensão suportados pelo Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos(FESSPBC) (1 M€).

¹ Comparticipação Pública Nacional (CPN) (429,5 M€) e Fundo Social Europeu (FSE) (61,6 M€).

² Componente do FSE, no âmbito do Portugal 2020 (4 079 m€) e componente FEAC para apoio a carenciados, no âmbito de Programa Operacional de Apoio às Pessoas mais Carenciadas (POAPMC) (56 m€).

- ◆ A aplicar em despesa, designadamente em:
 - ◇ ativos financeiros afetos ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) (1 753 M€)¹;
 - ◇ atribuição de subsídios a instituições sem fins lucrativos no âmbito do Fundo de Socorro Social (FSS), financiado por verbas provenientes dos jogos sociais (2 M€);
 - ◇ apoios de caráter eventual atribuídos aos agricultores (520 m€), através do sistema de ação social financiado por verbas provenientes dos jogos sociais, ainda na sequência dos incêndios de junho e de outubro de 2017.

Foram cativadas verbas no valor de 39 M€, todas dentro do agrupamento de transferências correntes destinadas ao Estado (5 M€) e aos SFA (34 M€)².

¹ Por integração de saldo do ano anterior do próprio Fundo (253 M€) e por transferência do sistema previdencial-repartição para reforço da componente de capitalização (1 500 M€).

² Nos termos do n.º 5 do art. 88.º do DLEO “O valor a transferir para os organismos financiados pelo orçamento da segurança social deve ser líquido das cativações definidas na Lei do Orçamento do Estado e no presente decreto-lei”.

3. A CONTA GERAL DO ESTADO

3.1. Receitas e despesas consolidadas da Administração Central e da Segurança Social

Em 2018, a “*conta consolidada da administração central e da segurança social*” (Mapa XXIII da CGE) evidencia receitas de 78 018 M€, despesas de 80 682 M€ e um saldo de -2 664 M€. O crescimento da receita (5,1%), superior em 0,4 p.p. ao da despesa, reduziu o défice em 183 M€.

Quadro I. 10 – Conta consolidada da AC e da SS – 2017-2018

(em milhões de euros)

Receitas e despesas orçamentais	2017	2018			Variação	
	Conta Consolidada AC e SS (a)	AC	SS	Conta Consolidada AC e SS (a)	Valor	%
RECEITAS	74 240	60 848	27 276	78 018	3 778	5,1
Receita fiscal	43 142	44 932	242	45 174	2 031	4,7
Contribuições para a SS e a CGA	19 689	4 084	16 906	20 991	1 301	6,6
Outras receitas correntes	9 910	10 354	10 122	10 371	461	4,7
Transferências de capital	1 199	1 187	1	1 183	-16	-1,3
Outras receitas de capital	299	291	5	300	0	0,1
DESPESAS	77 087	65 490	25 298	80 682	3 595	4,7
Pensões e outras prestações sociais (SS e CGA) (b) (c)	(d) 31 605	9 695	22 965	32 660	1 054	3,3
Despesas com pessoal (e)	16 475	16 565	229	16 794	318	1,9
Aquisição de bens e serviços	8 706	9 710	66	9 776	1 070	12,3
Juros e outros encargos	7 993	8 121	7	8 126	134	1,7
Outras despesas correntes	(d) 8 835	17 619	2 004	9 519	684	7,7
Aquisição de bens de capital (investimento)	2 329	2 532	23	2 555	226	9,7
Outras despesas de capital	1 144	1 249	5	1 253	108	9,5
Saldo global	-2 847	-4 642	1 977	-2 664	183	6,4

(a) Foram objeto de consolidação fluxos intra e intersectoriais de juros, subsídios, transferências correntes e de capital e a aquisição/venda de serviços no programa saúde. (b) Exclui as transferências entre a CGA e a SS para pagamento de pensões aos beneficiários e (c) transferências e subsídios da SS (Ação Social) para a AC. (d) Corrigiu-se o valor que consta do PCG 2017 referente a (c), deduzindo 121 M€ em pensões e outras prestações e aumentando outras despesas correntes. (e) Relativamente à SS abrange apenas as despesas de administração.

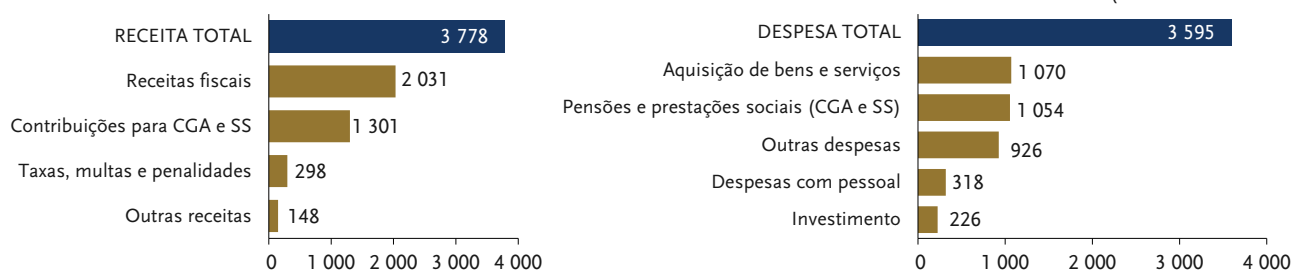
Fonte: CGE – Mapa XXIII (exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros), SGR, SIGO e CSS.

Em 2018, a receita fiscal (45 174 M€) e as contribuições para a SS e a CGA (20 991 M€) constituíram 84,8% da receita. As pensões e outras prestações sociais (32 660 M€), as despesas com pessoal (16 794 M€), a aquisição de bens e serviços (9 776 M€) e os juros (8 126 M€) representaram 83,5% da despesa.

Face a 2017, a despesa aumentou 3 595 M€ e a receita teve um aumento superior de 3 778 M€ (Gráfico I. 5).

Gráfico I. 5 – Contributos para a variação da receita e da despesa consolidada da AC e SS – 2017-2018

(em milhões de euros)



Fonte: CGE. Cálculos TC.

Na receita, subiram, essencialmente, as receitas fiscais, em 4,7% e as contribuições para a SS e a CGA, em 6,6%. Na despesa, aumentaram as pensões e outras prestações sociais, em 3,3%, a aquisição de bens e serviços, em 12,3% e as outras despesas, em 9,5%.

A redução do défice, de 183 M€, deveu-se essencialmente ao aumento das receitas fiscais (2 031 M€) e ao aumento das contribuições para a SS e a CGA (1 301 M€) que excedeu, em 247 M€, o crescimento da despesa em pensões e outras prestações (1 054 M€).

Ainda que não faça parte integrante da receita e despesa efetivas, o Tribunal assinala que se considerado um conjunto de operações de ativos e de passivos financeiros da AC suscetíveis de alterar o património financeiro líquido¹, o saldo seria agravado em 2 038 M€ para -4 702 M€, como evidencia o quadro seguinte.

Quadro I. 11 – Impacto dos ativos e passivos financeiros a considerar – 2017-2018

(em milhões de euros)

Ativos e passivos financeiros a considerar	2017		2018		Variação	
	Conta Consolidada AC e SS	AC	SS	Conta Consolidada AC e SS	Valor	%
Receitas de ativos financeiros (a)	1 326	788		788	-538	-40,6
Despesas de ativos financeiros (a)	3 624	1 059		1 059	-2 566	-70,8
Despesa de ativos financeiros (Novo Banco) (b)		792		792	792	
Despesas de passivos financeiros (c)	440	975		975	536	121,8
Diferença (receitas - despesas)	-2 738	-2 038	0	-2 038	700	-25,6
Total da receita	75 566	61 636	27 276	78 806	3 240	4,3
Total da despesa	81 152	68 316	25 298	83 508	2 356	2,9
Saldo incluindo ativos e passivos financeiros	-5 586	-6 680	1 977	-4 702	884	-15,8

(a) Ativos financeiros de SI e SFA (exceto EPR) de médio e longo prazos consolidados, i.e. não incluem: i) aplicações financeiras (depósitos, empréstimos e títulos de curto prazo e, no subsector dos SFA, títulos a médio e longo prazos); ii) aumentos de capital e os empréstimos a médio e longo prazos a SFA (e o seu reembolso), por terem como contrapartida na receita (e despesa) excluída de passivos financeiros ou de ativos financeiros; e iii) outros ativos financeiros de EPR.

(b) Pagamento do Fundo de Resolução ao Novo Banco (NB) nos termos do mecanismo de capitalização contingente.

(c) Parvalorem, Parups e Parparticipadas (amortização à CGD de empréstimos concedidos no âmbito da privatização do BPN).

Fonte: CGE, SGR, SIGO e informação dos serviços processadores.

Este saldo reflete o impacto de operações que, pela classificação económica atribuída, não são consideradas no apuramento do saldo efetivo da CGE, embora tenham impacto na dívida.

Em 2018, nas operações com ativos e passivos financeiros a considerar, destaca-se:

- ◆ a despesa com ativos financeiros do Fundo de Resolução (792 M€), referente a entregas ao Novo Banco (NB) nos termos do mecanismo de capitalização contingente – cfr. ponto 6.2;
- ◆ as despesas com passivos financeiros da Parvalorem, da Parups e da Parparticipadas (975 M€), de amortização de empréstimos concedidos pela CGD no âmbito da privatização do BPN.

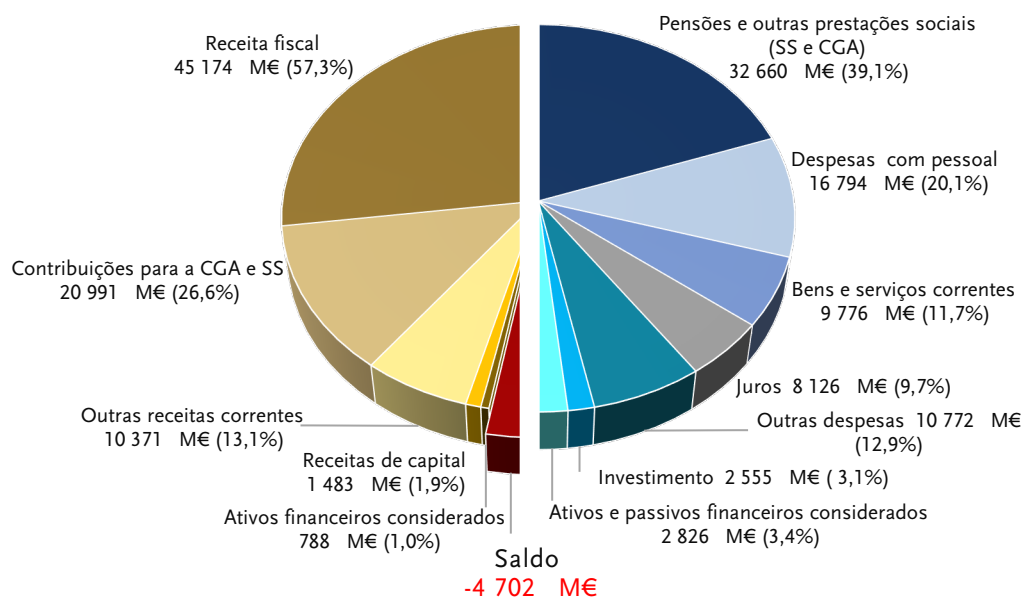
Incluindo os ativos e passivos referidos, o défice atinge 4 702 M€, tal como evidenciado no Gráfico I. 6.

¹ Art. 9.º da LEO (republicada pela Lei 41/2014, de 10/07).

Gráfico I. 6 – Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS

Receitas: 78 806 M€

Despesas: 83 508 M€



Fonte: SGR e SIGO. Cálculos TC.

Insuficiências e limitações da consolidação

A inclusão de uma conta consolidada na CGE 2018 cinge-se, como em anos anteriores, à agregação de valores da execução orçamental dos subsectores SI, SFA e SS, aos quais foram, no processo de consolidação, eliminados fluxos relativos às operações ocorridas entre esses subsectores – juros, transferências (correntes e de capital) e subsídios, bem como aquisição/venda de serviços/produtos de saúde entre entidades do Programa Orçamental Saúde¹. A consistência da informação sobre a receita e a despesa consolidada da AC (e respetivos subsectores) e da SS não evoluiu face a 2017, continuando a verificar-se as seguintes situações:

- ◆ A consolidação não abrangeu todas as operações materialmente relevantes entre entidades do perímetro orçamental relativas a outras classificações económicas².
- ◆ A consolidação dos juros foi incompleta, por:
 - ◇ Do total na despesa com juros da dívida pública direta (7 064 M€), estão classificados como pagos a SFA 18 M€ (valor considerado na consolidação), enquanto estes inscreveram em receita 20 M€ – mas informaram o Tribunal ter recebido 240 M€³. E está classificado como pago à Segurança Social 1 M€ (valor considerado na consolidação), quando esta inscreveu 404 M€ em

¹ Cfr. Mapa XXIII e nos Quadros 23, 24, 25, 26 e 28 (receitas e despesas efetivas consolidadas).

² Por exemplo, em 2018, a Parque Escolar recebeu do Estado 148 M€ a título de remuneração do Contato Programa relativo à modernização das escolas e rendas de edifícios pagas pelas direções regionais de educação e escolas de hotelaria e turismo (classificação económica 07 – Venda de bens e serviços correntes). Em contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças e a DGO referem que este tipo de operações “Não configurando uma transferência não é objeto de consolidação na Administração Central”. Porém, não existe fundamento para limitar a consolidação ao mencionado conjunto de classificações económicas, devendo abranger as operações materialmente relevantes efetuadas entre entidades do perímetro orçamental, de acordo com regras previamente definidas, consistentes e com suporte nos sistemas de informação.

³ No caso da CGA, os juros recebidos do Estado (173 M€) foram inscritos como juros recebidos de bancos.

receita de juros pagos pelo Estado. Em conjunto, na consolidação, foram considerados 19 M€, quando o seu montante foi de 644 M€.

Esta situação decorre de, na dívida sob a forma de títulos transacionáveis¹, não ser possível identificar, na despesa, os juros efetivamente pagos a entidades do perímetro consolidação².

Dada essa impossibilidade de identificação integral do destinatário final dos juros da dívida pública pagos pelo Estado (IGCP) e os montantes envolvidos, torna-se necessário adotar uma solução específica para a consolidação dos juros da dívida pública, que permita: a) do lado da receita das entidades receptoras a devida classificação como juros recebidos do Estado e b) tomar esse montante como o valor a consolidar, ou seja, do lado da despesa, reclassificar como pagos a entidades do perímetro de consolidação parte dos juros inscritos como pagos a bancos.

- ◆ O processo de consolidação continua a ser condicionado pelo número significativo de erros de contabilização, ao nível da classificação económica, principalmente em SI e SFA da AC (sobre estes erros cfr. ponto 3.2.11).
- ◆ A contabilização das diferenças de conciliação não foi uniforme³: foram contabilizadas diferenças de conciliação a negativo que, embora não afetando o saldo, diminuem o total dessas diferenças:
 - ◇ Nos subsídios entre a AC e a SS a receita era superior à despesa – a divergência foi afeta à despesa, com valor negativo (17 M€);
 - ◇ Na aquisição/venda de bens e serviços do Programa Saúde objeto de consolidação entre SI e SFA, em que a receita excede a despesa em 0,4 M€, a divergência foi afeta à despesa, com valor negativo;
 - ◇ Os juros registados como pagos pela AC à SS (1 M€) foram reclassificados diretamente em divergências de consolidação, quando poderiam ter sido abatidos à receita de juros da SS proveniente da AC (404 M€).
- ◆ Acresce que a fiabilidade da receita e despesa consolidada é também afetada pelas deficiências que se detetaram quer quanto à administração central, quer quanto à segurança social (cfr. pontos 3.2 e 3.3).

¹ Designadamente obrigações e bilhetes do Tesouro.

² Genericamente, os juros são classificados como pagos a sociedades financeiras (bancos), que atuam como intermediários e efetuam o pagamento aos detentores dos títulos. Porém, mesmo que fosse identificada a entidade recebedora, o montante de juros pago pelo título da dívida pública não corresponde, necessariamente, ao juro recebido: por exemplo, se uma entidade adquirir títulos no mercado secundário, na data da compra já existem juros corridos, que estão incorporados no preço pago pelos títulos, sendo o juro auferido pela entidade compradora apenas o relativo ao período de detenção do título.

³ Para cada tipo de operação (como por exemplo juros ou transferências) é consolidado (excluído) o valor comum e a divergência, entre o valor da receita e da despesa, é reclassificado em linha residual designada “diferenças de conciliação”. Geralmente, o valor (positivo) dessa diferença é registado na de maior montante, ou seja, na receita, se exceder a correspondente despesa, ou na despesa, na situação inversa.

3.2. Conta da Administração Central

3.2.1. Universo

3.2.1.1. Delimitação do perímetro orçamental

O perímetro do orçamento do Estado é composto pelas entidades que integram os subsectores da AC e da SS, incluindo as *EPR*¹. No contexto da LEO 2015, este amplo universo de entidades, já não assente na distinção entre *SI* e *SFA*, abrange todos os *serviços* e *entidades* que não tenham natureza e forma de empresa, de fundação ou de associação públicas (definição de génese jurídica) e as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do SEC (definição de génese estatística).

Este âmbito alargado de entidades ao aproximar o perímetro do OE ao universo do sector das administrações públicas em contabilidade nacional visa trazer às regras de disciplina orçamental grande parte das entidades públicas, independentemente da sua natureza ou forma, promovendo a prudência na gestão financeira pública e a sustentabilidade das finanças públicas, como valores que se sobrepõem às eventuais vantagens de uma gestão mais flexível. Desta forma, aumenta-se também a utilidade do orçamento e da conta como instrumentos de transparência e compreensão das finanças públicas.

Enquanto permanecer o período de diferimento da aplicação da maioria das normas da LEO 2015², o processo orçamental, o conteúdo do orçamento, a execução e a conta geral do Estado, continuarão a obedecer ao normativo da LEO 2001, baseado na distinção entre *SI* e *SFA*. São *SI* os organismos que dispõem de autonomia administrativa para os atos de gestão corrente³ e *SFA* os organismos dotados de autonomia administrativa e financeira que não revistam a natureza, forma e designação de empresa pública, fundação ou associação⁴, considerando-se integrados no sector dos *SFA* as *EPR*, com a possibilidade de beneficiarem de um regime simplificado de controlo da execução orçamental.

A integração das entidades no perímetro orçamental implica a sua sujeição aos princípios, regras e disciplina constantes da LEO, das normas de execução orçamental e das instruções emitidas pela DGO. Estas entidades, em que se incluem as *EPR*, são obrigadas a dispor de informação em contabilidade pública⁵, encontram-se sujeitas ao controlo administrativo e jurisdicional da execução orçamental a exercer, respetivamente, pela DGO e pelo TC, e a um conjunto de obrigações de prestação da informação, conforme definido no decreto-lei de execução orçamental⁶.

Destacam-se os princípios do equilíbrio orçamental, da transparência orçamental, da especificação, da não consignação e da não compensação, da economia, eficiência e eficácia e da unidade de tesouraria, bem como as normas que disciplinam as alterações orçamentais, a transição de saldos, as cativações⁷ e o regime de autorização das despesas.

¹ Art. 2.º da LEO 2015.

² Os arts. 3.º e 20.º a 76.º apenas produzem efeitos a partir de 01/04/2020 (Lei 37/2018, de 07/08).

³ O subsector dos *SI* integra, também, unidades contabilísticas que não correspondem a organismos/entidades.

⁴ Definição de génese jurídico-financeira, presente no regime da administração financeira do Estado e na LEO 2001.

⁵ As *EPR* passaram a dispor de dois sistemas de prestação de contas, sujeitos a critérios de reconhecimento e mensuração distintos.

⁶ Cfr. art. 19.º da LEO 2015.

⁷ Encontram-se excecionados das normas relativas a cativações e reservas o Conselho das Finanças Públicas, as instituições de ensino superior e as *EPR* que não recebam transferências do OE ou de serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado e cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado ou que apresentem nos últimos três anos custos médios inferiores a 1,5 M€ (cfr. art. 4.º da LOE 2018).

As entidades dos subsectores da AC e da SS estão sujeitas às normas da LEO relativas à elaboração do orçamento, à execução orçamental e à prestação de contas. Porém, no que respeita às EPR, encontram-se previstas exceções ao regime geral do subsector dos SFA, não lhes sendo aplicáveis as regras relativas à cabimentação da despesa, às alterações orçamentais, à transição de saldos, aos fundos de maneo e à adoção do SNC-AP, entre outras; porém, encontram-se obrigadas ao princípio da unidade de tesouraria e a prestar informação relativa à previsão mensal de execução, bem como outra informação de carácter periódico idêntica à exigida aos SFA¹.

Para além das exceções acima referidas, está contemplado um regime simplificado de acompanhamento da execução orçamental para um conjunto de EPR identificadas no Anexo II do DLEO, traduzido, nomeadamente, na dispensa de observar as regras relativas às previsões mensais da despesa (com exceção da inicial), à assunção de encargos plurianuais e ao registo de informação sobre fundos disponíveis, compromissos, contas a pagar e pagamentos em atraso, sendo-lhes aplicável um modelo simplificado do regime de classificação económicas das receitas e das despesas públicas².

Note-se que a LEO 2015 eliminou a referência a *serviços integrados* e a *serviços e fundos autónomos*, mencionando agora *serviços* e *entidades*, mas não definiu objetivamente cada um dos conceitos³; estabelece ainda que as entidades previstas no n.º 3 do art. 57.º possuem autonomia especial para a gestão de receitas próprias⁴, sem concretizar em que consiste essa autonomia e como se diferenciam dos demais serviços.

Acresce também que regimes jurídico-financeiros pouco claros de certas entidades⁵ e a omissão de reporte por parte de algumas entidades (cfr. ponto 3.2.1.2) são realidades que reduzem a eficácia do regime acima exposto. É assim crucial a revisão de um conjunto de diplomas basilares da administração financeira do Estado que assegure um quadro normativo harmonizado no contexto da reforma em curso, iniciada com a aprovação do SNC-AP e com a LEO 2015.

3.2.1.2. Perímetro orçamental em 2018

Em 2018, no subsector dos serviços integrados, a receita foi registada por 128 entidades (no SGR – Sistema de gestão de receitas) e a despesa por 136 unidades orçamentais⁶ (no SIGO – Sistema de informação orçamental). Relativamente ao subsector dos SFA, 352 entidades (incluindo 153 EPR) inscreveram execução orçamental no SIGO.

Ao longo do ano decorreram alterações ao universo das entidades que constavam do OE 2018: i) criação do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema e do Fundo para a Inovação Social; ii) extinção da Fundação da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, da Fundação das Universidades Portuguesas, da Ecodetra - Sociedade de Tratamento e Deposição de Resíduos, SA e dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA; iii) fusão na CGD⁷ de cinco entidades que integravam o OE enquanto EPR (Caixa

¹ Cfr. art. 32.º do DLEO.

² Cfr. art. 33.º do DLEO.

³ Pese embora a primeira alteração à LEO 2015 tenha introduzido uma imprecisão concetual ao quadro normativo referindo-se ao dever de informação sobre cativações discriminado por *SI* e por *SFA* [relatório do orçamento - alínea k) do n.º 3 do art. 37.º] ou por entidades que integram a *administração direta e indireta do Estado* [acompanhamento e controlo da execução orçamental – alínea d) do n.º 1 do art. 75.º].

⁴ Serviços e entidades que disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas ou que disponham de um especial regime de autonomia decorrente de imperativo constitucional ou do respetivo regime jurídico (entidades do ensino superior, do SNS e de áreas de regulação e supervisão) e, ainda, os organismos que gerem fundos comunitários.

⁵ Vide, nomeadamente, Relatório 20/2019–2.ª Secção – Auditoria ao Fundo REVITA.

⁶ Excluindo 147 de mera inscrição de transferências para o respetivo SFA.

⁷ Com produção de efeitos a 30/09/2018.

Desenvolvimento, SGPS, SA, Caixa Gestão de Ativos, SGPS, SA, Caixa Seguros e Saúde, SGPS, SA, Parcaixa, SGPS, SA e Wolfpart SGPS, SA); e iv) integração no subsector das instituições sem fins lucrativos do Laboratório da Paisagem de Guimarães¹.

Na CGE 2018, verificaram-se, quanto ao universo de entidades, deficiências que decorreram, quer ao nível do próprio OE 2018, quer na fase do reporte da execução orçamental:

- ◆ Omissão, no OE 2018 e na execução orçamental² dos:
 - ◇ Fundos (autónomos ou com autonomia administrativa e financeira): de Apoio ao Financiamento à Inovação-FINNOVA e de Coinvestimento 200M³ (ambos geridos pela PME-Investimentos); e de Garantia de Viagens e Turismo-FGVT (Turismo de Portugal).
 - ◇ Fundos (patrimónios autónomos): de Compensação do Serviço Universal de Comunicações Eletrónicas-FCSUCE (ANACOM)⁴; para a Promoção dos Direitos dos Consumidores (DGTF e DGC)⁵; e da Língua Portuguesa (Instituto Camões)⁶, que não foram inscritos como SFA nem as suas receitas e as despesas foram integradas no orçamento e contas da entidade gestora⁷.
- Em contraditório, o Turismo de Portugal e a ANACOM apresentaram alegações contrárias à inclusão das receitas e das despesas do respetivo Fundo no OE e na CGE, essencialmente por as suas receitas provirem de contribuições de empresas. Porém, trata-se de contribuições obrigatórias, que constituem receita do Estado⁸, sendo a gestão dessas verbas responsabilidade do Estado através da entidade gestora do Fundo. Trata-se, assim, de receitas públicas que, tal como a sua aplicação em despesa, devem integrar o OE e a CGE, à semelhança de outras receitas e despesas da mesma natureza.
- No caso do FGVT, a legislação atribuiu-lhe especificamente a natureza de SFA, dotando-o de “... personalidade jurídica e de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, cabendo a sua gestão ao Estado, representado pelo Turismo de Portugal” (art. 37.º do DL 17/2018, de 08/09).
- ◇ Fundo REVITA⁹ e Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas¹⁰, cujos regimes jurídico-financeiros não são claros quanto à obrigação de integrar o OE e a CGE.
- ◆ Duas entidades que constavam do OE 2018 não inscreveram qualquer execução no SIGO (Fundação Carlos Lloyd Braga¹¹ e Fundação Escola Portuguesa de Macau¹²) e quatro não reportaram os valores

¹ Além das situações mencionadas, o OE 2018 incluiu cinco entidades que eram subsidiárias do Novo Banco, privatizadas em outubro de 2017, aquando da venda do banco à Lone Star (ES Tech Ventures, SGPS, SA, Gnb Concessões, SGPS, SA, Praça do Marquês - Serviços Auxiliares, SA, Quinta dos Cónegos - Sociedade Imobiliária, SA e a Righthour, SA.).

² Tal como em anos anteriores, com exceção do Fundo de Coinvestimento 200M, criado pelo DL 126 -C/2017, de 06/10.

³ Integrou o OE 2019.

⁴ Idem.

⁵ Em 2018, por conta do Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores foi pago, pela Direção-Geral do Consumidor, por operações de tesouraria: 305 m€ de apoios financeiros (a que correspondia despesa orçamental de subsídios) e 141 m€ de devolução de caucções (a inscrever como despesa extraorçamental).

⁶ Sem execução em 2018.

⁷ Ao contrário dos Fundos para a Modernização Comércio (IAPMEI) e de Calamidades (IFAP) cujas receitas e despesas foram integradas nas da respetiva entidade gestora.

⁸ E que não será restituída às empresas contribuintes em caso de cessação da sua atividade ou eventual extinção do Fundo.

⁹ O Fundo REVITA, gerido por um conselho de gestão, embora dotado de autonomia administrativa e financeira, não integra o perímetro de consolidação da AC, da SS, nem o orçamento da SS (n.º 1 do art. 2.º do DL 81 -A/2017, de 07/07) (cfr. Relatório 20/2019-2.ª Secção - Auditoria ao Fundo REVITA).

¹⁰ Com a natureza de património autónomo, gerido pelo Turismo Fundos, SGFII, SA.

¹¹ Em contraditório, a DGO refere que a entidade justificou a ausência de reporte por se encontrar “... extinta, a aguardar a escritura”, que ocorreu em março de 2019.

¹² Não integrou o OE 2019.

finals da conta de gerência (Banif, SA, Caixanet – Telemática e Comunicações, SA, Centro Hospitalar de Leiria, EPE e Instituto Português do Sangue e da Transplantação, IP).

Em sede de contraditório, a DGO informou que estabeleceu contactos sistemáticos com as entidades “no sentido de promoverem os respetivos reportes de informação”.

- ◆ Foram indevidamente classificadas como EPR entidades que são SFA da administração central: o Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, o Fundo de Garantia de Depósitos, o Sistema de Indemnização aos Investidores, o Fundo de Contragarantia Mútuo e o Fundo de Resolução. Essa classificação permitiu que lhes fosse aplicado um regime simplificado¹ em que a informação sobre a execução orçamental é prestada segundo o modelo simplificado de classificação das receitas e despesas públicas definido pela DGO e que os dispensa do cumprimento de um conjunto de obrigações subtraindo-os, assim, ao regime de controlo a que estão legalmente sujeitos os SFA.

Em contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças e a DGO alegam que, em 2018, também as EPR de regime simplificado passaram a estar sujeitas ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, “... o que permitiu colmatar a recomendação do Tribunal”. Porém, é de salientar que para 2018, os arts. 32.º e 33.º do DLEO continuaram a dispensar as EPR, em particular as de regime simplificado, de um conjunto alargado de obrigações e de controlos que se aplicam aos SFA.

O Tribunal tem recomendado² que o Governo, através da DGO, tome as medidas necessárias para serem incluídas no OE e na Conta todas as entidades previstas na LEO e justifique todas as alterações ocorridas na composição do universo dos serviços e fundos da administração central constantes da lista divulgada pelo INE e que tome as medidas necessárias para que os serviços e fundos autónomos da administração central não sejam indevidamente considerados no OE e na Conta como EPR. O controlo eficaz das contas públicas, nomeadamente para verificar se a execução do OE é integralmente reportada, pressupõe a certificação do universo das entidades orçamentais.

3.2.2. Receita consolidada

Em 2018, a receita consolidada da AC aumentou 2 788 M€ (4,8%) totalizando 60 848 M€, devido ao aumento da receita fiscal em 2 030 M€ (4,7%) e da receita não fiscal em 757 M€ (5%).

Quadro I. 12 – Receita consolidada da administração central – 2017-2018

(em milhões de euros)

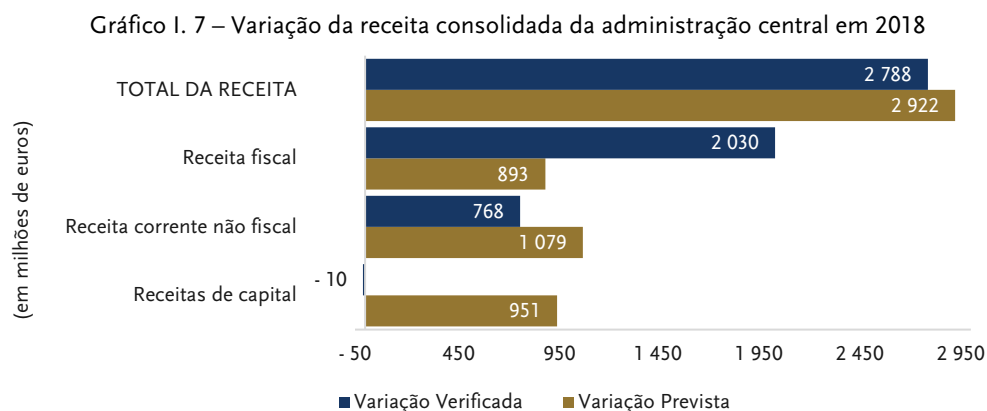
Receitas	2017	2018	Variação	
			Valor	%
Receitas correntes	56 572	59 370	2 798	4,9
Receita fiscal	42 902	44 932	2 030	4,7
Impostos diretos	18 335	19 742	1 408	7,7
Impostos indiretos	24 567	25 190	622	2,5
Receita corrente não fiscal	13 671	14 438	768	5,6
Receitas de capital	1 488	1 478	-10	-0,7
Transferências de capital	1 200	1 187	-12	-1,0
Outras receitas de capital	289	291	2	0,6
Total	58 061	60 848	2 788	4,8

Fonte: CGE – Mapa XXIII (exclui todas as receitas orçamentais classificadas em ativos e passivos financeiros e saldos de gerência), SGR e SIGO.

¹ Anexo II do DLEO para 2018 (DL 33/2018, de 15/05).

² Recomendações mais recentes 9 e 10 – PCGE/2015, 8 e 9 – PCGE/2016 e 4 e 5 – PCGE/2017.

O Gráfico I. 7 compara, face à execução de 2017, as variações verificadas na receita com as previstas no OE.



Fonte: Execução: Mapa XXIII CGE, SGR e SIGO; Previsão inicial: Mapa 51 CGE 2018 e informação complementar.

Comparando com o valor previsto no OE, o aumento de 2 788 M€ na receita total foi inferior em 135 M€, dado que do crescimento de 2 030 M€ previsto para as receitas correntes não fiscais e para as receitas de capital, apenas se concretizou um aumento de 757 M€, pese embora a receita fiscal tenha aumentado 2 030 M€ (4,7%) – mais do dobro do que o previsto no OE (893 M€).

3.2.2.1. Receita fiscal

Em relação a 2017, a receita fiscal da AC aumentou 2 030 M€ (4,7%), totalizando 44 932 M€, devido ao aumento dos impostos diretos em 1 408 M€ (7,7%) e dos impostos indiretos em 622 M€ (2,5%).

Quadro I. 13 – Receita fiscal – 2017-2018

(em milhões de euros)

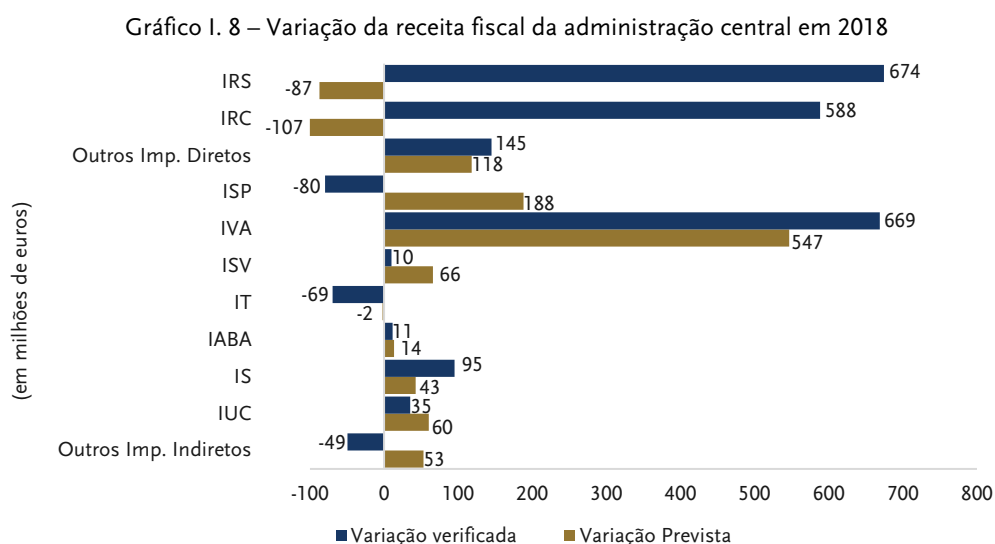
Impostos	2017	2018				
	CGE	OE inicial (a)	CGE	Variação (valor)	Variação (%)	Diferença face ao OE
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3-1)	(5)=(3/1)	(6)=(3-2)
Impostos diretos	18 335	18 259	19 742	1 408	7,7	1 483
Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)	12 230	12 143	12 904	674	5,5	761
Do Estado	11 854	11 737	12 498	643	5,4	761
Dos Municípios (b)	376	406	406	31	8,1	-
Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC)	5 752	5 645	6 340	588	10,2	695
Outros	353	471	498	145	41,1	27
Impostos indiretos	24 567	25 536	25 190	622	2,5	-346
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	16 001	16 548	16 670	669	4,2	122
Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	3 366	3 554	3 286	-80	-2,4	-268
Imposto sobre veículos (ISV)	757	823	767	10	1,3	-56
Imposto de consumo sobre o tabaco (IT)	1 445	1 443	1 376	-69	-4,8	-67
Imp. sobre o álcool, bebidas alcoólicas e adicionadas de açúcar (IABA)	279	293	291	11	4,1	-2
Imposto do selo (IS)	1 469	1 512	1 564	95	6,5	52
Imposto único de circulação (IUC)	335	395	370	35	10,6	-25
Outros	914	(a) 968	865	-49	-5,4	-103
Receita Fiscal	42 902	(a) 43 795	44 932	2 030	4,7	1 137

(a) O orçamento final difere do inicial nos outros impostos diretos (mais 35 M€) e outros impostos indiretos (menos 60 M€), passando o total para 43 770 M€.

(b) Participação variável dos Municípios (do Continente) no IRS, orçamentada e processada por despesa orçamental por iguais montantes.

Fonte: CGE (Mapa XXIII), SGR e SIGO.

O OE previa uma redução de 76 M€ (0,4%) dos impostos diretos e um aumento de 969 M€ (3,9%) dos impostos indiretos, o que é consistente com o ROE 2018, que identificava como uma das premissas da política fiscal “a transferência de parte da carga fiscal dos impostos diretos para alguns impostos indiretos, reestruturando-se as receitas fiscais e permitindo valorizar os rendimentos do trabalho”. No entanto, ao invés do previsto, a receita de impostos diretos subiu 1 408 M€ (7,7%) enquanto a dos indiretos subiu apenas 622 M€ (2,5%).



Fonte: Execução: Mapa XXIII CGE, SGR e SIGO; Previsão inicial: Mapa 51 CGE 2018 e informação complementar.

Como evidencia o gráfico anterior, verificou-se:

- ◆ nos impostos diretos, uma subavaliação significativa nas previsões do IRS e de IRC inscritas no OE: às descidas previstas de 87 M€ (0,7%) e 107 M€ (1,9%) corresponderam aumentos de 674 M€ (5,5%) e 588 M€ (10,2%), respetivamente;
- ◆ nos impostos indiretos, uma acentuada subida do IVA de 669 M€ (4,2%), mais 122 M€ do que o previsto no OE, enquanto no ISP apesar de se ter previsto um aumento de receita de 188 M€ (5,6%) registou um decréscimo de 80 M€ (2,4%).

As variações na receita de impostos resultaram do efeito conjugado de medidas fiscais, de medidas não fiscais com impacto no rendimento coletável¹, da melhoria da atividade económica, do consumo e do emprego² e de alterações de critérios de contabilização³.

O Tribunal faz notar que, apesar do peso relevante da receita fiscal (73,8% da receita da AC), o ROE não explicita adequadamente o peso desses fatores na evolução prevista da receita fiscal, de forma a sustentar os valores orçamentados. Acresce que o Relatório da CGE não quantifica os impactos das medidas que contribuíram para a redução da receita (como o aumento do número de escalões do IRS e a diminuição da taxa média para as retenções na fonte) ou para o seu aumento (como o agravamento das taxas de diversos impostos sobre o consumo) nem as razões para os desvios face ao previsto no OE.

¹ Caso das valorizações remuneratórias na administração pública.

² Em 2018, aumentou o PIB (2,4%), o consumo privado (3,1%) e o emprego (2,3%) (INE, setembro de 2019).

³ Assinala-se a reclassificação contabilística da receita do INEM relativa à taxa sobre os seguros (107 M€ em 2017 e 111 M€, em 2018), inscrita em 2017 (e no OE 2018 inicial) em impostos indiretos diversos e alterada para taxas diversas.

Impostos diretos

A receita do IRS (12 904 M€) aumentou 674 M€ (5,5%) face a 2017, repartida pelos aumentos de 643 M€ (5,4%) proveniente da parte do IRS pertencente ao Estado, e por 31 M€ (8,1%) da participação variável dos Municípios do Continente. As cobranças aumentaram 715 M€ (4,8%) e os reembolsos e restituições (deduzidos às cobranças) 40 M€ (1,6%).

O acréscimo verificado nas cobranças resultou¹ sobretudo dos aumentos: i) de 507 M€ (5,9%)² e de 69 M€ (2,7%) nas retenções na fonte sobre rendimentos do trabalho dependente e sobre os rendimentos de pensões, respetivamente; ii) de 258 M€ (19,6%) em cobranças voluntárias e iii) de 63 M€ (33,0%) na cobrança coerciva. O aumento verificado foi atenuado pela redução da receita proveniente da sobretaxa de IRS em 235 M€ (99,5%), por efeito da sua eliminação definitiva a 01/12/2017.

A receita do IRC aumentou 588 M€ (10,2%), em resultado do acréscimo de 655 M€ (9,4%) na cobrança e de 66 M€ (5,5%) nos reembolsos. A variação da cobrança resultou, fundamentalmente, dos aumentos nos pagamentos por conta em 419 M€ (12,1%) e dos pagamentos adicionais por conta (Derrama estadual) em 150 M€ (33,2%) para que contribui a alteração ao Código do IRC³.

A receita de outros impostos diretos aumentou 145 M€ (41,1%) devido ao acréscimo verificado na contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE) em 125 M€ que quadruplicou face a 2017⁴.

Impostos indiretos

A receita do IVA aumentou 669 M€ (4,2%) devido ao aumento da cobrança em 982 M€ (4,5%) atenuado pelo acréscimo dos reembolsos em 313 M€ (5,5%).

A receita do ISP diminuiu 80 M€ (2,4%), apesar do aumento das taxas aplicáveis à gasolina e ao gasóleo rodoviário⁵, variação influenciada pela quebra da receita de dezembro (menos 130 M€) devido à tolerância de ponto no dia 31/12/2018, permitindo o pagamento até 2/01/2019 de impostos de 2018.

A receita do IS aumentou 95 M€ (6,5%) em consequência das alterações introduzidas no OE 2018 no âmbito do sistema de liquidação de imposto e do aumento das taxas sobre o crédito ao consumo⁶.

¹ Com base em informação disponibilizada pela AT relativa a guias multi-imposto e a notas de cobrança de IRS (documento de pagamento de IRS anual).

² Para o aumento da receita contribuiu o pagamento de valorizações remuneratórias na administração pública iniciado em 2018 (25% do acréscimo remuneratório a 1 de janeiro, passando a 50% a 1 de setembro – art. 18.º da LOE 2018).

³ O art. 231.º da LOE 2018, alterou os arts. 87.º-A (Derrama Estadual) e 105.º-A (cálculo do pagamento adicional por conta) do Código do IRC. A taxa máxima de Derrama estadual, aplicável aos sujeitos passivos de IRC cujo lucro tributável exceda 35 M€, foi agravada de 7% para 9% e em linha com esta medida, a taxa máxima do pagamento adicional por conta aplicável à parte do lucro tributável superior ao limite supra foi aumentada de 6,5% para 8,5%.

⁴ Passando de 40 M€ para 165 M€. Esta variação reflete essencialmente o pagamento realizado pela EDP, em 2018, da CESE referente a 2017 (69 M€) e a 2018 (65 M€).

⁵ A Portaria 385-I/2017, de 29/12, aumentou a gasolina e o gasóleo rodoviário tendo em conta a inflação prevista para 2018 (1,4%). As vendas foram de: 1,03 M de toneladas de gasolina (diminuíram 0,5%) e 4,49 M de toneladas de gasóleo (aumentando 1,0%) face a 2017.

⁶ O art. 245.º da LOE alterou a Tabela Geral do Imposto do Selo, nos casos de concessão de crédito ao consumo passando a taxa i) nos créditos de prazo inferior a um ano, de 0,07% para 0,08%, ii) nos créditos de prazo igual ou superior a um ano de 0,9% para 1%, e iii) nos créditos utilizados sob a forma de conta corrente, descoberto bancário ou qualquer outra forma em que o prazo de utilização não seja determinado ou determinável de 0,07% para 0,08%. De referir ainda que se

A receita de IT decresceu 69 M€ (4,8%)¹ e justifica-se pela diminuição nas introduções ao consumo de tabaco em 3,1%² e pela tolerância de ponto concedida no dia 31/12/2018, que teve impacto na execução do mês de dezembro (menos 77 M€).

A receita de ISV aumentou 10 M€ (1,3%) em consequência de aumento de taxas³ e do crescimento do mercado automóvel face a 2017⁴.

A receita do IUC aumentou 35 M€ (10,6%) como resultado da atualização das taxas introduzidas pelo OE de 2018⁵ e também pelo crescimento do mercado automóvel. Manteve-se em vigor em 2018 o Adicional do IUC que rendeu 31 M€ (29 M€ em 2017)⁶.

A receita do IABA aumentou 11 M€ (4,1%) devido à atualização das taxas dos produtos sujeitos ao IABA no OE de 2018⁷ bem como ao aumento do consumo de vários produtos sujeitos a este imposto⁸.

Os outros impostos indiretos diminuiram 49 M€ (5,4%), devido à reclassificação contabilística da receita do INEM relativa à taxa de incidência sobre os seguros – na execução de 2018 a receita foi registada em taxas diversas (111 M€), enquanto em 2017 (107 M€) foi inscrita em impostos indiretos diversos. Em sentido contrário, releva-se o aumento da contribuição para o audiovisual (CAV) em 28 M€ (18,8%)⁹ e do imposto sobre o jogo em 29 M€ (17,8%).

3.2.2.1.1. Receitas fiscais consignadas

Em 2018, as receitas fiscais que se encontram consignadas, cobradas pela AT e por outras entidades, atingiram 3 689 M€, mais 212 M€ (6,1%) do que em 2017, representando 8,2% da receita fiscal.

manteve em vigor o art. 70.º-A do código do IS – Desincentivo ao crédito ao consumo (artigo aditado pela LOE de 2016) o qual agrava em 50% as taxas acima referidas.

¹ Apesar da atualização das taxas de imposto em 1,4% em vários tipos de tabaco (art. 247.º da LOE 2018).

² De acordo com as estatísticas da AT disponíveis no portal de finanças, houve uma quebra nas introduções ao consumo de vários tipos de tabaco, nomeadamente em cigarros (-2,0%) correspondente a menos 200 milhões de unidades e tabaco de corte fino (-28,6%) o que representa menos 164 T.

³ As taxas de ISV relativas às componentes de cilindrada e ambiental aumentaram 1,4% (art. 254.º da LOE 2018).

⁴ Segundo dados da ACAP – Associação Automóvel de Portugal, o mercado total de veículos automóveis cresceu 2,6% (7,7% em 2017) tendo sido comercializados mais 6.854 veículos novos.

⁵ Aumento das tabelas para os veículos de categoria A a G em 1,4% (art. 262.º da LOE 2018).

⁶ Nos termos do art. 282.º da LOE 2018.

⁷ Atualização das taxas ao nível da inflação prevista em 1,4% (art. 247.º da LOE 2018).

⁸ Nomeadamente os aumentos no consumo de cerveja (1,8%), bebidas fermentadas (6,6%) e produtos intermédios (3,7%) de acordo com as estatísticas da AT. Verifica-se, no entanto, uma quebra nas bebidas não alcoólicas (-10,5%) estando as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes sujeitas a IABA (art. 212.º da LOE 2017), verba consignada ao Serviço Nacional de Saúde e que arrecadou 73 M€ (menos 12 M€ que o previsto).

⁹ Importa referir que este aumento está influenciado pelo facto de a CAV ter sido contabilizada como imposto indireto no subsector Estado somente a partir de fevereiro de 2017. Ao longo de 2017, foram contabilizados em taxas 25 M€ dos quais 17 M€ são referentes ao mês de janeiro.

Quadro I. 14 – Receitas fiscais consignadas por entidades destinatárias – 2017-2018

(em milhões de euros)

Impostos e entidades destinatárias	2017	2018
Impostos cobrados pela AT	2 524	2 814
IRS	385	419
Municípios - Participação variável no IRS	376	406
Fundo de Estabilização Tributário - Consignação de até 5% da cobrança coerciva	9	13
IRC	5	74
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – Consignação de 2 p.p. das taxas de IRC	-	67
Fundo de Estabilização Tributário - Consignação de até 5% da cobrança coerciva	5	6
Impostos diretos diversos	342	487
Fundo de Resolução - Contribuição do sector bancário	171	186
Fundo de Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético - Contribuição extraordinária do sector energético	40	165
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social - Adicional ao IMI	131	136
IVA	824	851
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social - IVA Social	797	824
Turismo de Portugal - IVA Turismo	16	16
Fundo de Estabilização Tributário - Consignação de até 5% das cobranças coercivas	11	11
ISP	731	717
Infraestruturas de Portugal - Contribuição do serviço rodoviário	672	646
Fundo Ambiental	23	30
Fundo Florestal Permanente - Adicional às taxas de imposto	27	26
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	10	10
Fundo de Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético	-	4
IABA	-	73
Serviço Nacional de Saúde - IABA sobre bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes	70	73
Impostos indiretos diversos	166	194
Rádio e Televisão de Portugal - Contribuição sobre o audiovisual	151	179
Administração Central do Sistema de Saúde - Contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica	14	14
Fundo de Estabilização Tributário - Consignação de até 5% das cobranças coercivas	1	1
Impostos cobrados por outras entidades (SCML, Turismo de Portugal e INEM)	953	874
Lotarias, resultados de exploração de apostas mútuas e outros impostos indiretos (SCML)	697	695
Segurança Social	234	232
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	218	219
Administração Central do Sistema da Saúde	113	116
Instituto Português de Desporto e Juventude	66	66
Outros organismos (a)	66	62
Imposto do jogo (Turismo de Portugal)	149	180
Turismo de Portugal	135	152
Segurança Social	6	10
Outros organismos (b)	8	18
Outros impostos indiretos (INEM)	107	-
Instituto Nacional de Emergência Médica - taxas sobre seguros	107	-
Total	3 477	3 689

(a) Fundo de Fomento Cultural (24 M€ em 2017 e 22 M€ em 2018), Autoridade Nacional de Proteção Civil (19 M€ em 2017 e 2018), Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (7 M€ em 2017 e 2018), organismos do Ministério da Educação (11 M€ em 2017 e 9 M€ em 2018) e Secretaria-Geral da Presidência de Conselhos de Ministros (4 M€ em 2017 e 2018).

(b) Fundo de Fomento Cultural (3 M€ em 2017 e 2018), Instituto Português de Desporto e Juventude (2 M€ em 2017 e 8 M€ em 2018), Administração Central do Sistema de Saúde (2 M€ em 2017 e 5 M€ em 2018), organismos do Ministério da Economia (1 M€ em 2017 e 2 M€ em 2018) e Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (1 M€ em 2018).

Fonte: SGR, CGE 2018 (Quadro A30 – Receitas gerais consignadas a outras entidades contabilizadas pela AT) e SIGO.

A AT inscreveu receitas fiscais consignadas¹ no valor de 2 814 M€ (2 524 €, em 2017), principalmente: o IVA social para o IGFSS (824 M€), a contribuição do serviço rodoviário para a Infraestruturas de Portugal (646 M€), a participação variável dos Municípios no IRS (406 M€), a contribuição do sector bancário para o Fundo de Resolução (186 M€), a contribuição sobre o audiovisual para a RTP (179 M€), o IABA sobre refrigerantes destinado ao SNS (73 M€) e o IRC destinado à Segurança Social (67 M€). Ao FET foi consignado o montante de 30 M€ (27 M€, em 2017).

O quadro anterior não inclui a verba consignada à AT, como receita própria, a título de encargos de liquidação e cobrança de diversos impostos: 18 M€, em 2018. Essa verba não é inscrita como receita fiscal, mas como receita de venda de serviços. A AT inscreveu ainda 83 M€, como receita do Estado não consignada, dos quais 79 M€ são referentes a impostos dos municípios e das regiões autónomas (que não integram a CGE) e 4 M€ da liquidação e cobrança do adicional ao IMI destinado ao FEFSSS. Dado que a contabilização como venda de serviços diminui o valor da receita fiscal paga pelos contribuintes que é evidenciada, torna-se necessário rever a orçamentação e contabilização de tais verbas.

Em contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças e a AT referem que a “... *necessidade mencionada pelo Tribunal de Contas de rever a orçamentação e contabilização destas receitas, deverá ser acutelada no âmbito dos trabalhos da implementação da nova LEO, nomeadamente da ECE, e dos procedimentos a adotar pelos “agentes do Estado”, no caso a AT”*”.

Relativamente às outras receitas consignadas, destacam-se as provenientes dos jogos sociais do Estado concessionados à SCML², principalmente para a Segurança Social (232 M€), a SCML (219 M€), a ACSS (116 M€) e o IPD) (66 M€).

A verba relativa ao Turismo de Portugal (180 M€) refere-se ao Imposto especial do jogo³ e ao Imposto especial do jogo online⁴, que constituiu receita do próprio Instituto (152 M€) e da Segurança Social e de outras entidades (28 M€).

Com impacto na variação do total da receita fiscal consignada, conforme mostra o quadro anterior, em 2017 o INEM inscreveu 107 M€⁵ em receita de outros impostos indiretos, tendo passado, em 2018, a classificar essas verbas em receita de taxas.

O gráfico seguinte mostra as áreas e entidades a que se destinaram as receitas fiscais consignadas.

¹ Por lei ou autorização legislativa da AR, com exceção da verba consignada ao FET atribuída pelo Governo.

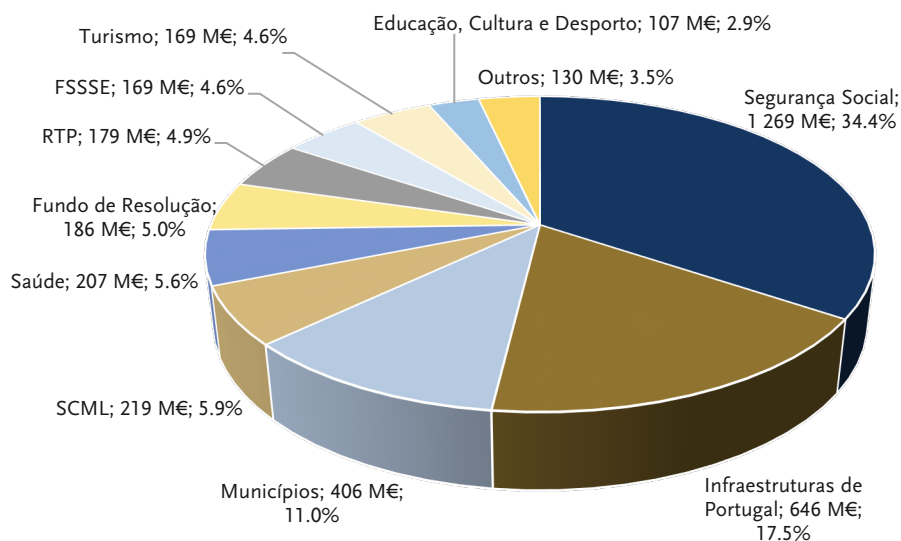
² As lotarias, a distribuição dos resultados de exploração de apostas mútuas (Euromilhões, Totoloto, M11hão, Totobola) e de apostas desportivas “à quota” (Placard). As verbas, nos termos de legislação específica que fixa os destinatários e respetivas percentagens, são transferidas pelo Departamento de Jogos da SCML para as respetivas entidades beneficiárias que as inscrevem como receita de impostos.

³ No âmbito da exploração dos jogos e apostas de base territorial, tais como os jogos de fortuna ou azar explorados nos casinos e jogo do bingo.

⁴ No âmbito da exploração dos jogos e apostas online relativas a apostas desportivas “à quota” e jogos de fortuna e azar quando praticados à distância, através de suportes eletrónicos, informáticos, telemáticos e interativos ou por quaisquer outros meios.

⁵ Verba proveniente da percentagem de 2,5 % dos prémios ou contribuições relativas a contratos de diversos seguros (em caso de morte do ramo «Vida» e dos ramos «Doença», «Acidentes», «Veículos terrestres» e «Responsabilidade civil de veículos terrestres a motor»).

Gráfico I. 9 – Destinatários das receitas fiscais consignadas – 2018



Fonte: SGR, IGFSS. Cálculos TC.

Verifica-se que:

- ◆ a receita de impostos foi consignada maioritariamente à Segurança Social (1 269 M€, 34,4%)¹, a infraestruturas rodoviárias (646 M€, 17,5%) através da contribuição do serviço rodoviário e à administração local (406 M€, 11,0%) através da participação variável dos municípios no IRS;
- ◆ existe um conjunto de sectores/entidades destinatários com montantes significativos de consignação de receitas do Estado: i) a SCML com receita direcionada para a ação social e financiada pelos jogos sociais – 219 M€; ii) o sector da Saúde, através das receitas transferidas para a ACSS provenientes de jogos sociais, imposto do jogo, contribuição extraordinária da indústria farmacêutica (CEIF) e do IABA sobre bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes (para a sustentabilidade do SNS) – 207 M€; iii) o Fundo de Resolução, responsável pelo apoio financeiro às medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal, financiado pela contribuição do sector bancário – 186 M€; e iv) o sector energético, através do Fundo de Sustentabilidade Sistemática do Sector Energético (FSSSE) com as receitas da contribuição extraordinária do sector energético – 169 M€.

Note-se que, em cada ano, podem existir diferenças entre o valor cobrado e o transferido para as respetivas entidades beneficiárias. Essas diferenças podem resultar do normal desfasamento temporal entre a cobrança e a afetação de verbas às beneficiárias, mas também de o valor a transferir não corresponder, nos termos da lei, ao valor cobrado². Em alguns casos, essas diferenças resultam de dificuldades no apuramento e processamento dos montantes a transferir, designadamente pela falta de clareza das normas que regulamentam a consignação ou porque não estão assegurados os mecanismos que permitam ajustar em anos subsequentes o valor a afetar³.

¹ Corresponde ao IVA Social afeto ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (824 M€), jogos sociais e imposto do jogo (242 M€), adicional ao IMI (136 M€) e consignação de parte do IRC (67 M€) afetos ao FEFSS.

² Como sucede com o adicional ao IMI, uma vez que a parte a transferir para o FEFSS corresponde à cobrança líquida das correspondentes deduções à coleta a que houver lugar em sede de IRS e de IRC.

³ Sobre a afetação ao FEFSS do adicional ao IMI e de parte do IRC, cfr. ponto 3 da Parte II.

Examinadas as situações de consignação identificadas no quadro conclui-se que 3 689 M€ de receitas fiscais consignadas em 2018:

- ◆ Algumas das situações decorrem de consignações previstas, em cada ano, nas LOE, como sucede com a consignação de parte da receita do ISP ao Fundo Ambiental, ao Fundo Florestal Permanente, ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas e ao Fundo de Sustentabilidade Sistemática do Setor Energético e a contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica;
- ◆ Consignações à segurança social como o IVA Social (desde 2007) e, mais recentemente, como a receita do adicional ao IMI consignado ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (desde 2017 no Código do IMI) e a consignação de receita de IRC (desde a LOE 2018);
- ◆ As restantes consignações estão previstas noutros diplomas – algumas há largos anos, como a contribuição do serviço rodoviário (desde 2007), a contribuição do sector bancário (desde 2011) ou, mais recentes como a parte do IABA sobre bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes consignada ao SNS (desde 2018) e estabelecida no código do respetivo imposto.

Note-se que o alargamento, se sistemático ou sem o escrutínio anual no âmbito da discussão e votação do orçamento pela Assembleia da República, da consignação de receitas fiscais para fins específicos, traduz-se na redução do financiamento de despesas gerais, limitando uma gestão financeira global e não indo ao encontro da premissa subjacente ao princípio da não consignação de que todas as receitas devem servir para cobrir todas as despesas previstas.

3.2.2.2. Receita não fiscal

A receita não fiscal da administração central aumentou 757 M€ (5,0%), atingindo 15 916 M€, devido principalmente ao crescimento da receita corrente não fiscal em 768 M€ (5,6%) e ao decréscimo da receita de capital em 10 M€ (2,5%).

Quadro I. 15 – Receitas não fiscais – 2017-2018

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação	
	2017	2018	Valor	%
Receita corrente não fiscal	13 671	14 438	768	5,6
Contribuições para a CGA e subsistemas de saúde	4 042	4 084	42	1,0
CGA	3 975	4 010	35	0,9
Subsistemas de saúde da Adm. Pública (exceto a ADSE)	67	74	7	10,2
Taxas, multas e outras penalidades	2 808	3 101	293	10,4
Rendimentos da propriedade	915	906	-9	-1,0
Transferências correntes	2 231	2 399	168	7,5
Venda de bens e serviços correntes (inclui a ADSE)	2 703	2 983	280	10,3
Outras receitas correntes ^(a)	957	954	-4	-0,4
Diferenças de conciliação	14	11	-2	-16,2
Receita de capital	1 488	1 478	-10	-0,7
Venda de bens de investimento	227	214	-13	-5,9
Transferências de capital	1 200	1 187	-12	-1,0
Outras receitas de capital	49	77	28	58,4
Diferenças de conciliação	13	0	-13	-
Receita efetiva não fiscal	15 159	15 916	757	5,0

(a) As outras receitas correntes incluem os capítulos: outras receitas correntes, recursos próprios comunitários e reposições não abatidas nos pagamentos.

Fonte: CGE (Mapa XXIII), SGR e SIGO.

As contribuições para a CGA aumentaram 35 M€ (0,9%), dos quais 30 M€ nas contribuições das entidades empregadoras da administração central. Relativamente às quotizações, apesar do decréscimo verificado no número de subscritores¹, a receita manteve-se ao nível do ano anterior (1 256 M€, em 2018 e 1 255 M€ em 2017)².

A receita de taxas registou um acréscimo de 242 M€ (10,3%), destacando-se o aumento:

- ◆ da receita do INEM devido à já referida reclassificação contabilística da taxa de incidência sobre os seguros – na execução de 2018, foi inscrita em taxas diversas (111 M€), enquanto em 2017 (107 M€) foi classificada em impostos indiretos diversos³;
- ◆ das taxas de portagens cobradas pela Infraestruturas de Portugal (IP) em 28 M€ (7,7%)⁴;
- ◆ das propinas em 23 M€ (6,9%) cobradas pelo Ensino Superior (13 M€) e pelo Ensino Básico e Secundário (10 M€)⁵;
- ◆ de diversas taxas cobradas pelo Instituto de Registos e Notariado (IRN) em 33 M€ (9,8%) e Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos de Justiça (IGFEJ) no valor de 21 M€ (10,2%)⁶.

A receita de multas e outras penalidades aumentou 51 M€ (11,0%), destacando-se o acréscimo:

- ◆ dos juros compensatórios em 22 M€ (173,6%), nomeadamente os recebidos pelo IGFEJ (17 M€);
- ◆ das multas e coimas por infrações ao código da estrada e restante legislação em 14 M€ (18,7%) arrecadadas pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR).

Os rendimentos da propriedade diminuíram 9 M€ (1,0%), pela quebra verificada nos juros em 88 M€ (21,0%) atenuada pelo aumento nos dividendos em 86 M€ (18,9%):

- ◆ A quebra verificada na receita de juros resulta nomeadamente das diminuições: em 63 M€ (22,4%) de juros recebidos pela CGA relativos a títulos de dívida pública; em 14 M€ (60,6%) de juros recebidos de empréstimos concedidos aos Municípios do Continente⁷; e do efeito base de 8 M€ de juros de obrigações de capital contingente pagos pelo BCP em 2017;
- ◆ O aumento nos dividendos resulta da entrega pelo Banco de Portugal de 415 M€, o que representa um acréscimo de 136 M€ (49,0%). Em sentido contrário, releva-se a diminuição dos dividendos recebidos pela Parpública em 35 M€ (26,2%)⁸.

A receita proveniente de transferências correntes aumentou 168 M€ (7,5%), dos quais 68 M€ (4,9%) nas recebidas da Segurança Social e 76 M€ (13,0%) nas transferências da União Europeia:

¹ No final de 2018 o número de subscritores totalizava 443 528, menos 10 449 do que no período homólogo.

² Teve impacto nas contribuições e quotas o descongelamento gradual das progressões na carreira dos funcionários previsto no n.º 8 do art. 18.º da LOE 2018 (25% a 1 de janeiro e 50% a 1 de setembro).

³ Cfr. ponto 3.2.2.1.1.

⁴ Reflete a atualização do tarifário anual das 161 tarifas: 12 em 0,10€ e as restantes, maioritariamente, em 0,05€.

⁵ Este acréscimo reflete a entrada da Cooperativa Portuguesa de Ensino em Angola, C.R.L. para o perímetro da AC.

⁶ No caso do IRN, o acréscimo resulta nomeadamente em taxas de registo predial (10 M€), civil (9 M€) e comercial (9 M€) e no que respeita ao IGFEJ em taxas de justiça (10 M€), taxas de registo civil (4 M€) e predial (3 M€).

⁷ Estes juros decorrem de empréstimos concedidos pelo Estado aos municípios.

⁸ Devido ao efeito base resultante dos dividendos extraordinários, recebidos em 2017, em resultado da dissolução da Sociedade Portuguesa de Empreendimentos (SPE), no valor de 63 M€. Em 2018, foi recebido pela Parpública 33 M€ a título de distribuição de capital no âmbito da operação de recomposição do balanço da Florestgal (ex- Lazer & Floresta).

- ◆ Das transferências da Segurança Social sobressaem os aumentos nas transferências recebidas pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), em 29 M€ (457,4%)¹, pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, em 14 M€ (24,6%)², e pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional, em 12 M€ (1,8%)³;
- ◆ Das transferências provenientes da União Europeia, de destacar as recebidas pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP) em mais 29 M€ (10,5%)⁴ e as transferidas para diversos organismos do ensino superior destinadas à área de investigação, em mais 49 M€ (41,6%)⁵.

As receitas provenientes das vendas de bens e serviços correntes aumentaram 280 M€ (10,3%) decorrente do aumento de 165 M€ (65,5%) em venda de bens e de 117 M€ (4,9%) em prestações de serviços:

- ◆ Nas venda de bens, destaca-se o aumento da receita do Fundo Ambiental, no valor de 165 M€ (164,7%), em resultado da receita gerada pelo aumento de preço dos leilões das licenças de emissão de carbono transacionadas no sistema de Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE)⁶;
- ◆ Em prestações de serviços, destaca-se o aumento da receita: i) da Parque Escolar, em 37 M€ (35,4%), no âmbito do contrato programa celebrado com o Estado para execução do Programa de Modernização das Escolas destinadas ao Ensino Secundário⁷; ii) do SUCH - Serviço de Utilização Comum dos Hospitais, em 33 M€ (197,1%); iii) da CP – Comboios de Portugal, em 19 M€ (6,9%), em resultado do aumento de transporte de passageiros e atualizações tarifárias; iv) da RTP, em 19 M€ (41,7%); e v) da ADSE-Instituto de Proteção na Doença, em 17 M€ (2,8%).

As outras receitas correntes diminuíram ligeiramente em 4 M€ (0,4%) resultando dos efeitos conjugados:

- ◆ Do aumento em 36 M€ (19,4%) dos Recursos Próprios Comunitários devido ao impacto dos direitos aduaneiros de importação em mais 38 M€ (20,4%), dos prémios e taxas por garantias de riscos em 14 M€ (22,7%), nomeadamente as registadas pela DGTF relativamente às provenientes das comissões de garantia e uma subida ligeira das reposições não abatidas aos pagamentos em 2 M€ (0,7%). Em relação ao OE verificou-se uma subida de 218 M€ (443,9%) devido a receitas que não se encontravam previstas, como a devolução pela UE de 116 M€, resultante do financiamento do orçamento europeu, e 38 M€ de reposições não abatidas nos pagamentos das escolas (entrega de saldos de receitas gerais e consignadas);
- ◆ Da diminuição dos subsídios provenientes da segurança social em 58 M€ (29,1%) com efeito essencialmente na quebra de receita do IEFP, em 42 M€ (73,7%).

¹ No âmbito do FSE – Programa Operacional de Capital Humano.

² No âmbito da Componente de Apoio à Família.

³ De referir que as transferências da Segurança Social ficaram aquém do orçamentado em 111 M€, facto para o qual contribuiu a execução abaixo do previsto do IEFP em 85 M€, nomeadamente no âmbito do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE) com um desvio de 49 M€ (51,5%) face ao OE.

⁴ No âmbito do FEADER - Programa de Desenvolvimento Rural do Continente.

⁵ Nomeadamente do FEDER – Competitividade e Internacionalização (mais 31 M€).

⁶ De acordo com o Boletim do 4.º trimestre de 2018 da ERSE, o preço das licenças de emissão de CO₂, no início de 2018, era cerca de 8 €/Ton e, no final de 2018, registava um valor acima dos 25 €/Ton, um aumento superior a 200%, refletindo a antecipação da escassez de licenças de emissão no mercado, resultado de alterações legislativas europeias, e que originou uma forte pressão de compra no mercado grossista.

⁷ Aprovado pela RCM 1/2007, de 3/01. Em 2018 foram recebidos 141 M€, face aos 104 M€ recebidos em 2017.

As receitas provenientes das vendas de bens de investimento registaram uma diminuição de 13 M€ (5,9%), influenciada pelo efeito base do recebimento de 24 M€ em 2017 da alienação de 12 aeronaves à República da Roménia¹ e pela quebra na receita de alienação de imóveis, no valor de 25 M€ (16,7%). Em sentido contrário, releva-se o aumento da receita da PARUPS inscrita como venda de outros bens de investimento em 38 M€².

As transferências de capital diminuíram 12 M€ (1,0%), em resultado dos efeitos conjugados ocorridos na execução das verbas provenientes da UE, dada a quebra significativa da execução do IAPMEI, em 93 M€ (19,5%), que superou o acréscimo verificado na execução de outras entidades. As transferências da UE foram inferiores às orçamentadas em 793 M€ (45,0%), 319 M€ na Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), 121 M€ no IFAP, 103 M€ na Infraestruturas de Portugal e 64 M€ na FCT³.

As outras receitas de capital aumentaram 28 M€ (58,4%), 22 M€ devido ao impacto da receita arrecadada pela Caixa Seguros e Saúde por efeito do reembolso de suprimentos concedidos a uma das participadas⁴.

3.2.2.3. Deficiências na contabilização da receita

Subsiste o incumprimento de normas fundamentais do regime de contabilização das receitas do Estado (RCRE)⁵, em vigor desde 2001, designadamente quanto aos seguintes aspetos:

- ◆ A DGO, contrariando o previsto no RCRE, não fez depender a disponibilização do SGR da prévia emissão, para cada entidade, do respetivo despacho de transição nem da nomeação formal do responsável pela contabilização da receita.
- ◆ A lista das entidades administradoras de receitas (serviços integrados) publicada pela DGO, não define logo no início do Orçamento, todas as entidades administradoras de receita (EAR). O procedimento utilizado consistiu em atualizações dessa lista ao longo da execução⁶. Refira-se que a maior parte das entidades que foram acrescentadas à lista já apresentavam execução e constavam em listas de EAR em anos anteriores pelo que já deveriam constar na lista inicial que acompanhou o OE de 2018.
- ◆ Mantém-se a falta de interligação de cada um dos sistemas próprios das entidades administradoras da receita ao SGR – com destaque para os sistemas da AT dado o seu impacto na receita fiscal – o que não assegura a consistência da informação da CGE com a residente nesses sistemas e inviabiliza o cumprimento de outras normas do RCRE, como a prestação diária da informação.

Em contraditório a AT refere que “... está empenhada e envolvida nos trabalhos de levantamento, identificação e caracterização de todas as transações e eventos a reportar e registar na ECE, bem como o necessário levantamento para o desenvolvimento/adaptação e/ou criação de sistemas de informação, no âmbito da implementação do SNC-AP (...) e da LEO (...) o que deverá permitir ultrapassar a falta de interligação atualmente existente com o SGR”.

¹ Contrato celebrado nos termos da RCM 55/2013, de 21/08 e da RCM 84-S/2016, de 30/12 (aditamento ao contrato).

² 75 M€, em 2018 e 37 M€, em 2017. Relativamente à origem das verbas e à classificação económica utilizada cfr. ponto 3.2.11.

³ No âmbito do FEDER (Agência para o Desenvolvimento e Coesão e FCT), do Fundo de Coesão (Infraestruturas de Portugal) e FEADER e Fundo Europeu das Pescas no caso do IFAP.

⁴ Quanto à natureza da operação e à classificação económica utilizada cfr. ponto 3.2.11.

⁵ Foi definido pelo DL 301/99, de 05/08 e regulamentado pela Portaria 1122/2000, de 28/07.

⁶ A lista de 18/01/2018 continha 103 entidades e posteriormente houve mais duas atualizações, que incluíram mais 16.

- ◆ Apesar de prevista como transitória no RCRE, desde 1999, continua a manter-se a contabilização das receitas pelos serviços cobradores com funções de caixa do Tesouro (como o IGCP e a AT) que, não sendo entidades administradoras de receitas, se limitam ao registo de operações de autoliquidação e cobrança, sem validar os valores cobrados como correspondentes a efetivas operações de liquidação, prejudicando a qualidade da informação.

Em contraditório a AT refere que “... a necessidade da intervenção dos serviços da AT, no âmbito da arrecadação e cobrança destas receitas, deverá ser ultrapassada com a implementação do projeto do DCC – “Documento Contabilístico e de Cobrança” (...) no âmbito da reforma em curso”.

Continua também por cumprir a norma do RCRE que determina a liquidação e cobrança das receitas do Estado pelo serviço integrado que seja a respetiva entidade administradora. Nas receitas fiscais, subsiste o incumprimento desta norma, pois uma vez mais se verificou que outras entidades da AC, para além da AT, contabilizaram 632 M€ de impostos e a segurança social 242 M€. Estas situações ocorrem por que:

- ◆ o conceito de entidade administradora preconizado pela RCRE não tem sido rigorosamente cumprido, na medida em que várias entidades contabilizam indevidamente o produto da receita de impostos (ou parte dele) sem serem a entidade administradora dessa receita nem terem intervenção na sua liquidação e cobrança – como sucede com as verbas afetas à segurança social;
- ◆ não há harmonização entre o RCRE, que regulamenta a função de entidades administradoras de receitas do Estado¹ apenas ao nível dos serviços integrados, e outros diplomas que atribuem funções de liquidação e coordenação de determinados impostos a SFA, incluindo EPR, como a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o Turismo de Portugal que, deste modo, continuam a registar receita fiscal.

Em contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças e a DGO referem que “... não se afigura que o RCRE disponha que, apenas, os serviços integrados possam ser Entidades Administradoras de Receita, não existindo neste regime nenhuma norma que estipule a impossibilidade de as receitas, que o Tribunal refere, serem administradas por entidades não incluídas no subsector dos serviços integrados”. De facto, o RCRE ao estabelecer as bases de atuação das diversas entidades intervenientes no circuito de gestão das receitas e os respetivos níveis de responsabilidade, limitando essa regulamentação à atuação dos serviços integrados, não facilita uma interpretação extensiva da mesma, a qual deverá ser esclarecida em futura legislação.

Assim, a reforma em curso deverá assegurar uma definição clara das entidades que administrem receitas do Estado, uma vez que o conceito de entidade administradora se mantém na LEO 2015.

Subsistem deficiências na contabilização das operações extraorçamentais nos sistemas que suportam a CGE, devido ao facto de nem todas as entidades as inscreverem em receita e despesa, o que prejudica a integralidade de todas as movimentações de entradas e saídas de fundos se encontrarem espelhadas nesses sistemas². Por outro lado, não existe um controlo efetivo pela DGO na contabilização destas receitas e despesas. Assim, em 2018, verificou-se um desvio significativo entre valores provisórios que constavam da Síntese de Execução Orçamental (SEO) de janeiro a dezembro de 2018 e a CGE (que evidencia menos 9 000 M€ em receita e 8 172 M€ em despesa), porque entidades com valores relevantes contabilizados na SEO não os inscreveram na execução da CGE³.

¹ “Consideram-se entidades administradoras de receitas os serviços e organismos integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança, tendo igualmente a seu cargo a responsabilidade pela respetiva contabilização” – n.º 1 do art. 2.º do RCRE.

² 261 SFA incluindo EPR (72,3%) não contabilizaram qualquer valor em receita e despesa extraorçamental.

³ É o caso da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (5 835 M€ de receita e 5 332 M€ de despesa) e do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (3 243 M€ de receita e 2 896 M€ de despesa).

No sentido do cumprimento do princípio da universalidade e da especificação, refletindo na contabilidade todas as movimentações de fundos (entradas e saídas), as instruções da DGO¹ contribuíram para o aumento do número de entidades (SI e SFA, incluindo EPR) que registaram operações extraorçamentais².

Desde 2017 passou a ser refletida no SGR a contabilização, pela AT, como receita extraorçamental, a cobrança de impostos relativa às regiões autónomas e aos municípios, que totalizou 4 694 M€ (4 410 M€ em 2017). Porém, continua a não estar refletida nos sistemas contabilísticos a respetiva despesa extraorçamental que corresponde à entrega às entidades dessas verbas, não estando formalmente designada a entidade que deve autorizar a despesa extraorçamental e assegurar o respetivo registo contabilístico³.

Em 2018, tal como apurado pelo TC, nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da CGE subsiste a omissão de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da AC, no montante de 3 949 M€⁴. Uma divergência desta dimensão evidencia a necessidade de relevar a totalidade dos fluxos financeiros dessas entidades nos sistemas que suportam a CGE pois essa omissão, para além de desrespeitar princípios orçamentais, inviabiliza a reconciliação das receitas com as correspondentes entradas de fundos registadas, quer na contabilidade da tesouraria do Estado, quer nas contas dos serviços.

O Tribunal continua a salientar a necessidade de assegurar o registo integral dos fluxos financeiros de cada entidade nos sistemas de contabilização orçamental, classificando em operações extraorçamentais a parte não relevada em operações orçamentais.

3.2.2.4. Receita por cobrar – dívida em cobrança coerciva

Evolução e composição da carteira da dívida em cobrança coerciva

No final de 2018, o montante de receita por cobrar coercivamente⁵ pela AT ascendeu a 20 109 M€, valor equivalente a 44,5% da receita fiscal do ano. Essa dívida em carteira⁶ é superior em 663 M€ (3,4%) à verificada no final do ano anterior, uma vez que, como evidencia o gráfico seguinte, ao longo de 2018 foram instaurados novos processos (3 022 M€) cujo valor superou o que resultou da extinção das dívidas (por cobrança, anulação⁷ e prescrição⁸), no montante de 2 358 M€.

¹ Designadamente, a Circular 1387/2017, de 03/08 (preparação do OE para 2018, pontos 18 a 20) e a Circular 1/2018/DGO (registo das operações extraorçamentais no SGR). Para clarificação das operações abrangidas, o DLEO 2018 (art. 156.º) alterou o classificador económico da receita e despesa extraorçamental.

² Verificou-se nos SFA/EPR mais entidades a registarem receita (14) e despesa extraorçamental (21).

³ Cfr. ponto 3.2.5.

⁴ Corresponde ao valor dos saldos das contas das entidades da administração central na tesouraria do Estado que excedem os correspondentes saldos relevados nos mapas contabilísticos gerais da CGE.

⁵ A cobrança coerciva ocorre depois de emitida a certidão de dívida pelo não pagamento no prazo de cobrança voluntária.

⁶ Abrange toda a dívida em cobrança coerciva – ao Estado (fiscal e não fiscal) e também, por exemplo, as dívidas fiscais aos municípios e às regiões autónomas e a entidades externas em cobrança pela AT (Quadro 38 do Relatório CGE).

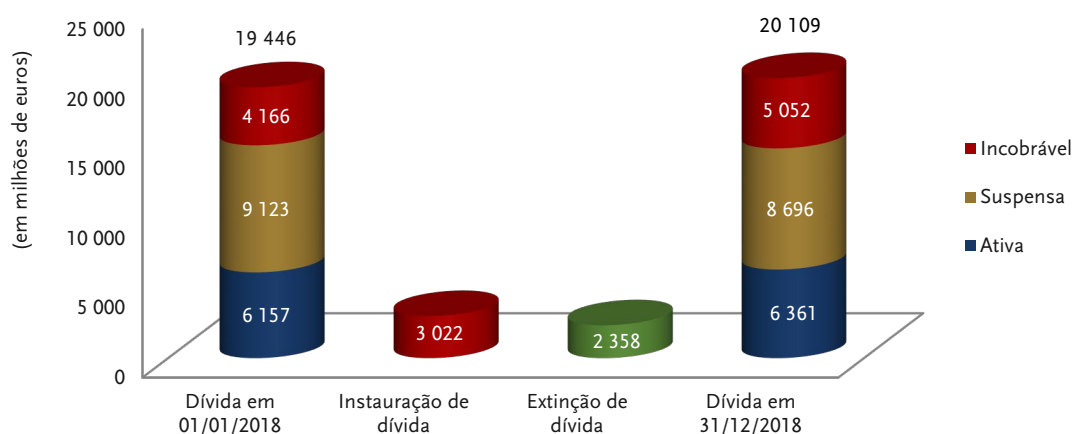
⁷ As anulações de dívidas ocorrem, regra geral, em consequência da entrega de declarações fiscais de substituição pelos contribuintes e da procedência parcial ou total de processos de impugnação judicial e de reclamação graciosa.

⁸ Em geral, a data de prescrição da dívida ocorre oito anos após o ano em que se produziu o facto gerador da obrigação de imposto, ressalvadas as causas de suspensão e interrupção do prazo (art. 48.º da Lei Geral Tributária).

Para este aumento, contribuiu o aumento da dívida incobrável em 886 M€ (21,3%) e da dívida ativa em 204 M€ (3,3%) e, em sentido contrário, a redução da dívida suspensa em 427 M€ (4,7%), em parte devida ao fim da suspensão dos processos de contribuintes das áreas afetadas pelos incêndios de 15/10/2017¹.

Assim, no final de 2018, 31,6% da carteira correspondia a dívida ativa (cobrável em tramitação corrente), 43,2% a suspensa² e 25,1% classificada como incobrável³.

Gráfico I. 10 – Evolução e distribuição da dívida em cobrança coerciva



Extinção de dívida – corresponde à soma da cobrança, anulação e prescrição.

Fonte: AT (cfr. Quadro I. 16).

A CGE 2018, para além dos valores contabilizados da cobrança, anulação e prescrição de dívidas ao Estado (fiscais e não fiscais)⁴ e na sequência do recomendado pelo Tribunal, passou a incluir informação sobre a composição do total da carteira de dívidas que se encontram por cobrar. Porém, esta nova informação não distingue as dívidas ao Estado das restantes por cobrar pela AT em execução fiscal.

A dívida em cobrança coerciva, resultante quer do *stock* que transitou do ano anterior, quer da instauração de novos processos, totalizou 22 467 M€. Deste valor foi cobrada apenas 5% (1 134 M€, 1 045 M€ em 2017⁵), anulada 4,1% (921 M€) e considerada prescrita 1,3% (303 M€), o que totalizou uma redução de dívida de 2 358 M€.

¹ No âmbito das medidas para fazer face às consequências dos incêndios ocorridos a 15/10/2017, foram suspensos os processos executivos instaurados pela AT, pela Segurança Social ou por outras entidades que tramitem processos de execução fiscal dos contribuintes com domicílio fiscal, sede ou estabelecimento nos concelhos afetados pelos incêndios (DL 141/2017, de 14/11). A suspensão foi prorrogada até 15/04/2018 (Despacho 382/2018, de 9/1, do MF).

² A execução fiscal fica suspensa em caso de pagamento em prestações, reclamação ou impugnação judicial (cfr. art. 169.º do CPPT-Código de Procedimento e de Processo Tributário).

³ A dívida incobrável corresponde à declarada em falhas, o que sucede quando se demonstrar a falta de bens penhoráveis do executado, seus sucessores e responsáveis solidários ou subsidiários - cfr. art. 272.º do CPPT. Os processos podem, no entanto, até à data de prescrição da dívida, ser reativados caso se venham a detetar bens a penhorar.

⁴ Registadas pela AT no sistema de gestão de receitas (SGR) e no Relatório da CGE (Quadros 35 a 37).

⁵ Constituindo receita do Estado 1 067 M€ (845 M€, em 2017).

Quadro I. 16 – Ciclo da dívida em cobrança coerciva – 2017-2018

(em milhões de euros)

Dívida	2017	2018					Variação 2017/2018		
		Total	IRC	IRS	IVA	OIE (a)	Outra (b)	Total	Valor
1. Dívida transitada do ano anterior (stock inicial)	18 691	5 551	2 123	6 928	618	4 226	19 446	755	4,0
Ativa	6 914	1 319	789	2 169	138	1 742	6 157	-757	-10,9
Suspensa	8 563	3 454	762	2 969	443	1 495	9 123	560	6,5
Incobrável (declarada em falhas)	3 213	777	572	1 790	37	989	4 166	953	29,7
2. Aumento (instauração novos processos)	3 453	596	585	833	209	798	3 022	-431	-12,5
3. Dívida em cobrança coerciva (1+2)	22 144	6 147	2 708	7 761	827	5 024	22 467	323	1,5
4. Extinção	2 698	410	472	598	192	686	2 358	-340	-12,6
Cobrada	1 045	181	283	236	167	268	1 134	89	8,5
Receita do Estado	845	170	265	231	162	239	1 067	222	26,3
Anulada	1 070	172	151	213	23	362	921	-149	-13,9
Receita do Estado	503	152	135	195		50	531	28	5,6
Prescrita	583	57	38	150	3	55	303	-280	-48
Receita do Estado	453	52	34	139		15	241	-212	-46,8
5. Dívida a transitar para o ano seguinte (3-4)	19 446	5 737	2 237	7 163	635	4 338	20 109	663	3,4
Ativa	6 157	1 460	789	2 155	164	1 793	6 361	204	3,3
Suspensa	9 123	3 354	745	2 821	414	1 362	8 696	-427	-4,7
Incobrável (declarada em falhas)	4 166	922	703	2 187	57	1 183	5 052	886	21,3

(a) OIE – Outros impostos do Estado;

(b) Outra: outras dívidas, incluindo as cobradas por conta de entidades terceiras.

Fonte: AT, Sistema de Gestão de Receitas e Relatório da CGE de 2018 (Quadros 35 a 38).

No final de 2018, a dívida em cobrança coerciva totalizou 20 109 M€, incluindo 35,6% de dívidas de IVA, 28,5% de dívidas de IRC, 11,1% de dívidas de IRS e 24,7% de outras dívidas ao Estado e a entidades terceiras. Neste âmbito destaca-se:

- ◆ A receita por cobrar de IVA é responsável por 43,3% de toda a dívida incobrável. A taxa de cobrança das dívidas deste imposto mantém-se baixa (3,4% da respetiva dívida) enquanto as prescrições são responsáveis por cerca de metade da dívida prescrita no ano e as anulações constituem 23,1% do total do ano.

No final de 2018, 30,5% da dívida de IVA constava da carteira como incobrável e 39,4% encontrava-se suspensa.

- ◆ Ao nível da dívida em cobrança coerciva de IRC, 58,5% encontra-se suspensa e 16% prescrita, resultando numa dívida ativa de apenas 25,5%.

O Tribunal tem vindo a assinalar com preocupação os elevados valores da dívida incobrável (declarada em falhas) – 5 052 M€ – e que este ano voltou a aumentar (4 166 M€, em 2017). Pelo peso relevante e pelo facto de os montantes terem aumentado, o Tribunal examinou dez processos de execução fiscal de maior valor declarados em falhas em 2018, verificando que em dois não consta o respetivo despacho do órgão de execução fiscal. A AT, por sua vez, justifica o aumento verificado por “*uma maior eficiência na tramitação dos processos de execução fiscal que conduz obrigatoriamente a que os processos cheguem mais rapidamente a esta fase processual*” e, por outro lado, devido a alterações nos procedimentos relativos à contagem do prazo de prescrição dos processos mais antigos, estando em avaliação instruções para posterior divulgação aos serviços.

Os procedimentos de controlo instituídos devem assegurar que se detetam alterações na situação do devedor e demais responsáveis pelo pagamento da dívida exequenda que permitam ainda a reativação do processo e a cobrança da dívida. A AT informou que “*(...) logo que detetada a existência de bens ou rendimentos*

passíveis de penhora o processo executivo retoma a sua normal tramitação designadamente através da penhora dos novos bens ou rendimentos que venham a surgir futuramente na esfera patrimonial do executado". Nos dez casos examinados, confirmou-se a reativação do processo em resultado da deteção de novos bens.

Extinção da dívida em cobrança coerciva

Em 2018, foram cobrados mais 89 M€ do que em 2017, essencialmente devido ao aumento de 72 M€ na cobrança da dívida de IRS e de 39 M€ em IRC. A cobrança de outra receita diminuiu 24 M€ em resultado, sobretudo, do aumento da cobrança de dívidas de contribuição extraordinária sobre o sector energético (121 M€) e de adicional ao IMI (20 M€) e, em sentido inverso, da redução da cobrança coerciva referente a outras entidades (133 M€) e a coimas e penalidades por contraordenações (17 M€).

Quadro I. 17 – Dívida cobrada – 2016-2018

(em milhões de euros)

Receita	2016		2017		2018		Variação 2018/2017	
	Valor	Peso %	Valor	Peso %	Valor	Peso %	Valor	%
IRS	330	22,4	211	20,2	283	20,2	72	34,0
IRC	443	30,1	142	13,6	181	13,6	39	27,7
IVA	326	22,2	234	22,4	236	22,4	2	0,7
Outra (a)	370	25,2	458	43,8	434	43,8	-24	-5,1
Total	1 470	100,0	1 045	100,0	1 134	100,0	89	8,5

(a) Outras dívidas ao Estado (fiscais e não fiscais) e a entidades terceiras em cobrança pela AT.

Fonte: AT.

De salientar que a cobrança coerciva no âmbito do PERES¹ que ascendeu a 57 M€ em 2018 tem diminuído gradualmente (443 M€, em 2016, e 116 M€, em 2017). Note-se que o Tribunal tem alertado relativamente a programas especiais de regularização de dívidas, como o PERES (mas também como o RERD² em 2013), que as dívidas pagas podem vir a ser anuladas, principalmente por decisões judiciais, daí resultando a restituição dos montantes pagos pelos contribuintes. Em 2018 foram restituídos:

- ◆ 9 M€ relativos ao PERES, respeitantes a 1146 contribuintes, sendo que existe um contribuinte responsável por 28,8 % das restituições (em 2017 já tinham sido restituídos 9 M€);
- ◆ 21 M€ relativos ao RERD, respeitantes a 766 contribuintes, sendo que um contribuinte é responsável por 46% (9,6 M€) do valor restituído. Até ao final de 2017 já tinham sido restituídos 43,4 M€, totalizando assim 64,4 M€.

Para além da cobrança, há um montante elevado de dívidas que são anuladas e outro de dívidas que prescrevem:

- ◆ Foram anuladas dívidas num montante total de 921 M€ (1 070 M€, em 2017), dos quais 531 M€ referente a receita do Estado e que se deve, de acordo com o Relatório da CGE, à *“entrega de declarações fiscais de substituição pelos contribuintes e da procedência, parcial ou total, de processos de impugnação judicial e reclamação graciosa”*, sem, no entanto, quantificar essas situações.

¹ Regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à segurança social, aprovado pelo DL 67/2016, de 3/11. Os pagamentos ao abrigo desse regime tiveram maior impacto em 2016 (pagamentos integrais e em prestações), reduzindo-se nos anos seguintes (apenas pagamentos em prestações).

² Regime especial de regularização de dívidas, criado pelo DL 151-A/2013, de 31/10.

- ◆ Do total da dívida em cobrança coerciva foi dada como prescrita 303 M€ (583 M€, em 2017), da qual a relativa a receita do Estado totalizou 241 M€ (453 M€, em 2017), mencionando o Relatório da CGE que a redução traduz o “*saneamento da carteira da dívida*” (redução das dívidas legalmente prescritas que não tinham sido reconhecidas) ao longo dos anos anteriores.

Relativamente aos dez processos de execução fiscal de maior montante reconhecido como prescrito em 2018, em sede de IVA¹, foi solicitado à AT o despacho que reconhece e fundamenta a prescrição, verificando-se que, em dois, não foram remetidos elementos essenciais: o mapa de contagem do prazo de prescrição e o correspondente despacho.

Penhoras e venda de ativos penhorados

A marcação de penhoras tem-se revelado um instrumento importante para a cobrança coerciva de dívidas. Em 2018 foram marcadas 1 935 792 penhoras (-14,3% que em 2017) e concretizadas 218 131 (11,3%). Como resultado, foram cobrados 145 M€, sendo que 99 M€ (68,3%) foram afetos a processos de execução fiscal. Por sua vez, as 10 736 vendas de ativos penhorados marcadas em 2018, foram, segundo a AT, 54% inferiores às de 2017, atingindo o valor mais baixo desde 2006.

Foram concretizadas 3 186 vendas que geraram depósitos de 75 M€, dos quais 70 M€ (93,2%) foram provenientes da venda de “Imóveis”. Porém, à semelhança dos anos anteriores, apenas 4 M€ (5,7%) foram imputados a processos de execução fiscal. A menor eficácia da penhora e venda dos imóveis está associada, com frequência, à graduação de créditos que envolvem instituições financeiras devido às garantias reais de que são, em regra, titulares.

3.2.2.5. Receita proveniente do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras

O combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras (CFEFA) é fundamental para uma justa repartição do esforço fiscal por todos os contribuintes, concorrendo para a consolidação orçamental. O Tribunal tem examinado esta matéria acompanhando quer as medidas implementadas pela AT, designadamente em execução dos correspondentes planos estratégicos, quer a informação divulgada pelo Governo sobre os resultados atingidos com esse combate que se tem revelado inconsistente com a informação prestada ao Tribunal.

Resultados do CFEFA

Não consta do Relatório da CGE informação sobre o CFEFA, prevendo a Lei Geral Tributária (LGT) que o Governo apresenta anualmente à Assembleia da República um Relatório específico (RCFEFA)² explicitando os resultados alcançados quanto ao valor das “liquidações adicionais realizadas” e das “coletas recuperadas” nos diversos impostos, bem como informação sobre o grau de execução dos planos plurianuais de CFEFA.

¹ Em 2018, as prescrições em IVA totalizaram 139 M€ (49,4% do valor total prescrito), dos quais 25 M€ são relativos a esses processos.

² Art. 64.º-B da LGT, com as alterações introduzidas pela Lei 14/2017, de 03/05 e Portaria 256/2017, de 14/08 – a apresentação do relatório deve ser efetuada até ao final de junho do ano seguinte.



Relativamente aos resultados de 2018, a AT reportou ao Tribunal “liquidações adicionais realizadas” de 1 214 M€ (985 M€, em 2017) e “coletas recuperadas” de 281 M€¹ (238 M€, em 2017), como evidencia o quadro seguinte.

Quadro I. 18 – Ciclo da receita fiscal por combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras – 2017-2018

(em milhões de euros)

Dívida/Receita fiscal	2017	2018				
	Total	IRS	IRC	IVA	Outra	Total
Saldo Inicial da dívida fiscal (SI)	6 519	1 018	3 610	1 992	478	7 099
Liquidação (L)	985	184	488	440	102	1 214
Dívida Fiscal (DFCFE = SI + L)	7 504	1 202	4 099	2 432	580	8 313
Anulação (A)	168	55	111	68	11	245
Cobrança (C)	238	61	118	54	48	281
Cobrança Voluntária	116	40	69	32	26	166
Cobrança Coerciva	122	22	49	22	22	115
Cobrança / DFCFE (%)	3,2	5,1	2,9	2,2	8,3	3,4
Saldo Final (SF) = (DFCFE - A - C)	7 098	1 086	3 870	2 310	521	7 787
Varição do Saldo (SF - SI)	579	67	260	318	43	689
(SF - SI) / SI (%)	8,9	6,6	7,2	16,0	9,0	9,7
Reembolsos e Restituições (RR)						
Receita Fiscal = C - RR	238	61	118	54	48	281

Fonte: AT - Informação de 17/04/2019.

Porém, o Relatório do CFEFA de 2018² não só não inclui os indicadores previstos na LGT, como continua a apresentar outros resultados da AT que extravasam os obtidos no âmbito da atividade exclusiva do CFEFA, dando uma ideia desproporcionada dos resultados alcançados neste âmbito. Assim, o Relatório releva:

- ◆ a cobrança coerciva³ total no valor de 1 290 M€ (dos quais 975 M€ de dívidas fiscais), onze vezes superior à que corresponde efetivamente a cobrança relativa a liquidações emitidas no âmbito do CFEFA (115 M€) – cfr. Quadro I. 18;
- ◆ as correções efetuadas da inspeção tributária aos valores declarados pelos contribuintes, no valor de 1 837 M€, que não correspondem a liquidações adicionais reportadas pela AT ao Tribunal, de 1 214 M€⁴;

O Ministro de Estado e das Finanças e a AT alegam, em contraditório: “No que se refere às correções efetuadas pela inspeção tributária aos valores declarados pelos contribuintes...” o sistema de informação “não permite apurar os valores das liquidações adicionais e das coletas resultantes dessas correções. Assim, os valores das coletas têm sido apurados através de um indicador”⁵ e que “vários fatores (...) fazem com que as correções resultantes de uma ação inspetiva não tenham o correspondente reflexo na liquidação transferida para a cobrança...”, designadamente, “existência de prejuízos de anos anteriores a deduzir ao lucro tributável...”.

¹ 115 M€ de cobrança coerciva e 166 M€ de cobrança voluntária.

² Divulgado em junho de 2019.

³ Cobrança efetuada para além do prazo de cobrança voluntária.

⁴ Liquidações transferidas para cobrança com origem na Inspeção Tributária (correções técnicas e procedimentos de revisão) e na Gestão Tributária (liquidações oficiosas).

⁵ “... aplicação de 20% ao 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)”.

- ◆ a cobrança resultante de processos de contraordenação concluídos, de 277 M€, que não corresponde a coletas recuperadas.¹

Quanto ao Relatório do CFEFA, o Ministro de Estado e das Finanças e a AT referem em contraditório que este “...evidencia toda a atividade que se entende relevante para o combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira, de acordo com os atuais conceitos adotados pela maioria das administrações fiscais” relevando “para o combate à fraude e evasão fiscal toda e qualquer atuação que induza ao cumprimento voluntário por via do aumento da perceção de risco”. Porém, pela sua natureza, o Relatório do CFEFA deve identificar os resultados especificamente provenientes desse combate, distinguindo-os de forma clara dos relativos às restantes atividades da AT.

Medidas de CFEFA

Em 2018, iniciou-se a operacionalização do Plano Específico de (PECFEFA) para o triénio de 2018-2020², que definiu três objetivos estratégicos de intervenção prioritária³ e 95 medidas para a sua concretização, de âmbitos: legislativo (37), operacional (39), penal (4), relacionamento com o contribuinte (5) e relacionamento institucional (10).

Em agosto de 2019, encontravam-se implementadas 25 medidas, em curso 13 e por implementar 57⁴.

Quadro I. 19 – Concretização de medidas do Plano Estratégico CFEFA – 2018-2020

Âmbito das medidas	Implementadas	Em curso	Não implementadas	Total
Legislativo	6	10	21	37
Operacional	9	2	28	39
Penal	1		3	4
Relacionamento com o contribuinte	3		2	5
Relacionamento institucional	6	1	3	10
Total	25	13	57	95

Fonte: AT - Informação de 02/08/2019.

Entre as medidas de carácter legislativo aprovadas em 2018, destacam-se:

- ◆ a comunicação⁵ à AT de operações suspeitas (que passou a constituir fundamento para a derrogação do sigilo bancário⁶) no âmbito da prevenção e repressão do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo;
- ◆ a tributação, em sede de IRS e IRC, das mais-valias resultantes da transmissão onerosa de partes de capital ou de direitos similares em sociedades ou outras entidades quando o valor resulte, direta ou

¹ Como se assinalou em anteriores Pareceres – Pontos 3.2.3, 3.2.4.3 e 3.2.2.5 do PCGE 2015, 2016 e 2017, respetivamente.

² Remetido pela AT ao Tribunal em 27/07/2018.

³ i) Combater a fraude e evasão fiscais e aduaneiras e a economia paralela; ii) intensificar a cooperação nacional e internacional e garantir a proteção e segurança da fronteira externa; e iii) simplificar e promover o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e aduaneiras.

⁴ Relativamente a 33 das medidas não implementadas, a AT forneceu informação sobre os trabalhos a desenvolver.

⁵ Pelo Departamento Central de Investigação e Ação Penal da Procuradoria-Geral da República (DCIAP) e pela Unidade de Informação Financeira (UIF).

⁶ Cfr. n.º 10 do art. 63.º-A da LGT, aditado pela LOE 2018.

indiretamente, em mais de 50%, de bens imóveis ou direitos reais sobre bens imóveis situados em território português¹;

- ◆ as alterações efetuadas ao regime simplificado em sede de IRS²;
- ◆ as alterações ao sistema de liquidação do Imposto do Selo (IS) com vista a permitir um controlo mais eficaz por parte da administração fiscal³.

Para além da aprovação de medidas legislativas, em 2018, a prossecução deste objetivo envolveu, nomeadamente, a cooperação da AT com entidades nacionais⁴ e internacionais⁵. Relativamente às medidas de âmbito operacional, refira-se o reforço da atuação da AT com base na informação prestada (pelas instituições de crédito, sociedades financeiras demais entidades que prestem serviços de pagamento) sobre *transferências e envio de fundos de contribuintes nacionais para outras jurisdições ou região com regime de tributação privilegiada mais favorável*⁶.

Neste contexto, a AT apurou o montante de 8 948 M€ (10 381 M€, em 2017)⁷ de transferências de fundos de contribuintes nacionais para jurisdições com regime de tributação mais favorável, correspondentes a 113 875 transferências (102 304 em 2017)⁸. Ao nível do controlo pela AT, das 231 entidades declarantes que devem remeter esta informação, 89 não cumpriram o prazo previsto, tendo a AT desencadeado o correspondente processo de contraordenação⁹. Para além do referido, foram efetuados 231 procedimentos inspetivos¹⁰, com correções e regularizações voluntárias de 10,7 M€ de matéria coletável e 4,2 M€ de imposto¹¹.

Quanto à cooperação internacional destaca-se a sua intensificação em 2018, através dos *regimes de acesso e troca automática de informações no domínio da fiscalidade* que, além da troca de informação que já existia (sobre juros, com os países da União Europeia e os EUA), passou a incluir outros rendimentos de capitais,

¹ Com exceção dos bens imóveis afetos a uma atividade de natureza agrícola, industrial ou comercial que não consista na compra e venda de bens imóveis, desde que não estejam já abrangidos pela alínea i) do art. 18.º do CIRS ou alínea b) do art. 4.º do CIRC. Cfr. alínea p) do n.º 1 do art. 18.º do CIRS e alínea f) do n.º 3 do art. 4.º do CIRC, aditadas pela LOE 2018.

² Por forma a que, da aplicação dos coeficientes do regime simplificado, não resulte um rendimento tributável inferior ao que seria obtido pela dedução de 4 104 € ou, se inferior, pela dedução ao valor do rendimento bruto do total das despesas relacionadas com a atividade profissional. Cfr. n.ºs 13 e 14 do art. 31.º do CIRS, aditado pela LOE 2018.

³ Os sujeitos passivos passam a estar obrigados à entrega de uma declaração eletrónica, nos prazos do n.º 1 do art. 44.º do Código do IS, que discrimine, nomeadamente: i) o valor tributável das operações e factos sujeitos a imposto do selo; ii) o valor do imposto liquidado, identificando os titulares do encargo; iii) as normas legais ao abrigo das quais foram reconhecidas isenções, identificando os respetivos beneficiários; e iv) o valor do imposto compensado, nos termos do art. 51.º, identificando o período de imposto compensado e os beneficiários da compensação. Cfr. art. 52.º-A e 56.º-A do CIS, aditados pela LOE 2018.

⁴ Ministério Público, Polícia Judiciária, GNR, PSP, ASAE, ACT, ISS, SEF, IGAC e IMT.

⁵ Serviço Europeu de Polícia, Organismo de Luta Antifraude, Direção-Geral de Fiscalidade e União Aduaneira, e Organização Mundial das Alfândegas.

⁶ Informação a comunicar à AT através da “*Declaração de Operações Transfronteiras*” (Modelo 38), aprovada pela Portaria 191/2017 de 16/06, até final de julho (para os anos seguintes, a data foi antecipada para 31 de março). As jurisdições com regime de tributação privilegiada mais favorável (*offshores*) constavam do anexo III do aviso do Banco de Portugal n.º 8/2016 - (Medidas n.º 33 e 51).

⁷ Informação disponibilizada pela AT no seu sítio na *internet*, em cumprimento do art. 2.º da Portaria 256/2017 de 14/08, com base nas declarações submetidas até 31/05/2019 (informação consultada em 10/10/2019).

⁸ Realizadas por 13 043 ordenantes (11 093 em 2017).

⁹ Nos termos dos art. 26.º, n.º 4 e 116.º, n.ºs 1 e 4 do Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT). O controlo, por parte da AT, incide sobre a correta identificação das transferências transfronteiras, a sua coerência com outras fontes declarativas e o seu adequado tratamento fiscal, de acordo com a Metodologia ME 04/2017 – Controlo das Transferências Transfronteiras. Informação da AT de 17/04/2019.

¹⁰ Selecionados com base no risco associado às transferências que efetuaram. Os procedimentos de avaliação do risco e da coerência da informação constam da Metodologia ME 04/2017 – Controlo das Transferências Transfronteiras.

¹¹ RCFEFA 2018.

receita da venda e alienação de ativos financeiros e saldos de contas¹ e foi alargada a outras jurisdições, incluindo *offshores*. Por esse motivo, em 2018 aumentou:

- ◆ o número de jurisdições com que Portugal trocou informação, de 46 em 2017² para 82;
- ◆ o número de instituições que prestou informação à AT, de 1 351 para 3 054;
- ◆ o número de receções de 732 380 para 931 038 e também do número de envios de informação, que passou de 401 002 para 1 919 760;
- ◆ o total dos rendimentos comunicados que quase duplicou, passando de 3 380 M€ para 6 532 M€.

Ainda no âmbito do CFEFA, destacam-se os seguintes aspetos:

- ◆ Em matéria de fraude de elevada complexidade, a AT concluiu 118 processos de investigação administrativa (120 em 2017), dos quais 22 deram origem a regularizações voluntárias (16 em 2017) e 17 a envios de propostas de ações de inspeção para correções à matéria tributável ou imposto em falta (8 em 2017)³. A AT efetuou ainda ações de investigação criminal de crimes detetados no âmbito da sua atividade, incluindo investigações conjuntas com outros órgãos de polícia criminal⁴.
- ◆ A identificação, pela AT, de atividades de risco elevado, designadamente, arrendamento de curta duração e comércio de veículos automóveis, que exigem monitorização dado o crescente desenvolvimento, informalidade em que se processam e/ou por existirem indícios de irregularidades.
- ◆ Iniciativas incentivadoras do cumprimento das obrigações fiscais (medidas de *compliance*) exercidas pela AT e assentes, designadamente, na disponibilização de informação, entre as quais se destacam a intensificação de divulgação de informação fiscal e aduaneira nos meios de comunicação social e práticas de relacionamento com o contribuinte através de mensagens eletrónicas (66 milhões de mensagens em 2018).
- ◆ As auditorias desenvolvidas pela IGF⁵.

¹ A troca bilateral de informação fiscal é baseada na *Common Report Standard – CRS* (aprovado pelo Conselho da OCDE em 15/07/2014) que consiste num conjunto de regras e procedimentos para o reporte de informação, anualmente, por parte das instituições financeiras às autoridades fiscais nacionais, sobre contas financeiras detidas por não residentes. Foram adaptados em conformidade os modelos de informação com os países da UE (Diretiva 2014/107/UE – DAC2, do Conselho, de 9/12, transposta pelo DL 64/2016, de 11/10, e com os EUA (*Foreign Account Tax Compliance Act – FATCA*, aprovado pelo art. 239.º da LOE 2015 e regulamentado pelo DL 64/2016, de 11/10). A informação a prestar à AT, pelas instituições financeiras participantes nacionais, nos termos do DL 64/2016, consta da Portaria 302-A/2016, de 02/12, alterada pela Portaria 169/2017, de 28/05.

² Relatórios do CFEFA de 2017 e de 2018. Tendo por referência outubro de 2019, existem acordos que permitem a Portugal enviar informação para 71 jurisdições e receber de 96 (cfr. Portal da OCDE para a troca automática de informação).

³ Fraudes que envolvam sujeitos passivos que atuam em economia paralela, o IVA nas aquisições intracomunitárias, os negócios do futebol profissional, ações especiais relacionadas com o *Swissleaks*, *Panama Papers*, *Malta Files* e operações transfronteiras.

⁴ No âmbito das competências previstas no art. 41.º do RGIT.

⁵ Identificadas no Relatório do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno (Volume I, Tomo II da CGE 2018) e no Relatório do CFEFA aos: i) Sistema de controlo e utilização dos benefícios fiscais aos rendimentos de capitais – produtos financeiros; ii) Sistema de controlo do regime simplificado de IRS; iii) Funcionamento dos novos sistemas da AT relacionados com a circulação de bens e comunicações de *stocks*; e iv) Sistema de controlo das transmissões de bens ou prestações de serviços tituladas por "vouchers".

3.2.3. Despesa consolidada

3.2.3.1. Despesa consolidada, por classificação económica

Em 2018, a despesa orçamental consolidada da AC aumentou 2 496 M€ (4,0%) atingindo 65 490 M€.

Quadro I. 20 – Despesa consolidada da AC por classificação económica – 2017-2018

(em milhões de euros)

Classificação económica	2017		2018		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Despesas correntes	59 548	94,5	61 709	94,2	2 161	3,6
Despesas com pessoal, das quais	16 253	25,8	16 565	25,3	312	1,9
Ensino não superior	4 592	7,3	4 699	7,2	107	2,3
Ensino superior e SAS	1 332	2,1	1 372	2,1	40	3,0
Serviço Nacional de Saúde (SNS)	3 845	6,1	4 026	6,1	181	4,7
Forças armadas e de segurança	2 600	4,1	2 523	3,9	-77	-3,0
Aquisição de bens e serviços, da qual	8 654	13,7	9 710	14,8	1 056	12,2
Serviço Nacional de Saúde (SNS)	5 090	8,1	5 974	9,1	885	17,4
Juros e outros encargos	7 990	12,7	8 121	12,4	131	1,6
Transferências correntes, das quais	25 071	39,8	25 329	38,7	258	1,0
CGA – pensões e prestações sociais	9 532	15,1	9 695	14,8	163	1,7
Segurança social	8 947	14,2	8 509	13,0	-438	-4,9
Recursos próprios comunitários	1 687	2,7	1 944	3,0	257	15,2
Subsídios	558	0,9	463	0,7	-95	-16,9
Outras despesas correntes	1 004	1,6	1 372	2,1	368	36,6
Diferenças de conciliação	19	0,0	150	0,2	131	694,2
Despesas de capital	3 446	5,5	3 781	5,8	335	9,7
Investimento (aquisição de bens de capital)	2 306	3,7	2 532	3,9	226	9,8
Infraestruturas de Portugal – PPP rodoviárias	1 449	2,3	1 473	2,2	24	1,7
Outro	857	1,4	1 059	1,6	202	23,6
Transferências de capital	1 039	1,6	1 220	1,9	181	17,4
Outras despesas de capital	32	0,1	18	0,0	-14	-44,5
Diferenças de conciliação	68	0,1	11	0,0	-57	-83,9
Despesas efetivas	62 994	100,0	65 490	100,0	2 496	4,0

Fonte: CGE Mapa XXIII (exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros) e SIGO.

Em 2018, as despesas correntes ascenderam a 61 709 M€ (94,2% do total), mais 3,6% (2 161 M€) do que em 2017, destacando-se as seguintes variações:

- ◆ As despesas com pessoal registam um acréscimo de 312 M€ (1,9%)¹, totalizando 16 565 M€ (25,3% da despesa efetiva) influenciado por pagamentos associados a valorizações remuneratórias². Destacam-se as subidas de 181 M€ (4,7%) nas entidades do SNS e de 107 M€ (2,3%) nos estabelecimentos de ensino não superior. Em sentido inverso, as forças armadas e de segurança reduziram os pagamentos em 77 M€ (3,0%).

¹ 297 M€ em remunerações certas e permanentes, 8 M€ em abonos variáveis ou eventuais e 6 M€ em contribuições para a segurança social.

² Com pagamento faseado: 25% a partir de janeiro de 2018, passando a 50% a partir de setembro de 2018, a 75% a partir de maio de 2019 e a 100% a partir de dezembro de 2019 (art. 18.º da LOE 2018).

- ◆ As despesas com a aquisição de bens e serviços aumentaram 1 056 M€ (12,2%), dos quais 885 M€ em entidades do SNS, que se refletiu na redução dos pagamentos em atraso¹.
- ◆ As despesas em juros e outros encargos cresceram 131 M€ (1,6%) por efeito do aumento no Metropolitano de Lisboa (329 M€, dos quais 269 M€ de pagamento extraordinário de juros de *swap*²) e das diminuições na Parpública (90 M€)³, no Metro do Porto (78 M€, para que contribuiu a redução de 100 M€ no pagamento extraordinário de juros de *swap*) e no Fundo de Resolução (48 M€).
- ◆ As transferências correntes aumentaram 258 M€ (1,0%), atingindo 25 329 M€ (38,7% da despesa da AC), destacando-se o acréscimo de 257 M€ (15,2%) nos recursos próprios comunitários para a UE e de 163 M€ (1,7%) nas pensões e outras prestações sociais da CGA⁴, totalizando 9 695 M€. As transferências para a segurança social diminuíram 438 M€⁵.
- ◆ Os subsídios diminuíram 95 M€ (16,9%), por efeito da quebra dos concedidos pelo IEFP (80 M€) e pelo IFAP (16 M€), ainda assim atenuada pela entrada no perímetro orçamental do Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular, que concedeu 10 M€ a empresas não financeiras.
- ◆ As outras despesas correntes cresceram 368 M€ (36,6%) devido, essencialmente, a despesa a título de assunção pelo Estado de passivos e responsabilidades da Parpública (482 M€)⁶.

Por sua vez as despesas de capital ascenderam a 3 781 M€ (5,8%), mais 9,7% do que em 2017 (335 M€), destacando-se:

- ◆ As despesas de investimento (aquisição de bens de capital) aumentaram 226 M€ (9,8%), atingindo 2 532 M€ (3,9% da despesa da AC), com destaque para o verificado na Infraestruturas de Portugal (acrécimo de 92 M€, dos quais 24 M€ em PPP rodoviárias) e na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (26 M€ para apoios concedidos no âmbito do Programa de Apoio à Reconstrução de Habitação Permanente)⁷.

Tal como evidenciado no Gráfico I. 11, as concessões rodoviárias⁸ representam um peso elevado no total destas despesas (58% em 2018).

¹ Os pagamentos em atraso das entidades do Ministério da Saúde diminuíram 358 M€ (de 844 M€, em 2017, passaram para 486 M€).

² Decorrente do acordo de regularização de contratos *swap*, alcançado entre as empresas públicas de transportes, o Estado Português e o Banco Santander Totta.

³ Essencialmente em resultado da assunção de passivos da Parpública pelo Estado, com contrapartida na extinção de créditos que a Parpública detinha sobre o Estado: 758 M€ (de empréstimos bancários e *swaps* de taxas de juro associados), através do IGCP, em junho de 2018.

⁴ Em resultado das atualizações anuais e extraordinária de pensões e outras prestações sociais determinadas pelo art. 2.º da Portaria 23/2018, de 18/02 e art. 10.º da LOE 2018 e atualizações de pensões de reforma das carreiras das forças armadas e de segurança, nos termos dos DL 3 e 4/2017, de 6/01.

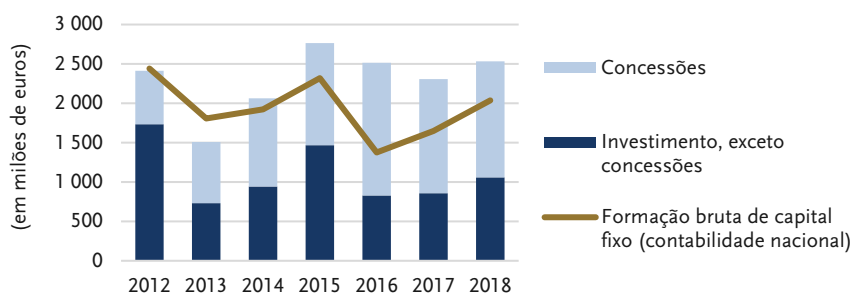
⁵ Cfr. ponto 3.3.2.1.

⁶ Com contrapartida na extinção de créditos que a Parpública detinha sobre o Estado (cfr. n.º 3 do art. 131.º da LOE 2018), por conta do Cap. 60 – “Despesas excecionais” do MF foi pago, pela DGTF, à CGD 482 M€ para liquidação de um empréstimo concedido à Parpública. Relativamente à classificação económica utilizada cfr. ponto 3.2.11.2.

⁷ Previsto no DL 142/2017, de 14/11.

⁸ Verbas inscritas pela Infraestruturas de Portugal a título de investimentos incorpóreos em PPP/Concessões.

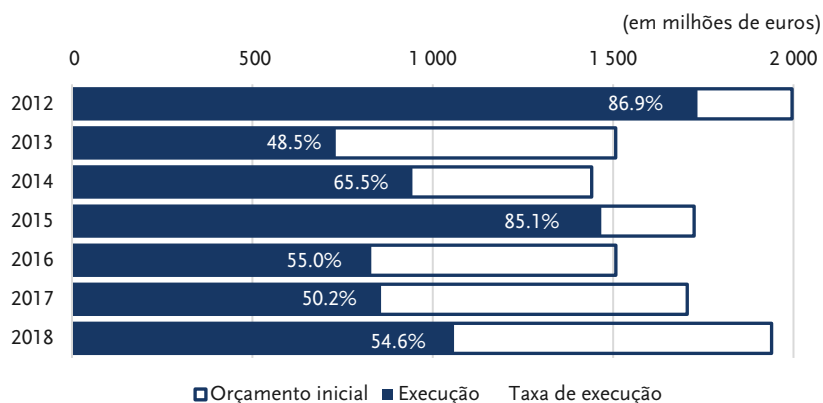
Gráfico I. 11 – Despesas de investimento na AC – 2012-2018



Fonte: SIGO (execução orçamental) e INE (FBCF).

Eliminando o valor das concessões rodoviárias, esta despesa aumentou nos últimos dois anos¹, tendo esse aumento sido de 23,6% (202 M€) em 2018, porém, representando apenas 61,2% do valor de 2012. Em contabilidade nacional, a formação bruta de capital fixo² da AC apresenta tendência semelhante pelo que, apesar do acréscimo de 23,6% face a 2017, o valor de 2018 representa 83,4% do de 2012.

Gráfico I. 12 – Despesa de investimento exceto concessões: orçamento e execução – 2012-2018



Fonte: SIGO.

Comparando os valores orçamentados com a execução das despesas de investimento, excluindo concessões (Gráfico I. 12) verifica-se uma reiterada baixa taxa de realização, fator especialmente crítico em 2013 e nos três últimos anos, que apresentam taxas de execução de apenas 55,0%, 50,2% e 54,6%, respetivamente. Salientam-se, em 2018, as baixas taxas de execução nas funções transportes e comunicações (47,3%) e saúde (47,4%).

- ◆ As transferências de capital aumentaram 181 M€ (17,4%) totalizando 1 220 M€, devido principalmente às realizadas pelo Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético (131 M€)³, a Fundação para a Ciência e Tecnologia (38 M€) e o IAPMEI (30 M€). Em sentido inverso as do IFAP diminuíram 13 M€.

¹ O pico verificado em 2015 resultou do investimento realizado por entidades que integraram, nesse ano, o perímetro do OE e da CGE, como EPR, constatando-se a redução para cerca de metade no ano seguinte

² Concetualmente, enquanto os dados da contabilidade pública são apresentados numa ótica de caixa (despesa paga) os da contabilidade nacional têm subjacente o princípio do acréscimo (despesa incorrida).

³ Em 2018, o FSSSE transferiu para a REN 156 M€ em resultado da decisão de alocação da receita da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético à mitigação do sobrecusto com a produção em regime especial renovável a repercutir na tarifa de uso global do sistema em 2019 aplicável aos clientes finais e comercializadores.

- ◆ As outras despesas de capital tiveram uma redução de 14 M€ (44,5%) que reflete o impacto da diminuição de 23 M€ nos estabelecimentos públicos de ensino não superior e os acréscimos de 6 M€ e 3 M€, na Assembleia da República e na SPGM-Sociedade de Investimento, respetivamente.

Em relação a 2017, as diferenças de conciliação com as correspondentes receitas consolidadas da AC: nas despesas correntes, aumentaram 131 M€ (694,2%), totalizando 150 M€¹ e nas despesas de capital diminuíram 57 M€ (83,9%), passando para 11 M€ (de transferências de capital).

A despesa não efetiva (ativos e passivos financeiros) é analisada nos pontos 3.2.8 e 3.2.7, respetivamente, para os quais se remete. As observações relativas aos erros e omissões constam do ponto 3.2.11.

3.2.3.2. Despesa consolidada, por programa orçamental

A despesa efetiva consolidada dos Programas Orçamentais (PO)² consta, de forma sintética, do Quadro 114 da CGE³. O quadro seguinte apresenta, para cada PO, as despesas mais significativas.

Quadro I. 21 – Despesa efetiva consolidada por programa orçamental – 2018

(em milhões de euros)

Programa orçamental	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Juros e outros encargos	Transf. e subsídios	Aquisição de bens de capital	Outras	Total
PO01 – Órgãos de soberania	265	27	0	3 171	4	6	3 474
PO02 – Governação	80	32	0	17	12	3	143
PO03 – Representação externa	186	47	0	106	10	19	369
PO04 – Finanças	570	237	164	2 538	48	562	4 119
PO05 – Gestão da dívida pública	0	0	7 152	0	0	0	7 152
PO06 – Defesa	1 197	444	0	20	262	24	1 948
PO07 – Segurança interna	1 590	244	1	102	39	3	1 979
PO08 – Justiça	970	268	0	29	28	5	1 301
PO09 – Cultura	158	207	3	64	17	8	457
PO10 – Ciência, tecnologia e ensino superior	1 393	325	0	556	112	17	2 403
PO11 – Ensino básico e secundário e admin. escolar	4 804	110	20	777	25	540	6 275
PO12 – Trabalho, solidariedade e segurança social	355	235	1	18 437	42	10	19 080
PO13 – Saúde	4 153	6 658	11	73	140	22	11 057
PO14 – Planeamento e infraestruturas	361	503	220	124	1 666	100	2 974
PO15 – Economia	122	108	0	351	11	22	615
PO16 – Ambiente	155	158	660	231	71	8	1 283
PO17 – Agricultura, florestas e desenv. rural e mar	179	91	4	685	37	39	1 036
PO18 – Mar	27	14	0	10	8	0	59
Subtotal (antes da consolidação entre programas)	16 565	9 710	8 235	27 293	2 532	1 390	65 724
Consolidação entre programas orçamentais	0	0	115	280	0	0	395
Despesa efetiva consolidada (excluindo divergências de conciliação)	16 565	9 710	8 121	27 012	2 532	1 390	65 329
Divergências de conciliação	0	0	132	29	0	0	161
Despesa efetiva consolidada	16 565	9 709	8 253	27 041	2 532	1 390	65 490

Fonte: SIGO.

¹ 132 M€ em juros e 18 M€, em transferências correntes. Relativamente à contabilização dos juros, que constituem a maior parte das diferenças de conciliação – cfr. ponto 3.1.

² Os PO correspondem à orgânica ministerial, com exceção do Ministério das Finanças (que inclui o PO Finanças e o PO Gestão da dívida pública). O PO Órgãos de soberania corresponde ao título Encargos Gerais do Estado e o PO Governação à Presidência do Conselho de Ministros.

³ A informação constante da CGE quanto à execução individual de cada PO é analisada no ponto 1.3.1.

Tal como em anos anteriores, da informação do quadro destacam-se os programas com maior peso (66,3% da despesa antes da consolidação entre programas):

- ◆ o PO12 – Trabalho, solidariedade e segurança social com 29,0% do subtotal (19 080 M€). Neste PO, as transferências e subsídios representaram 96,6% da sua despesa (18 437 M€) e incluem pensões e prestações sociais pagas pela CGA (9 695 M€), as transferências para o orçamento da segurança social (8 346 M€) e os apoios ao emprego pagos pelo IEFP (330 M€);
- ◆ o PO13 – Saúde com 16,8% do subtotal (11 057 M€), destacando-se a aquisição de bens e serviços (6 658 M€), na sua maioria processadas por entidades do SNS (5 974 M€) e pela ADSE (541 M€) e as despesas com pessoal (4 153 M€);
- ◆ o PO05 – Gestão da dívida pública totalizou 7 152 M€ de despesa (10,9% do subtotal), essencialmente em juros e outros encargos¹;
- ◆ o PO11 – Ensino básico e secundário e administração escolar registou 6 275 M€ de despesa (9,5% do subtotal), dos quais 4 804 M€ em despesas com pessoal (4 690 M€ pagos por estabelecimentos públicos de ensino não superior) e 777 M€ em transferências e subsídios.

3.2.3.3. Cumprimento dos limites do Quadro Plurianual de Programação Orçamental

O Quadro plurianual de programação orçamental (QPPO), atualizado pela LOE 2018 (art. 331.º), definiu, por programa orçamental, limites para a despesa da administração central iguais às dotações do OE para despesa efetiva dos SI, incluindo transferências para SFA, financiadas por receitas gerais.

Como evidencia o quadro seguinte, em 2018, o limite para a despesa fixado no QPPO (49 819 M€) foi respeitado, totalizando a execução 98,5% (49 079 M€). Observa-se que, dada a formulação quanto às despesas abrangidas, o QPPO constituiu 74,9% do total da despesa efetiva (65 490 M€) e não inclui empréstimos e dotações de capital a SFA/EPR em grande parte utilizados para financiar despesa efetiva².

¹ Sobre este valor cfr. ponto 3.2.7.

² Por exemplo, dotações de capital para cobertura de prejuízos que ascenderam a 1 963 M€ – cfr. Quadro I. 25).

Quadro I. 22 – Despesa efetiva financiada por receitas gerais

(em milhões de euros)

Agrupamento de programas/ programa orçamental	Despesa efetiva financiada por receitas gerais (QPPO)			Empréstimos e dotações de capital do Estado (SI)	Despesa efetiva consolidada
	Limites fixados no QPPO	Execução	Taxa de execução		
Soberania	4 779	4 735	99,1	0	5 743
P001 – Órgãos de soberania	3 448	3 444	99,9	0	3 474
P002 – Governação	113	105	93,2	0	143
P003 – Representação externa	290	279	96,0	0	369
P008 – Justiça	619	612	98,8	0	1 301
P009 – Cultura	308	296	95,9	0	457
Segurança	3 381	3 204	94,8	0	3 927
P006 – Defesa	1 743	1 597	91,6	0	1 948
P007 – Segurança interna	1 638	1 607	98,1	(a) 0	1 979
Social	28 704	29 412	102,5	508	38 815
P010 – Ciência tecnologia e ensino superior	1 492	1 494	100,2	0	2 403
P011 – Ensino básico e secundário adm. escolar	5 314	5 704	107,3	0	6 275
P012 – Trabalho, solidariedade e segurança social	13 429	13 420	99,9	0	19 080
P013 – Saúde	8 470	8 794	103,8	508	11 056
Económica	11 715	11 728	100,1	3 494	17 239
P004 – Finanças e administração pública	2 974	3 073	103,3	(b) 0	4 119
P005 – Gestão da dívida pública	7 268	7 146	98,3	0	7 152
P014 – Planeamento e infraestruturas	813	870	107,0	967	2 974
P015 – Economia	213	238	111,7	0	615
P016 – Ambiente	87	63	73,1	1 441	1 283
P017 – Agricultura, florestas, desenv. rural e mar	313	306	97,7	314	1 036
P018 – Mar	48	33	69,4	0	59
Despesa efetiva, excluindo:	48 579	49 079	101,0	3 230	65 724
Dotação provisional e dotações centralizadas	1 240				
Consolidação entre programas (a deduzir)					395
Divergências de conciliação					161
Total	49 819	49 079	98,5	3 230	65 490

(a) Não inclui empréstimo, nem dotação de capital do Fundo de Apoio Municipal pois apenas 1,2% da sua despesa é despesa efetiva.

(b) Não inclui empréstimos às sociedades veículo do ex-BPN pois destinam-se a pagar passivos financeiros, nem os empréstimos ao Fundo de Resolução destinados a despesa que foi classificada como não efetiva (em outros ativos financeiros).

Fonte: OE 2018 e SIGO.

O quadro anterior mostra que seis programas orçamentais ultrapassaram os limites definidos para a sua despesa financiada por receitas gerais:

- ◆ No PO11 – Ensino Básico e secundário, mantém-se uma situação crónica de suborçamentação das despesas com pessoal que, para além do reforço obtido por via da dotação centralizada para o descongelamento de carreiras (45 M€) obriga ao recurso à dotação provisional para o pagamento de despesas que não são imprevisíveis, nem excecionais (354 M€);
- ◆ O PO13 – Saúde, também cronicamente suborçamentado¹, beneficiou de reforços da dotação provisional (117 M€) e das dotações centralizadas “sustentabilidade do sector da saúde” (74 M€) “regularização de passivos e aplicação de ativos” (80 M€) e “descongelamento de carreiras” (77 M€);

¹ É responsável por mais de 90% dos pagamentos em atraso da administração central.

- ◆ O PO04 – Finanças e administração pública, obteve reforço de verbas da dotação “Incêndios florestais 2017” (31 M€, essencialmente em transferências para famílias) e da dotação provisional (10 M€ para contribuições para organizações internacionais);
- ◆ O PO14 – Planeamento e infraestruturas, obteve reforço de verbas da dotação “Incêndios florestais 2017” (65 M€, para reforço do orçamento das CCDR);
- ◆ O PO10 – Ciência, tecnologia e ensino superior, beneficiou de reforços da dotação provisional (5 M€) e da dotação centralizada “descongelamento de carreiras” (7 M€);
- ◆ O PO15 – Economia, obteve um reforço de 35 M€ por via da receita da contribuição extraordinária sobre o sector energético, consignada ao Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético.

Pelos montantes envolvidos e por se tratar de situações recorrentes, os PO11 e PO13 carecem de uma abordagem que assegure uma previsão orçamental mais realista e transparente, de forma a evitar a necessidade sistemática de recorrer às dotações provisional e centralizadas do Ministério das Finanças para assegurar o pagamento de despesas já identificadas (designadamente pagamentos em atraso) ou suscetíveis de melhor estimativa (despesas com pessoal).

O quadro anterior também evidencia que a despesa efetiva consolidada (65 490 M€) é superior à despesa efetiva financiada por receitas gerais (49 079 M€). Porém, esta diferença não é integralmente justificada pela capacidade de cada PO gerar receitas próprias ou obter financiamento comunitário, pois os PO foram também financiados por despesas não efetivas dos SI, sob a forma de empréstimos e dotações de capital do Estado (3 230 M€)¹.

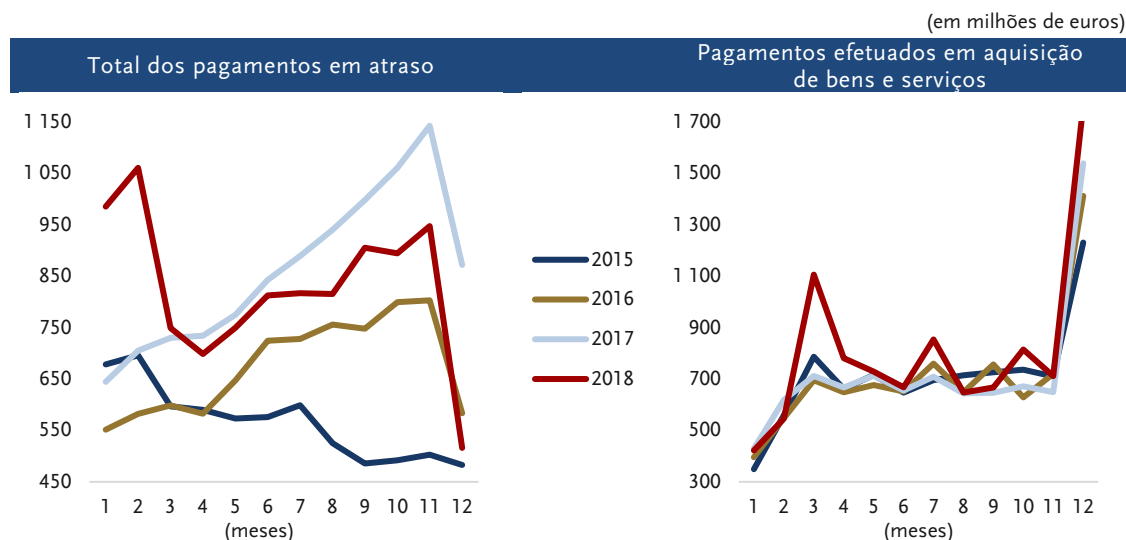
3.2.3.4. Pagamentos em atraso

No final de 2018, os pagamentos em atraso² totalizaram 516 M€ (menos 356 M€, 40,8% do que em 2017), dos quais 91,7% dizem respeito a despesas em aquisição de bens e serviços efetuadas pelas entidades do Ministério da Saúde.

¹ Cfr. ponto 3.2.8.

² Contas a pagar que ultrapassaram em mais de 90 dias o prazo de pagamento (conceito fixado na Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso).

Gráfico I. 13 – Evolução dos pagamentos em atraso e dos pagamentos efetuados em bens e serviços – 2015-2018



Fonte: Sínteses da execução orçamental de dezembro de 2015 a dezembro de 2018 e CGE 2018.

Os pagamentos em atraso atingiram 1 061 M€ em fevereiro, verificando-se a maior redução em dezembro (431 M€).

Quanto ao comportamento intra-anual dos pagamentos efetuados de bens e serviços, comparativamente aos anos anteriores em que os pagamentos mensais foram sensivelmente contantes de março a novembro e uma concentração dos pagamentos em dezembro, constata-se que em 2018 foi distinto, com picos em março, julho e outubro e os pagamentos realizados em dezembro a ultrapassar os dos anos precedentes.

Em média, o pagamento mensal de bens e serviços (809 M€), aumentou cerca de 88 M€ face ao ano anterior, contribuindo para uma redução de 40,8% no total dos pagamentos em atraso no final do ano.

O Governo deve assegurar a realização dos pagamentos nos prazos legal ou contratualmente definidos. Para além do impacto social e económico, o atraso nos pagamentos prejudica as condições negociais com os fornecedores e sujeita o Estado a juros de mora¹.

3.2.3.5. Créditos especiais com contrapartida em RNAP

O princípio da LEO da anualidade dos orçamentos² é contornado através da abertura de créditos especiais, prevista na lei, com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos (RNAP)³. Para transferir verbas orçamentais para o ano seguinte, basta que uma entidade as processe, como despesa orçamental, para uma conta sua, e as reponha no ano seguinte, obtendo do Governo a aprovação para a sua utilização em despesa.

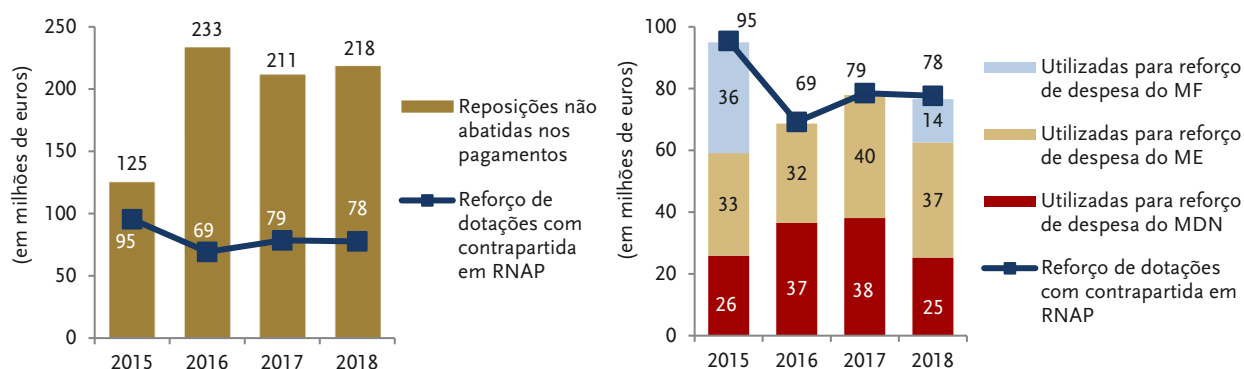
¹ Calculados, em 2018, à taxa de 8%, em cumprimento do DL 62/2013, de 10/05 (que transpôs para a legislação portuguesa a Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16/02, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais) e dos Avisos 9189/2018 e 9939/2018, publicados em 13/02 e 26/07, respetivamente.

² N.º 1 do art. 14.º da LEO 2015.

³ Reposição de verbas pagas indevidamente ou a mais em ano anterior.

Os gráficos seguintes evidenciam o total das RNAP dos SI e a parte que reforçou o orçamento de despesa e a respetiva desagregação por ministério.

Gráfico I. 14 – Utilização das RNAP para reforço do orçamento da despesa (SI) – 2015-2018

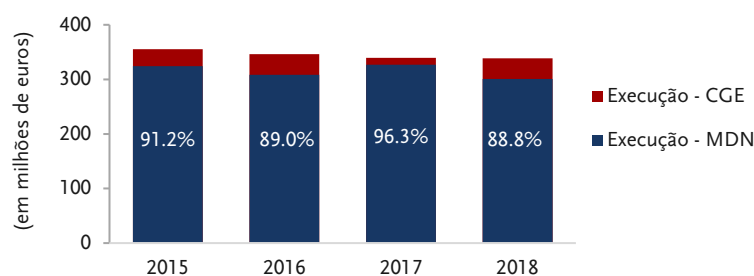


Fonte: SIGO; cálculos TC.

Em 2018, do valor total das RNAP (218 M€), 35,6% (78 M€) foi utilizado para reforçar dotações orçamentais, com destaque para 37 M€ no Ministério da Educação e 25 M€ no Ministério da Defesa Nacional, procedimento recorrente no âmbito da Lei de Programação Militar (LPM) para transitar os saldos das dotações orçamentais.

O impacto plurianual destes procedimentos encontra-se evidenciado no quadro seguinte relativamente à LPM, comparando a execução efetiva reportada pelo MDN¹ com a despesa da LPM que consta da CGE.

Gráfico I. 15 – Lei de Programação Militar: execução CGE versus MDN – 2012-2018



Fonte: SIGO; relatórios de execução da LPM 2015 a 2018; cálculos TC.

Com base na CGE, a execução da LPM nos últimos quatro anos ascendeu a 1 380 M€, por incluir em despesa as verbas repostas no ano seguinte, enquanto a despesa reportada pelo MDN, relativa à LPM é inferior (1 260 M€). Em consequência, a CGE não constitui fonte de informação fidedigna para a despesa com a LPM – em média, 8,7% do valor registado não corresponde a despesa (pagamentos a terceiros).

Torna-se necessário assegurar uma articulação adequada entre a programação plurianual e orçamentação anual, sem o recurso à abertura de créditos especiais com contrapartida em RNAP, que tem como efeitos perversos o aumento artificial da despesa (e da receita no ano da reposição), afetando o rigor e a transparência da CGE.

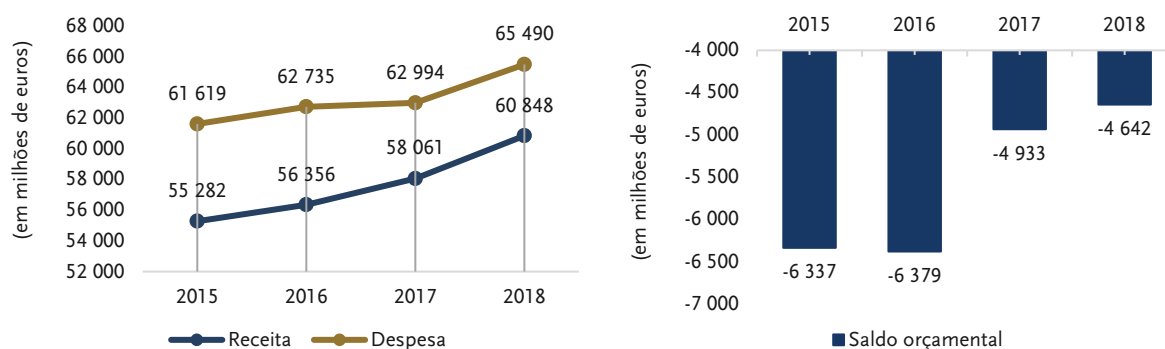
¹ No Relatório de Execução da Lei de Programação Militar.

3.2.4. Saldo orçamental da conta consolidada da administração central

Excluindo todas as operações classificadas como ativos e passivos financeiros, em 2018, a receita efetiva e a despesa efetiva consolidada da AC totalizaram, respetivamente, 60 848 M€ e 65 490 M€¹, a que correspondeu um saldo negativo (défice) de 4 642 M€.

Os gráficos seguintes evidenciam que, no período de 2015 a 2018 a receita efetiva cresceu mais do que a despesa efetiva², a que correspondeu uma redução do défice, de 1 695 M€ (26,7%).

Gráfico I. 16 – Evolução da receita e da despesa efetiva e do saldo da AC – 2015-2018



Fonte: CGE.

Conforme se destacou no ponto 3.1, considerando um conjunto de operações de ativos e passivos financeiros, o défice seria agravado em 2 038 M€³ passando para 6 680 M€.

3.2.5. Receitas e despesas que não integram a conta consolidada

A conta consolidada integra as receitas e despesas efetivas, algumas delas consolidadas (eliminadas) por se tratar de operações entre entidades da administração central. Deste modo, a receita, a despesa e o saldo examinados nos pontos anteriores (3.2.2 a 3.2.4) para além de não integrarem as operações abrangidas pela consolidação, também não integram todas as receitas e despesas que não sejam efetivas (as relativas a ativos e passivos financeiros, os saldos de gerência bem como as relativas a operações extraorçamentais).

Estas operações, constando dos sistemas contabilísticos de suporte à CGE (SGR e SIGO) não estão todas evidenciadas nos mapas da Conta, totalizam 126 010 M€ de receita e 103 675 M€ de despesa.

¹ Cfr. pontos 3.2.2 e 3.2.3.

² As taxas de crescimento médio anual foram de 3,2% e 2,1%, respetivamente.

³ Por efeito, sobretudo, da amortização de empréstimos contraídos no processo de privatização do BPN (975 M€), das entregas ao Novo Banco nos termos do mecanismo de capitalização contingente (792 M€) e ao Fundo de Recuperação de Créditos/Lesados do BES (128 M€).



Quadro I. 23 – Operações não abrangidas na conta consolidada da AC

(em milhões de euros)

	Receita	Despesa	Diferença
Ativos financeiros (cfr. ponto 3.2.8 – Património financeiro)	4 810	9 578	-4 767
Passivos financeiros (cfr. ponto 3.2.7 – Dívida)	72 983	62 964	10 019
Saldos da gerência anterior	8 217		8 217
Operações extraorçamentais	12 717	3 851	8 866
Reposições abatidas nos pagamentos (RAP)	3 487		3 487
Receita fiscal extraorçamental contabilizada pela AT	4 694		4 694
Principais entidades pagadoras de fundos comunitários	1 553	1 327	226
Caixa Geral de Aposentações	2 126	2 005	121
Outras	857	519	338
Operações eliminadas na consolidação	27 283	27 283	0
Venda/ aquisição de bens e serviços de saúde	5 019	5 019	0
Rendimentos da propriedade/ juros	76	76	0
Transferências correntes	20 848	20 848	0
Outras receitas correntes/ subsídios	0	0	0
Transferências de capital	1 340	1 340	0
Receitas e despesas não incluídas na conta consolidada	126 010	103 675	22 335

Fonte: SIGO.

Os saldos de gerência abrangem as verbas não utilizadas no ano anterior, relativas a receitas próprias, gerais (provenientes do OE), do crédito externo e de fundos europeus, autorizadas a transitar em saldo nos termos do DLEO¹ e inscritas em receita de SFA. Assinala-se o elevado montante destes saldos, que exigem a autorização do MF para a aplicação em despesa.

As classificações extraorçamentais englobam as operações que, não sendo consideradas receita ou despesa orçamental, têm expressão na tesouraria (entradas ou saídas). No quadro acima individualizaram-se os valores mais significativos:

- ◆ Reposições abatidas nos pagamentos (RAP), contabilizadas em receita dos SI, que correspondem à devolução de pagamentos orçamentais realizados em 2018² por terem sido indevidos ou efetuados em excesso. Do lado da despesa, são contabilizadas como abates à despesa paga libertando o valor correspondente de dotação orçamental³. Em 2018, 99,7% das RAP (3 476 M€) foram efetuadas no âmbito dos Encargos da Dívida, e referem-se à devolução de montantes de despesa orçamental processados pelo IGCP e não utilizados⁴. O seu montante elevado implica que a informação sobre a despesa orçamental anterior a essa reposição esteja sobreavaliada.
- ◆ Receita fiscal extraorçamental registada pela AT, relativa à parte que corresponde aos municípios e às regiões autónomas nos impostos cobrados (4 694 M€). Note-se que, apesar do registo da receita, não foi efetuado registo contabilístico do movimento de despesa extraorçamental correspondente à sua entrega⁵.

¹ Cfr. art. 16.º a 18.º do DLEO.

² Ou contabilizados como tal, caso das verbas de “saldos do Cap. 60 do OE 2018” não utilizadas até 15/02/2019 (art. 137.º da LOE 2018).

³ As RAP são objeto de registo em receita extraorçamental e, simultaneamente, abatem à despesa orçamental, o que duplica os registos contabilísticos face aos movimentos de Tesouraria.

⁴ O IGCP efetua pedidos de libertação de créditos, com base na previsão mensal de pagamentos dos encargos da dívida e procede à devolução da parte não utilizada sob a forma de RAP.

⁵ No caso do Estado, a entidade que arrecada a receita (AT) não é a entidade responsável pela sua posterior distribuição, não estando formalmente designada a entidade que deve autorizar a despesa extraorçamental e assegurar o respetivo registo contabilístico.

- ◆ As entidades gestoras de fundos comunitários¹ funcionam apenas como intermediários, devendo evidenciar: i) em receitas extraorçamentais as verbas recebidas da UE; e ii) em despesas extraorçamentais a sua transferência para os beneficiários finais².

Estas instruções permitem não empolar a receita e despesa orçamental com a mera transferência de fundos comunitários e, simultaneamente, manter o registo das operações, de acordo com os movimentos ocorridos na tesouraria.

Refira-se a ausência de valores relativos à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, quando a conta remetida ao Tribunal identifica recebimentos de 8 363 M€ e pagamentos de 7 937 M€.

- ◆ A linha “outras” abrange a retenção de receitas do Estado (impostos e contribuições que devam ser entregues nos cofres públicos)³ e outras operações de tesouraria (retenções de fundos alheios, a entregar às entidades a que respeitam)⁴ e, do lado da despesa, a correspondente entrega (ao Estado ou a terceiros). No quadro destacam-se, pelos montantes elevados, as verbas movimentadas pela CGA.

De notar que, nos serviços integrados, a generalidade das operações processadas a título de operações extraorçamentais não é contabilizada no SGR (receita) e no SIGO (despesa), podendo atingir valores materialmente relevantes, caso das despesas extraorçamentais relevadas nas contas de gerência da GNR (228 M€), da PSP (198 M€) e da Autoridade Tributária e Aduaneira (169 M€).

Conforme também se destaca noutros pontos do Parecer, os circuitos para os registos contabilísticos (orçamentais e extraorçamentais) do Estado não foram desenhados de forma a assegurar a sua correspondência com os movimentos e saldos de tesouraria, com prejuízo para a transparência e controlo das contas públicas e clara atribuição de responsabilidades às entidades envolvidas.

3.2.6. Fluxos financeiros

3.2.6.1. Fluxos financeiros com a União Europeia

No PCGE, o TC deve apreciar os fluxos financeiros com a UE, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.

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, do FEAGA e de outros instrumentos financeiros de iniciativa comunitária.

¹ As que em 2018 inscreveram os maiores montantes de operações extraorçamentais foram o IFAP (R: 862 M€, D: 862 M€), a AICEP (R: 227 M€; D: 108 M€) e o Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto (R: 151 M€, D: 136 M€).

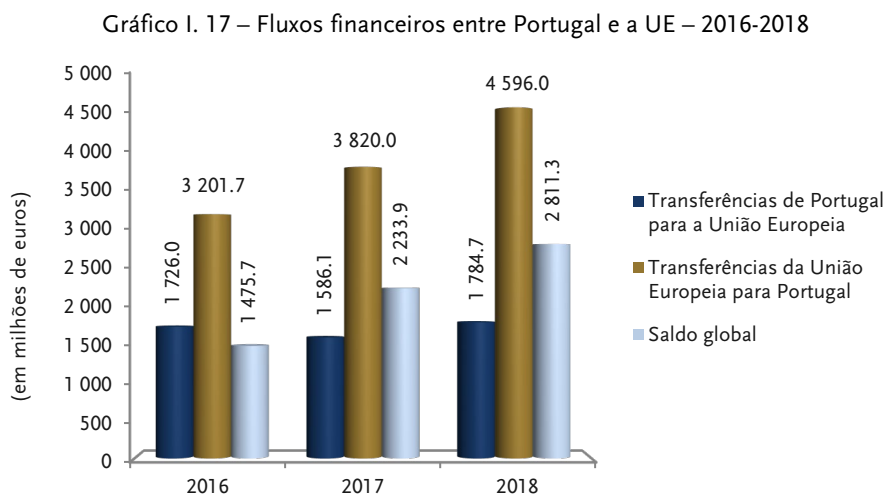
² Cfr. ponto 86 da Circular 1387 da DGO (preparação do OE 2018): quando funcionam apenas como intermediários efetuam o registo em receita/despesa extraorçamental. Porém, se estiver em causa a execução de políticas nacionais cofinanciadas por fundos europeus, a receita e despesa são registadas como orçamentais.

³ O art. 156.º do DL 33/2018, de 15/05, alterou o classificador (aprovado pelo DL 26/2002, de 14/02), prevê especificamente que a cobrança e entrega de receita do Estado pelas entidades que atuam como seus agentes (caso da AT) seja contabilizada em receita e despesa extraorçamental.

⁴ Designadamente descontos em vencimentos que não sejam receitas do Estado, cauções e garantias de fornecedores.

3.2.6.1.1. Saldo Global

A informação representada no gráfico seguinte foi apurada pelos serviços do TC e, como se desenvolve nos pontos seguintes, não é totalmente coincidente com a que consta da CGE 2018 (Volume I – Quadro 67).



Fonte: TC.

Analisando a evolução do “Saldo global” face ao ano anterior, observa-se o seu aumento em 577,4 M€ (+25,8%) devido ao comportamento dos fluxos financeiros provenientes da UE (+776,0 M€; +20,3%), embora os fluxos transferidos para a UE também tenham aumentado (em 198,6 M€; +12,5%).

3.2.6.1.2. Fluxos Financeiros para a União Europeia

Os valores constantes da CGE, relativos aos fluxos financeiros para a UE (Quadro 67) foram objeto de verificação pelos serviços do Tribunal junto da DGO.

O referido quadro apresenta os valores que se relacionam com a contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da UE, incluindo, no que respeita aos “Ajustamentos IVA e RNB de anos anteriores” e à “Correção Reino Unido”, o valor líquido pago deduzido da restituição, motivo para a diferença assinalada no quadro seguinte.

Quadro I. 24 – Transferências para a UE – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE	Valor apurado	Diferença
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
Transferências de Portugal para a UE	1 784,7	1 784,7	0
+ Direitos aduaneiros ^(a)	219,9	219,9	0
+ Recurso próprio IVA	304,2	304,2	0
+ Recurso próprio RNB	1 301,5	1 301,5	0
+ Ajustamentos IVA e RNB de anos anteriores ^(b)	0	9,1	-9,1
+ Correção Reino Unido	104,9	106,3	-1,4
+ Redução RNB da Dinamarca, Países Baixos, Suécia e Áustria	13,7	13,7	0
+ Diversos ^(c)	0,2	0,2	0
- Restituições e reembolsos ^(d)	115,7	126,2	-10,5
- Despesas cobrança DA ^(e)	44,0	44,0	0

(a) Inclui recursos próprios tradicionais não cobrados.

(b) Ajustamento de exercícios anteriores.

(c) Inclui juros relativos a recursos próprios tradicionais.

(d) Inclui correções respeitantes a anos anteriores.

(e) Despesa de cobrança dos direitos aduaneiros, incluindo acertos realizados.

Fonte: DGO e dados apurados em auditoria.

Em termos globais regista-se, relativamente ao ano anterior, um aumento das transferências totais para a UE de 198,6 M€, tendo para tal contribuído o aumento do “Recurso próprio RNB”, dos “Direitos aduaneiros” e do “Recurso próprio IVA”, parcialmente compensado por variações negativas em vários itens.

As transferências assentaram maioritariamente no “Recurso próprio RNB”, que representa 68% da verba total transferida, peso superior ao registado em 2017, de 64%, em virtude de este agregado ter registado um aumento de 236,2 M€ (+22,2%).

No decurso da auditoria realizada verificou-se ainda o seguinte:

- ◆ Foram pagos 176,1 m€ relativos a juros relacionados com atrasos na disponibilização de recursos próprios tradicionais de anos anteriores e que foram solicitados pela Comissão em 2017;
- ◆ Em 2018 já não foram cobradas “Quotizações sobre o açúcar e isoglucose”, cuja aplicação terminou em 2017. Porém, existem montantes relativos a este RPT que estão a ser recuperados pelo IFAP, os quais não se refletiram na execução, por não terem sido entregues nos cofres do Estado, em 2018;
- ◆ Relativamente à “Correção Reino Unido” não foi observado o princípio da não compensação, estando a despesa e a receita orçamental subavaliada em 1,4 M€;
- ◆ Igualmente não foi observado o mesmo princípio nos ajustamentos do IVA e do RNB, registados pelo valor líquido, estando assim subavaliada a receita e despesa orçamental em 9,1 M€.

Em sede de contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças e a DGO alegaram que não existiria violação do princípio da não compensação nos ajustamentos do IVA e do RNB, por lhes estar subjacente uma única restituição, calculada pela Comissão Europeia.

Porém, a restituição de cerca de 13,0 M€ corresponde à compensação de três componentes claramente identificadas no *appel aux fonds* formulado pela CE: um montante a pagar à CE relativo ao IVA (9,1 M€), um

crédito a favor de Portugal, quanto ao RNB (6,2 M€) e outro crédito a favor de Portugal (15,9 M€), resultante da redistribuição pelos Estados-Membros dos ajustamentos a realizar. Estes três movimentos devem ser devidamente registados.

3.2.6.1.3. Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal

a) Reflexo das transferências da União Europeia na CGE

Os elementos constantes da CGE 2018 respeitantes aos fluxos financeiros provenientes da UE foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras dos fundos europeus e com os elementos de suporte da DGO e do IGCP. Foi também considerada a informação obtida junto de beneficiários diretos de apoios no âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária.

Quanto aos valores indicados no Quadro 67 da CGE, apuraram-se diferenças nos itens “FEAMP”, “FEAGA”, “PAIC” e “Diversos”, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro I. 25 – Transferências da UE – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (valor) (3)=(1)-(2)
Transferências da UE para Portugal	4 587,8	4 596,0	-8,2
FEDER	1 708,6	1 708,6	0,0
FSE	1 017,6	1 017,6	0,0
FEAC	12,3	12,3	0,0
Fundo de Coesão	356,9	356,9	0,0
FEADER	480,7	480,7	0,0
FEAMP	41,8	42,1	-0,3
FEAGA	732,6	733,0	-0,4
Fundo de Solidariedade da UE	49,2	49,2	0,0
PAIC	187,5	193,3	-5,8
Diversos	0,8	2,5	-1,7
Restituições e reembolsos	-0,2	-0,2	0,0

Fonte: CGE 2018, IGCP, DGO, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IFAP e beneficiários de transferências diretas da CE.

As diferenças registadas nos itens “FEAMP” e “FEAGA” devem-se ao facto de a DGO não ter considerado as transferências da CE relativas ao IFOP - Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (período de programação 2000-2006) e ao “Controlo do nemátodo da madeira do pinheiro”, no valor, respetivamente, de 285,7 m€ e 411,5 m€. Em sede de contraditório o Ministro de Estado e das Finanças e a DGO referem que estas transferências não foram consideradas por o IFAP não as ter reportado, situação confirmada pelo IFAP, na sua resposta.

Relativamente ao item “PAIC”, observou-se que a DGO continuou a envidar esforços no sentido do apuramento das verbas diretamente transferidas pela CE, destinadas aos beneficiários públicos desses programas. Os dados apurados pela DGO foram analisados globalmente e, em relação a uma amostra dos beneficiários mais significativos em termos financeiros, foi-lhes solicitada informação diretamente, a qual foi conciliada com a apresentada pela DGO. Neste exercício, verificou-se que não foram considerados pela DGO fluxos no valor de 5,8 M€.

No âmbito do contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças e a DGO referem que a informação prestada pelo IGCP diverge da comunicada pelas entidades e inclui transferências sem origem direta nas Instituições da União Europeia.

Quanto ao item “Diversos”, apurou-se que o valor apresentado na CGE, de 0,8 M€, resultou do apuramento efetuado pela DGO com base na informação remetida pelos beneficiários de fluxos financeiros que não se enquadravam em nenhum Programa. Porém, o Tribunal considerou 2,5 M€, em virtude de se ter apurado que um montante de 1,7 M€ foi incorretamente classificado como relativo a um PAIC.

Os dados apurados e as informações prestadas em sede de contraditório permitem concluir que o modelo de apuramento das transferências diretamente recebidas das Instituições da UE pelas entidades sujeitas à disciplina orçamental ainda carece de aperfeiçoamento, nomeadamente quanto à distinção entre verbas relativas a PAIC e transferências classificáveis como “Diversos”.

Face ao exposto, continua a considerar-se necessária uma melhor articulação entre a DGO, o IGCP e as entidades de intermediação dos fundos europeus, para um correto apuramento dos fluxos financeiros rececionados da UE.

A CGE 2018, através do Quadro A 41 – “*Despesa total financiada por fundos europeus*”, evidencia o financiamento europeu envolvido na execução orçamental da administração central, especificando os fundos europeus envolvidos em cada Programa Orçamental. Da informação disponibilizada na Conta, observa-se que 1 936,6 M€ da despesa consolidada da administração central foi financiada por fundos europeus, embora esse total deva ser ajustado em relação ao FSE (+ 335,6 M€) pois é no Quadro CSS 2 – “*Execução orçamental da Conta da Segurança Social*” que se encontram efetivamente evidenciados todos os pagamentos do FSE (650,9 M€). O financiamento europeu evidenciado na CGE representa, assim, 1,7 % da despesa consolidada da administração central.

Embora os dados constantes do Quadro A 41 da CGE (e do Quadro CSS 2, quanto ao FSE), não sejam totalmente comparáveis com os dados oriundos das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras uma vez que estes últimos correspondem a despesa validada¹ 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 continuam a resultar divergências acentuadas em relação a alguns fundos, particularmente no FEAGA (758,8 M€) e no FEDER (592,9 M€), 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, ou podem representar uma incorreta classificação da despesa.

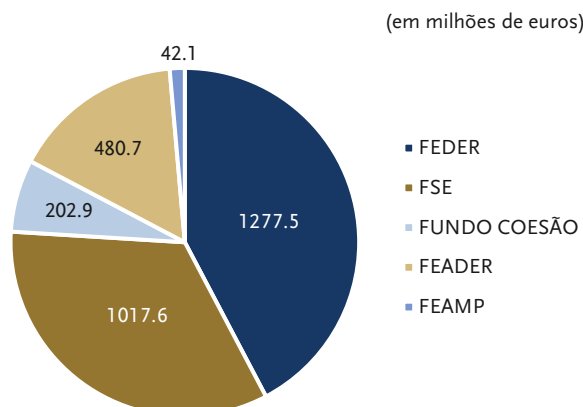
Continua, assim, a ser necessário que, no domínio dos fundos europeus, a CGE disponha de informação sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental, dado esse conhecimento ser relevante para a análise da execução desses fundos.

b) Fluxos relativos ao Período de Programação 2014-2020

Em 2018 ocorreram transferências da UE destinadas ao Portugal 2020 no valor de 3 020,8 M€.

¹ Despesa considerada elegível pelas Autoridades de Gestão dos diversos Programas Operacionais que pode não estar totalmente reembolsada aos beneficiários.

Gráfico I. 18 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2018 (PT 2020)



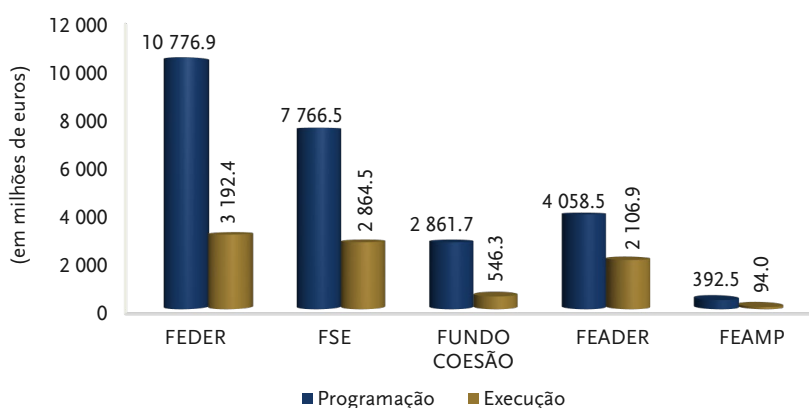
Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

Dos fluxos financeiros rececionados da UE, 172,2 M€ foram a título de pré-financiamentos (113,5 M€, FEDER; 44,7 M€, FSE; 13,3 M€, Fundo de Coesão; e 0,7 M€, FEAMP) e 2 848,6 M€ a título de reembolso de despesa certificada pelas autoridades nacionais (1 164,0 M€, FEDER; 973,0 M€, FSE; 189,5 M€, Fundo de Coesão; 480,7 M€, FEADER; 41,4 M€, FEAMP).

No ano de 2018, verificou-se um aceleramento dos níveis de compromisso dos FEEL e um acréscimo na execução em todos os PO, tendo a taxa de execução anual do PT 2020 sido de 83,3%. No entanto, tendo em conta que 2018 corresponde ao antepenúltimo ano do período de programação e que, em termos absolutos, a despesa comunitária validada no âmbito do Portugal 2020 ascendia a 8 804,1 M€, representando uma taxa de execução média de 34,1%, tal significa um nível de execução ainda baixo, apesar do progresso de 12 p.p. face a 2017¹.

Acima desta taxa média, destacam-se o FEADER e o FSE com taxas de execução de 51,9% e 36,9%, respetivamente, observando-se que no período 2014-2018, o PDR 2020 (FEADER) e o PO Capital Humano (FSE) foram os que alcançaram melhores taxas de execução, de 73,6% e 53,3%, respetivamente. Ao contrário, destacam-se as baixas taxas de execução do FEDER, FEAMP e, em particular, do Fundo de Coesão, de 29,6%, 24,0% e 19,1%, respetivamente.

Gráfico I. 19 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

¹ Cujas taxa de execução global acumulada foi de 22,1%.

Apesar do baixo nível de execução registado no final de 2018, cerca de 76% dos fundos europeus estavam já comprometidos (19 643,4 M€). Este nível de compromisso era essencialmente adveniente do PO Competitividade e Internacionalização, do PDR 2020, do PO Capital Humano e do PO Inclusão Social e Emprego, os quais registavam uma despesa comunitária aprovada de 4 297,5 M€, 3 091,6 M€, 2 706,3 M€, e 1 583,4 M€, respetivamente. Assim, 4 dos 16 PO do Portugal 2020 concentravam mais de metade (59,5%) da despesa aprovada.

Face ao valor das dotações de 2015 e à execução acumulada no final de 2018, verificou-se que nenhum dos Programas foi objeto de anulação automática.

No entanto, face aos níveis de execução da maioria dos PO, é necessário promover a execução das operações financiadas e conseqüente pedido de reembolso à Comissão Europeia das despesas realizadas, de forma a evitar perdas de fundos europeus.

Sobre este assunto, e apesar de não terem sido identificadas quais as medidas existentes para garantir a plena execução do PT 2020, o Ministro do Planeamento salientou que *“(...) estão a ser desenvolvidas medidas, com o devido tempo de antecipação, que vão garantir também o bom encerramento do Portugal 2020. Está em curso a implementação de medidas que vão agilizar a execução e acelerar os encerramentos, permitindo a utilização dos recursos ainda disponíveis em projetos que contribuam para o desenvolvimento económico e social de Portugal e dos seus territórios”*.

c) Outros fluxos

No âmbito dos saldos finais do QREN, as transferências oriundas da UE no ano de 2018, totalizaram 584,1 M€, dos quais 431,1 M€ de FEDER e 153,0 M€ do Fundo de Coesão.

Os fluxos financeiros oriundos da UE, no âmbito do FEAGA, ascenderam, em 2018, a 733,0 M€, dos quais 728,1 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 800,6 M€, tendo ocorrido, porém, no mesmo período, devoluções no valor de 30,3 M€. De acordo com a informação sobre a campanha de 2018, destacam-se os pagamentos relacionados com as Ajudas Diretas Dissociadas (440,5 M€), Outras Ajudas Diretas (231,5 M€) e aos Produtos do Sector Vitivinícola (80,0 M€).

Verificaram-se ainda fluxos relevantes do Fundo de Solidariedade (49,2 M€), do FEAC (12,3 M€) e de saldos finais de projetos do Fundo de Coesão II (1,0 M€). No âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária, o Tribunal considerou o montante total de 193,3 M€, tendo no item “Diversos” apurado o valor de 2,5 M€, conforme atrás referido.

d) Aplicação nacional dos fundos europeus

A aplicação nacional dos fundos europeus e o respetivo sistema têm sido objeto de auditorias, realizadas pelo Tribunal de Contas¹ e também pelo Tribunal de Contas Europeu². No quadro dessas auditorias observaram-se, relativamente à aplicação dos fundos europeus feita em 2018, alguns problemas já observados em anos anteriores, destacando-se os seguintes:

¹ Em 2018 foram concluídas 3 auditorias.

² Em 2018 o Tribunal acompanhou 8 auditorias do TCE.

- ◆ Atrasos no arranque dos programas, em especial quanto à regulamentação e ao desenvolvimento dos sistemas de informação, que se refletem nos graus de execução. Refira-se, em particular o atraso na implementação do sistema de informação de suporte ao registo e tratamento das dívidas dos FEEI e dos montantes recuperados e por recuperar¹;
- ◆ Deficiências dos sistemas de informação, consubstanciadas em défices de informatização, funcionalidades não disponíveis, sistemas sem interoperabilidade e informação não registada. Refira-se a inexistência ou falta de fiabilidade das bases de dados sobre dívidas e devedores, obstando ao controlo de incumprimentos e à recuperação célere e eficaz dos valores em dívida²;
- ◆ Atrasos na execução dos programas, devidos, em parte, à demora na aprovação de projetos, ao incumprimento de prazos na decisão dos apoios, a delongas na contratualização com beneficiários e a atrasos nos pagamentos. Refiram-se os já apontados baixos níveis de execução financeira com risco elevado de perda de financiamentos europeus³;
- ◆ Fragilidades na gestão dos programas, no âmbito da qual se evidenciaram, designadamente: falta de coordenação estratégica; complexidade derivada da intervenção de múltiplos organismos intermédios; falta de acompanhamento da atividade dos organismos intermédios; critérios não uniformes na análise de candidaturas e pedidos de reembolso; deficiente fundamentação e documentação dos processos; fixação de objetivos, indicadores e metas pouco rigorosos; e desconformidades legais e erros financeiros. Invoquem-se, a título de exemplo, as recomendações formuladas para a reavaliação do modelo de governação do PO MAR2020⁴;
- ◆ Necessidade de melhoria dos procedimentos de prevenção da fraude e da corrupção. Neste domínio, observaram-se insuficiente segregação de funções, conflitos de interesses entre as entidades e pessoas que gerem os fundos e os beneficiários dos apoios, bem como não elaboração, inadequação ou falta de acompanhamento de planos próprios de gestão de riscos de fraude e corrupção⁵;
- ◆ Insuficiências de controlo, nomeadamente no âmbito dos controlos administrativos da razoabilidade das despesas e dos pedidos de pagamento, das verificações físicas quanto à execução, dos controlos de qualidade e da monitorização dos programas e respetivos resultados⁶;
- ◆ Riscos para a realização das prioridades e resultados preconizados. Neste domínio, foram identificados prioridades, estratégias e objetivos sem candidaturas e sem execução e dificuldades na quantificação dos resultados dos programas e da sua contribuição para as metas definidas relativamente aos ODS da Agenda 2030 das Nações Unidas⁷.

No âmbito dos processos de contratação pública através dos quais se aplicam fundos europeus, os processos de auditoria e de fiscalização prévia evidenciaram que, em grande parte, são cumpridas as normas sobre a aplicação de procedimentos concorrenciais, identificando-se, no entanto, deficiências quanto ao

¹ E.g. Relatório 16/2018–2.ª Secção – Auditoria aos Sistemas de Incentivos do Portugal2020 – Modelo de recuperação de dívidas.

² E.g. Relatório 16/2018–2.ª Secção – Auditoria aos Sistemas de Incentivos do Portugal2020 – Modelo de recuperação de dívidas.

³ Vide, também e designadamente, o Relatório 12/2019–2.ª Secção – Auditoria ao Programa Operacional MAR2020 e o Relatório 11/2019–2.ª Secção – Auditoria ao Programa Nacional do Fundo para o Asilo, Migração e Integração.

⁴ Cfr. Relatório 12/2019–2.ª Secção. Refira-se também que o TCE identificou, na área da «Coesão», erros significativos por infração das regras aplicáveis aos auxílios estatais da UE (vide ponto 1.25 do seu Relatório anual, em https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/annualreports-2018/annualreports-2018_PT.pdf).

⁵ Vide, por exemplo, Relatório 11/2019–2.ª Secção.

⁶ E.g. Relatório 12/2019–2.ª Secção.

⁷ E.g. Relatórios 11/2019–2.ª Secção e 12/2019–2.ª Secção.

planeamento, definição de requisitos, modelos de avaliação das propostas e acompanhamento da execução dos contratos¹.

Finalmente, e na medida em que se aproxima o final do período de programação em curso, alerta-se para os problemas no encerramento dos programas que foram identificados em períodos de programação anteriores: compromissos assumidos sem garantia de execução; atrasos nos processos de encerramento das operações; necessidade de acompanhamento rigoroso da evolução da certificação da despesa; falta de avaliação *ex-post* de grandes projetos; falta de regulamentação sobre operações de encerramento; e prioridades não realizadas.

3.2.6.2. Fluxos financeiros com o Sector Público Empresarial

A CGE 2018 continua a não abordar de forma integrada os fluxos financeiros entre a administração central e o sector público empresarial (SPE)². Por um lado, a informação constante nos mapas de execução orçamental nem sempre se encontra desagregada a um nível adequado de especificação da classificação económica³ porque se mantêm as lacunas, ao nível do classificador, já identificadas em diversos Pareceres. Por outro lado, a informação que consta do quadro do Relatório da CGE sobre o esforço financeiro do Estado com o SPE, através da DGTf, é incompleta, porque não inclui a informação sobre as empresas públicas EPR, nem sobre as indemnizações compensatórias pagas por outros ministérios⁴.

Neste contexto, o TC apurou, através da recolha de informação junto de diversas entidades (processadoras e receptoras desses mesmos fluxos), que, em 2018, as despesas destinadas às entidades do SPE ascenderam a 5 029 M€ e as receitas recebidas pelo Estado destas entidades foram de apenas 479 M€, como evidencia o quadro seguinte.

Quadro I. 26 – Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE – 2017-2018

(em milhões de euros)

Classificação económica	2017	2018	Variação
Receitas provenientes do SPE	339	479	140
Juros	44	45	1
Dividendos e participações nos lucros	292	427	135
Transferências	3	6	3
Despesas destinadas ao SPE	7 147	5 029	-2 140
Transferências e subsídios	1 072	1 060	- 12
Outras despesas correntes	68	490	422
Empréstimos a m. l. prazos (líquidos de reembolsos)	875	1 470	595
Dotações de capital	5 132	2 009	-3 144
Saldo	-6 808	-4 550	2 258

Fonte: CGE, SIGO, SGR e serviços processadores.

¹ Vide, designadamente, Relatório de Atividades do Tribunal de Contas, em <https://www.tcontas.pt/pt-Transparencia/PlaneamentoGestao/RelatoriosAnuaisAtividade/Documents/2018/ra2018.pdf>.

² 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, incluem-se nas empresas públicas as consideradas, a partir de 2012, no subsector dos SFA como entidades públicas reclassificadas (EPR) e que, nesta qualidade, são mencionadas noutros pontos do presente Parecer.

³ O classificador económico das receitas e das despesas, relativamente às sociedades financeiras, não distingue as 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. Por outro lado, certas classificações económicas (e.g. outras despesas correntes) não preveem a especificação sectorial.

⁴ Quadro 49 da CGE 2018 (p. 87).

Desses fluxos resultou um saldo global para a administração central de -4 550 M€¹ (-6 808 M€, em 2017) e que se deveu, essencialmente, à despesa com financiamento do SPE, através de dotações de capital e de empréstimos a médio e longo prazos, que totalizaram 3 479 M€. De notar que a estrutura deste financiamento é diferente da registada em 2017, uma vez que:

- ◆ se reduziram as dotações de capital em 3 144 M€, essencialmente pelo efeito base das concedidas em 2017 à CGD no valor global de 2 999 M€ (2 500 M€ diretamente por aumento de capital e 499 M€ de ações da Parcaixa, adquiridas pelo Estado à Parpública);
- ◆ aumentaram os empréstimos de médio e longo prazos em 595 M€ devido, sobretudo, aos empréstimos concedidos às sociedades-veículo criadas no âmbito do BPN no montante de 771 M€ (mais 347 M€ que em 2017) e à Metropolitano de Lisboa no valor de 442 M€ (mais 409 M€ que em 2017).

Fluxos financeiros para o SPE

A CGE evidencia como fluxos para entidades do SPE despesas nas classificações económicas de transferências (correntes e de capital), subsídios, outras despesas correntes e ativos financeiros, desagregadas nos termos evidenciados no quadro seguinte:

Quadro I. 27 – Fluxos para o SPE – 2017-2018

(em milhões de euros)

Classificação económica	2017	2018			
	Total	EPR	EPnR	Total	Estrutura (%)
Despesas Correntes	605	923	38	960	19,1
Transferências correntes	503	421	16	437	8,7
Sociedades não financeiras/Públicas	11	0	15	16	0,3
Sociedades não financeiras/Privadas (a)	1	1	0	1	-
Sociedades financeiras / Bancos e outras instituições financeiras	1	0	1	1	-
Serviços e fundos autónomos (EPR) (b)	490	420	0	420	8,4
Subsídios	35	13	20	33	0,7
Sociedades não financeiras/Públicas	22	1	20	22	0,4
Sociedades financeiras / Bancos e outras instituições financeiras (b)	13	12	0	12	0,2
Outras despesas correntes	68	489	1	490	9,7
Despesas Capital	6 530	4 000	68	4 068	80,9
Transferências capital	534	582	7	589	11,7
Sociedades não financeiras/Públicas	11	0	7	7	0,1
Serviços e fundos autónomos (EPR) (b)	534	582	0	582	11,6
Ativos financeiros	6 008	3 417	62	3 479	69,2
Empréstimos a médio e longo prazos (líquidos de reembolsos) (c)	875	1 455	15	1 470	29,2
Ações e outras participações / Sociedades não financeiras / Públicas	14	0	38	38	0,8
Ações e outras participações / Sociedades financeiras / Bancos	2 500	0	9	9	0,2
Ações e outras participações / Serviços e fundos autónomos (EPR)	2 618	1 429	0	1 429	28,4
Outros ativos financeiros	-	533	0	533	10,6
Total	7 147	4 922	106	5 029	100,0
(%)		97,9	2,1	100,0	

(a) Transferências processadas pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, incorretamente classificadas.

(b) Relativamente ao quadro A 36 – «Transferências e subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais», do Relatório da CGE 2018, verificam-se divergências, totalizando 1 014 M€, por este não incluir as transferências correntes (420 M€) e de capital (582 M€) para as empresas públicas EPR, nem os subsídios a sociedades financeiras públicas (12 M€).

(c) As despesas com empréstimos concedidos ascenderam a 2 057 M€ e os reembolsos a 587 M€.

Fonte: CGE e serviços processadores.

¹ Foi negativo com as empresas públicas reclassificadas (EPR), em 4 872 M€, e positivo com as não reclassificadas (EPnR), em 322 M€ – cfr. Quadro I. 27 (despesa com o SPE) e Quadro I. 29 (receita proveniente do SPE).

Os fluxos destinados ao SPE ascenderam a 5 029 M€ (7 147 M€, em 2017), 4 922 M€ para EPR e 106 M€ para entidades públicas não reclassificadas (EPnR) correspondendo a 97,9% e 2,1%, respetivamente.

No quadro seguinte distribuem-se as principais operações (dotações de capital - aumentos de capital e entradas de capital para cobertura de prejuízos; empréstimos a médio e longo prazos líquidos de reembolsos; indemnizações compensatórias; e outras) pelos respetivos beneficiários. Às 76 empresas (incluindo 54 hospitais empresarializados) foram entregues 4 974 M€, correspondentes a 98,9% dos fluxos para o SPE:

Quadro I. 28 – Empresas beneficiárias de empréstimos, dotações de capital e indemnizações compensatórias

(em milhões de euros)

Empresas	2017	2018						
	Total	Empréstimos a médio e longo prazos			Dotações de capital (a)	Indemn. compens.	Outras	Total
		Concessão	Reembolsos	Líquido				
Empresas Públicas Reclassificadas (EPR)	3 969	2 039	584	1 455	1 963	122	1 352	4 892
Infraestruturas de Portugal	1 644	-	-	-	886	77	(b) 684	1 648
Parvalorem, Parups e Parparticipadas	424	771	-	771	-	-	-	771
Metropolitano de Lisboa	228	442	-	442	175	5	-	602
Recapitalização dos hospitais	500	1	-	1	507	-	1	510
Parpública	348	-	-	-	-	-	(c) 482	482
EDIA – Empresa Desenv.Infra-Estru. Alqueva	31	-	-	-	314	-	-	314
Metro do Porto	372	833	584	249	-	4	-	253
RTP – Rádio e Televisão de Portugal	154	-	-	-	-	-	(d) 179	179
CP – Comboios de Portugal	106	-	-	-	81	4	-	85
OPART, TNDMII e TNSJ	26	-	-	-	-	30	-	30
Transtejo e Soflusa	70	11	-	-	-	2	-	13
CARRIS	66	-	-	-	-	-	(c) 5	5
Vianapolis	1	-	1	-1	-	-	-	-1
Empresas Públicas não Reclassificadas (EPnR)	3 077	19	3	15	46	20	-	82
CGD	2 999	-	-	-	-	-	-	-
STCP – Soc. de Transportes Coletivos do Porto	62	18	-	18	19	4	-	42
EPNF – Soc. Portugal Venture Capital Iniciative	-	-	-	-	18	-	-	18
LUSA – Agência de Notícias de Portugal	16	-	-	-	-	16	-	16
SOFID (instituição financeira de crédito)	-	-	-	-	9	-	-	9
Administração portuária - Açores	-	-	2	-2	-	-	-	-2
Outras								
Total	7 046	2 057	587	1 470	2 009	143	1 352	4 974

(a) Aumentos de capital e entradas de capital para cobertura de prejuízos.

(b) Transferência para a Infraestruturas de Portugal da receita proveniente da contribuição do serviço rodoviário.

(c) Aquisição de ativos e assunção de passivos e responsabilidades.

(d) Transferência para a RTP da receita proveniente da contribuição para o audiovisual.

Fonte: CGE e serviços processadores.

As dotações de capital totalizaram 2 009 M€ (4 633 M€, em 2017), com destaque para a Infraestruturas de Portugal (886 M€), os hospitais empresarializados (507 M€) e a EDIA (314 M€). Foram ainda autorizadas conversões de créditos em capital da STCP no montante de 56 M€.

Os empréstimos, líquidos de reembolsos, somaram 1 470 M€ (876 M, em 2017), a aquisição de ativos e assunção de passivos e responsabilidades 487 M€ (66 M, em 2017), 482 M€ da Parpública¹ e 5 M€ da Carris,

¹ Cfr. ponto 3.2.8.

e as indemnizações compensatórias 143 M€¹ (141 M€, em 2017). A título de transferências foi entregue à Infraestruturas de Portugal a receita de contribuição do serviço rodoviário, no montante de 684 M€, e à RTP a receita relativa à contribuição para o audiovisual no valor de 179 M€ (em 2017, 681 M€ e 150 M€ respetivamente²).

As empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias beneficiaram de 2 648 M€ (2 549 M€, em 2017), principalmente a Infraestruturas de Portugal (1 648 M€), a Metropolitano de Lisboa (602 M€) e a Metro do Porto (253 M€). De destacar ainda: a recapitalização dos hospitais empresarializados, que ascendeu a 488 M€, as entregas às sociedades veículo criadas no âmbito do BPN, que receberam (771 M€)³.

Fluxos 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 execução orçamental de forma agregada, tendo-se determinado os que respeitam a entidades do SPE através do exame da informação prestada pelas entidades beneficiárias.

Quadro I. 29 – Fluxos financeiros com origem no SPE – 2017-2018

(em milhões de euros)

Classificação económica	2017	2018			
	Total	EPR	EPnR	Total	Estrutura (%)
Juros / Administrações públicas / SFA (EPR)	44	45	-	45	9,4
Dividendos e participações nos lucros de sociedades não financeiras ^(a)	14	3	7	9	1,3
Dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras ^(a)	278	3	415	418	87,8
Transferências correntes de sociedades não financeiras/Públicas	2	-	2	2	0,4
Transferências correntes de Sociedades financeiras	1	-	4	4	0,9
Empréstimos a médio e longo prazos / SFA (EPR)		(b)			
Total	339	51	428	479	100

(a) Valores obtidos junto dos serviços processadores da receita.

(b) Os reembolsos efetuados por EPR de empréstimos do Estado (584 M€) e de SFA (3 M€) foram deduzidos às despesas com empréstimos (cfr. Quadro I. 27).

Fonte: CGE e serviços processadores.

O total dos fluxos provenientes do SPE foi de 479 M€ (339 M€, em 2017), 51 M€ (10,6%) proveniente de EPR e 428 M€ (89,4%) de EPnR. Destacam-se os dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras, entregues pelo Banco de Portugal, no montante de 415 M€ (278 M€ em 2017). De juros foram recebidos 45 M€ (dos quais 44 M€ da Metro do Porto).

¹ Atribuídas pela RCM 125/2018, de 28/09.

² Valores que não haviam sido incluídos nos Quadros do ponto 3.2.6.2 PCGE 2017.

³ Empréstimos de médio e longo prazos a: Parvalorem (648 M€), Parups (82 M€) e Parparticipadas (42 M€), para reembolsos de empréstimos concedidos pela CGD no âmbito da privatização do BPN.

3.2.6.3. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

Constam da CGE 2018 os fluxos financeiros da AC e da SS (orçamentais e extraorçamentais) com as administrações regionais e locais, de que resultou um saldo de -727 M€ (-672 M€, em 2017) e -3 196 M€ (-3 158 M€, em 2017), como se sintetiza no quadro seguinte¹.

Quadro I. 30 – Fluxos financeiros com a administração regional e local – 2017-2018

Fluxos	(em milhões de euros)		
	2017	2018	Variação
Receitas da AC e SS	545	545	-
Com a Administração Regional	164	152	-11
AC	164	152	-11
SS	-	-	-
Com a Administração Local	381	393	12
AC	381	393	12
SS	-	-	-
Despesas da AC e SS	4 375	4 469	94
Com a Administração Regional	835	880	44
AC	743	776	34
SS	93	103	11
Com a Administração Local	3 540	3 589	50
AC	3 536	3 578	42
SS	3	11	8
Saldo com a Administração Regional	-672	-727	-56
Saldo com a Administração Local	-3 158	-3 196	-38

Fonte: CGE (Mapas XVIII e XIX; quadros 62, 63, 65, 66), SIGO e informação dos serviços processadores.

Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas

Os fluxos financeiros para as regiões autónomas foram 44 M€ acima dos verificados em 2017 e totalizaram 880 M€ (496 M€ para os Açores e 383 M€ para a Madeira). Desta totalidade de fluxos, 514 M€ é despesa orçamental da AC, 263 M€ resulta de operações extraorçamentais e 103 M€ provém da segurança social.

¹ Com a Administração Regional – Quadros 65 e 66 (fluxos orçamentais e extraorçamentais, respetivamente) e com a Administração Local – Quadros 62 e 63 (fluxos orçamentais e extraorçamentais). O Mapa XVIII inclui as transferências da AC para a Administração Regional e o Mapa XIX as transferências da AC para os Municípios de verbas do FEF, do FSM e a participação dos municípios no IRS (por despesa extraorçamental no caso de municípios das regiões autónomas).

Quadro I. 31 – Fluxos financeiros para as regiões autónomas – 2017-2018

(em milhões de euros)

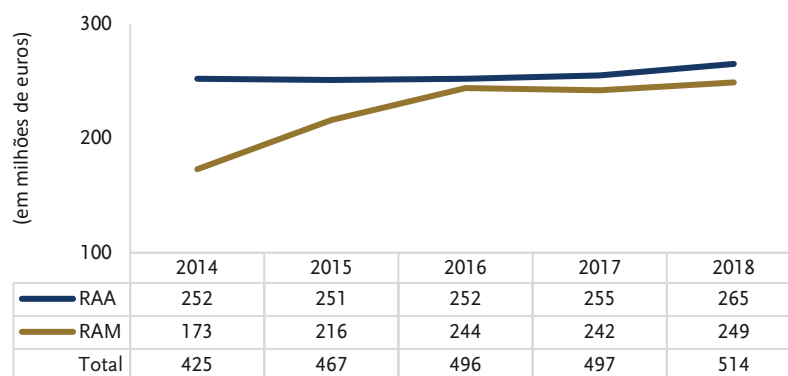
Entidades	Tipologia	2017	2018	Variação
Operações orçamentais		589	617	28
Região Autónoma dos Açores				
Gabinete do Representante RAA	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	250	259	9
DGTF - Cap. 60	Transferências	4	6	2
INAC, FA, IFAP e ITP	Diversos	1	0	-
Região Autónoma da Madeira				
Gabinete do Representante da RAM	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	242	248	6
Segurança Social (a)		93	103	10
Operações extraorçamentais		246	263	17
Região Autónoma dos Açores				
AD&C	FEDER, FSE e FC	155	151	-4
IFAP	FEADER, FEAGA e FEP/FEAMP	8	9	1
Região Autónoma da Madeira				
AD&C	FEDER, FSE e FC	77	94	17
IFAP	FEADER, FEAGA e FEP/FEAMP	6	7	-
Agência Nacional ERASMUS+	Programa Erasmus+	-	1	1
Total Geral		835	880	44

(a) Em 2017 e 2018, para a Região Autónoma dos Açores (63 M€ e 70 M€) e para Região Autónoma da Madeira (29 M€ e 33 M€).

Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores.

Refira-se que 98,8% da despesa orçamental da AC (508 M€) decorre da aplicação da Lei das Finanças Regionais¹ (Açores – 259 M€ e Madeira – 248 M€) e o valor remanescente, 6 M€, diz respeito a outras transferências. Por sua vez, os fluxos extraorçamentais (263 M€) respeitam a fundos comunitários, sobretudo do FEDER, FSE e FC (Açores – 151 M€ e Madeira – 94 M€).

No período 2014-2018 o esforço financeiro da AC refletido nos fluxos orçamentais (verbas orçamentais, excluindo empréstimos) aumentou 20,9%. Como o gráfico abaixo evidencia, esta evolução é particularmente visível no crescimento de 41% dos fluxos para a RAM entre 2014 e 2016, ano a partir do qual se verifica uma convergência do esforço financeiro da AC com ambas as regiões.

Gráfico I. 20 – Esforço financeiro da AC para as regiões autónomas – 2014-2018


Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores.

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. 69.º da LOE 2018 (transferências para as regiões autónomas).

Por sua vez, os fluxos da administração regional para a AC, em 2018, totalizaram 152 M€ (30 M€ dos Açores e 123 M€ da Madeira) e referem-se, essencialmente, a reembolsos de empréstimos do Estado e juros (135 M€).

Fluxos financeiros com as Autarquias Locais

Os fluxos financeiros destinados às autarquias locais totalizaram 3 589 M€ (3 540 M€, em 2017): 3 286 M€ de despesa orçamental da AC e da SS (transferências, subsídios e empréstimos) e 303 M€ de operações extraorçamentais), como mostra o quadro seguinte.

Quadro I. 32 – Fluxos financeiros destinados à administração local – 2017-2018

(em milhões de euros)

Entidade Processadora	Tipologia	Pagamentos		
		2017	2018	Variação
Total das operações orçamentais		3 283	3 286	3
Direção-Geral das Autarquias Locais	Municípios – Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)	1 839	1 844	6
	Municípios – Produto da participação no IRS	376	406	31
	Municípios – Fundo Social Municipal (FSM)	163	163	-
	Municípios – Fundo de Emergência Municipal	2	5	4
	Municípios – Cooperação Técnica e Financeira	2	5	3
	Freguesias – Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF)	195	198	3
	Freguesias – Remunerações dos Eleitos Locais	8	8	-
	Áreas Metropolitanas e outras entidades	8	7	-1
Subtotal DGAL		2 592	2 637	45
DRE e “Estabelecimentos de ensino não superior”	Educação e ensino	330	342	12
Fundo de Apoio Municipal	Empréstimos	255	114	-141
IEFP e CNPDPCJ	Emprego e Formação Profissional	31	33	2
DGTF – Cap. 60 (Despesas excecionais)	Empréstimos a médio e longo prazos	15	25	10
APA e FA	Subsídios	5	6	2
TP, TCP e RTA	Ambiente	12	21	9
IFAP e FFP	Turismo	16	20	4
IMT e ANSR	Agricultura	4	10	6
ACSS, ARSLVT e INEM	Transportes	2	6	3
IHRU	Saúde	4	4	-
DGPC, DRCC e GAFC	Habitação	6	1	-6
Outros Organismos	Cultura	1	1	-
	Diversas	20	77	57
Subtotal (SI e SFA excluído DGAL)		688	638	-50
Segurança Social		3	11	8
Total das operações extraorçamentais		256	303	47
AD&C	QREN, FEDER e Fundo Coesão	233	282	49
DGAL	Municípios - Participação no IRS – Açores	7	7	1
	Municípios - Participação no IRS – Madeira	8	7	-1
IFAP	PRODER e Outros	5	5	1
Agência Nacional ERASMUS+	Programa ERASMUS+	3	2	-1
ACM	PQ Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios	1	0	-1
Total geral		3 540	3 589	50

Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores.

Ao nível da despesa orçamental destaca-se:

- ◆ A despesa processada pela DGAL totalizou 2 637 M€ (80,2%), 2 424 M€ para os municípios, 205 M€ para as freguesias e 7 M€ para as áreas metropolitanas e outras entidades. Desse montante, a DGAL reteve no final do ano 2,4 M€ (1,1 M€ em 2017): i) 731,5 m€ (830,0 m€ em 2017) por incumprimento da prestação atempada de informação financeira à DGAL e à DGO; ii) 767,6 m€ (297,8 m€ em 2017) por violação dos limites de endividamento (sendo que as reduções das transferências são afetas ao Fundo de Regularização Municipal); e iii) 1 M€ de retenções efetuadas ao FEF no âmbito do conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e da Cooperação Técnica e Financeira.

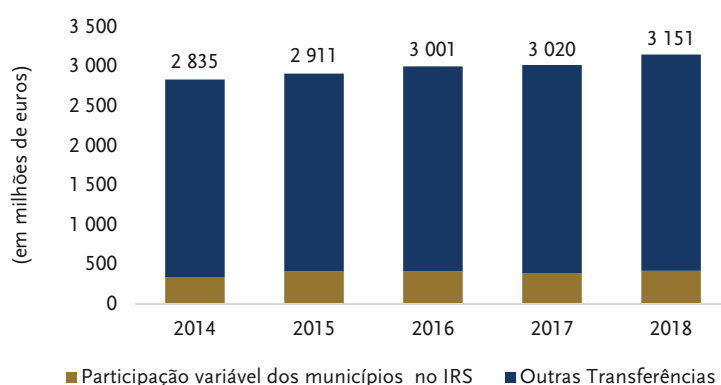
A par dessas retenções, ocorreram restituições aos municípios de 1,4 M€ (767,4 m€ – Fundo de Regularização Municipal; 603,4 m€ – libertação de retenções por incumprimento de prestação de informação).

- ◆ A despesa processada pelas demais entidades atingiu 638 M€, destacando-se os serviços do Ministério da Educação, 342 M€ (10,4%), que inclui as verbas destinadas a “pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar” (229 M€), à “componente apoio à família” (50 M€) e a “assistentes operacionais” (33 M€).

Por sua vez, as operações extraorçamentais totalizaram 303 M€, dos quais 282 M€ de fundos comunitários (destacando-se as verbas transferidas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão para financiamento dos projetos enquadrados no QREN, FEDER e Fundo de Coesão) e 14 M€ da participação variável no IRS dos municípios das regiões autónomas.

No período 2014-2018, o esforço financeiro da AC com as autarquias locais refletido nos fluxos orçamentais (operações orçamentais, excluindo as provenientes da segurança social e os empréstimos e incluindo o produto da participação no IRS dos municípios das regiões autónomas, processado por despesa extraorçamental) aumentou 11,2%¹. Entre 2017 e 2018, estas transferências aumentaram 4,3% (participação variável dos municípios no IRS – 7,5% e outras transferências – 3,9%).

Gráfico I. 21 – Esforço financeiro da AC para as autarquias locais – 2014-2018



Fonte: SIGO e informação dos serviços processadores.

A receita proveniente da administração local totalizou 393 M€ (381 M€, em 2017), sendo de destacar:

- ◆ 225 M€ de reembolsos de empréstimos do Estado, concedidos a diversas autarquias locais para reequilíbrio ou ajustamento financeiro;

¹ Os valores para os anos de 2014 a 2017 não são coincidentes com os constantes no PCGE 2017, por incluírem correções.

- ◆ 41 M€ de recebimentos da ACSS relativos a prestações de serviços de saúde pelo SNS a trabalhadores da administração local e 36 M€ de receita do Fundo de Apoio Municipal para realização do seu capital por parte dos municípios.

3.2.7. Dívida Pública

O Tribunal apura em cada ano o valor da dívida pública financeira do Estado e dos SFA (ponto 3.2.7.1), bem como a dívida pública não financeira (ponto 3.2.7.2). A primeira corresponde aos passivos decorrentes do recurso a empréstimos (incluindo locação financeira), emissão de títulos e situações passivas resultantes da utilização de instrumentos derivados. A segunda inclui a dívida de natureza comercial e administrativa, integrada no passivo, com particular relevância para a que diz respeito ao fornecimento de bens e serviços.

3.2.7.1. Dívida financeira

3.2.7.1.1. Dívida financeira consolidada

Tal como em anos precedentes, a dívida financeira é tratada na CGE 2018, mapas e Relatório, de forma insuficiente. Por um lado, ao nível do *stock*, omite a parte da dívida dos SFA (e EPR) e, por outro, ao nível dos fluxos, embora contabilize o serviço da dívida (receitas obtidas com as emissões de dívida, amortizações, juros e outros encargos) não consolida integralmente os fluxos a ela associados.

O valor apurado pelo Tribunal¹ para a dívida consolidada (incluindo o Estado em sentido restrito e os SFA) ascendeu a 237 527 M€, mais 1 870 M€ (0,8%) face a 2017, em resultado do aumento de 4 678 M€ (2,1%) na dívida direta do Estado e de uma diminuição de 2 808 M€ (-16,3%) na dívida dos SFA.

Quadro I. 33 – Dívida financeira consolidada (excluindo derivados)

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2017	Em 31/12/2018	Valor	%
Dívida direta consolidada (1)	218 405	223 083	4 678	2,1
Dívida de médio e longo prazo	203 249	209 374	6 125	3,0
Empréstimos	60 602	55 276	-5 326	-8,8
Títulos	142 647	154 097	11 450	8,0
Dívida de curto prazo	15 155	13 709	-1 446	-9,5
Títulos	14 627	13 312	-1 315	-9,0
Contas-margem	528	397	-132	24,9
Dívida consolidada dos SFA (2)	17 252	14 444	-2 808	-16,3
Empréstimos	6 632	5 230	-1 402	-21,1
Títulos	10 383	8 998	-1 385	-13,3
Locação financeira	237	216	-20	-8,6
Total da dívida consolidada (1)+(2)	235 657	237 527	1 870	0,8

Fonte: CGE 2018, Inquérito à dívida dos SFA, Instruções 1/2008–2.ª Secção, IGCP e Cálculos TC.

¹ Para apurar a dívida dos SFA o Tribunal recolheu informação através de um inquérito e utilizou informação sobre o património financeiro (prestada pelas entidades ao Tribunal no âmbito da Instrução 1/2008) para apurar o *stock* da dívida consolidada do Estado.

A dívida pública consolidada gerou encargos com juros no montante de 7 361 M€ (6 663 M€ em 2017). Para além da dívida constante do Quadro I. 33, foi identificada a existência de operações de derivados financeiros, quer realizadas pelo IGCP em nome do Estado, quer por diversos SFA, informação que é, na sua maior parte, omissa da CGE 2018. O montante total, apurado ao justo valor, situou-se, no final de 2018, em -509 M€ (-715 M€ em 31/12/2017).

Quadro I. 34 – Evolução da dívida representada por derivados financeiros

(em milhões de euros)

Entidade com derivados a cargo	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2017	Em 31/12/2018	Valor	%
IGCP (a)	431	269	-162	-38
SFA/EPR	-1 146	-778	368	-32
Total	-715	-509	206	-29

(a) Inclui um derivado da Carris, cujos custos são assegurados pelo Estado (DGTF).

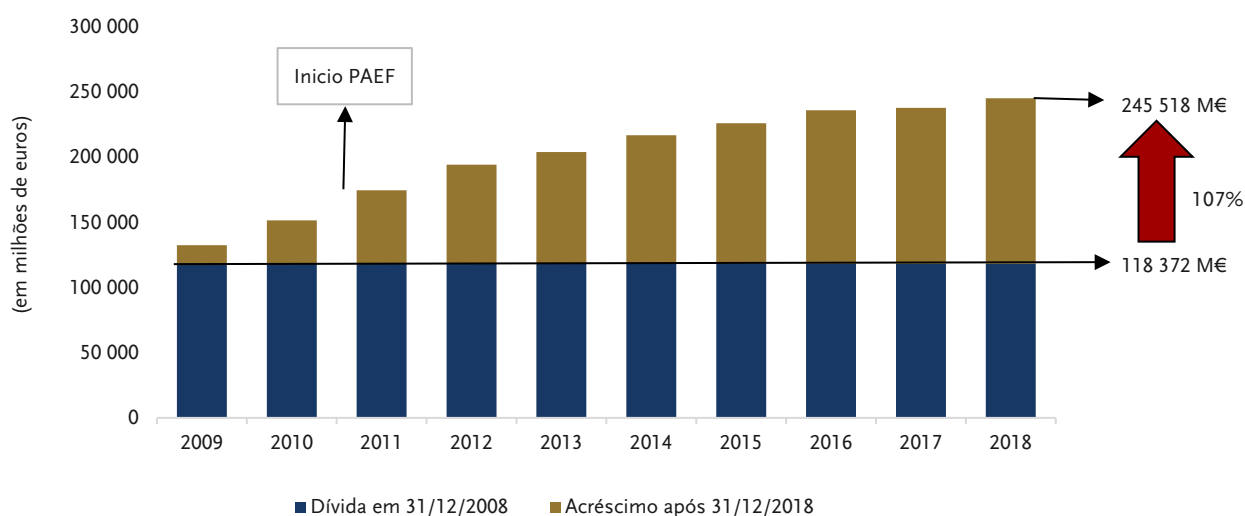
Fonte: IGCP, Inquérito à dívida dos SFA/EPR e Cálculos TC.

A variação de 206 M€ no justo valor deste conjunto de operações em 2018 resultou do aumento de 368 M€ no subsector dos SFA e da diminuição de 162 M€ nas operações a cargo do IGCP, esta devido à variação dos instrumentos sobre taxas de câmbio cancelados em 2018, na sequência dos pagamentos antecipados do empréstimo do FMI.

3.2.7.1.2. Dívida direta do Estado

Entre 2009 e 2018 o *stock* nominal da dívida pública mais do que duplicou (aumentou 127 146 M€), totalizando 245 518 M€, no final de 2018.

Gráfico I. 22 – Evolução do valor nominal do *stock* da dívida pública (dez2008/dez2018)



Fonte: PCGE dos respetivos anos.

O aumento registado em 2018, face a 31/12/2017, de 3,1% (7 286 M€), resultou, no essencial, do aumento da dívida titulada, em especial a dívida de médio e longo prazo (MLP), parcialmente compensado com a diminuição dos empréstimos de MLP e das contas margem, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro I. 35 – Variação do valor nominal do *stock* da dívida pública direta

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	31/12/2017	31/12/2018	Montante	%
Dívida de médio e longo prazo	218 307	223 861	5 554	2,5
Títulos (OT, OTRV, CEDIM, CT, CA e outros)	157 705	168 585	10 880	6,9
Empréstimos (PAEF, BEI, IFRRU e Carris)	60 602	55 276	-5 326	-8,8
Dívida de curto prazo	19 925	21 656	1 732	8,7
Títulos (BT e CEDIC)	19 396	21 260	1 863	9,6
Contas-Margem	528	397	-132	-24,9
Total dívida direta não consolidada (a)	238 232	245 518	7 286	3,1

(a) Difere dos respetivos Mapas XXIX da CGE. Cfr. ponto 3.2.11.4.

Fonte: IGCP.

O total da dívida pública direta (245 518 M€¹) inclui títulos de dívida pública na posse de SI, SFA, EPR e SS, no valor de 22 435 M€, mais 2 607 M€ (13,2%) do que em 2017, que conduziu a um valor consolidado de 223 083 M€, tal como evidenciado no quadro seguinte.

Quadro I. 36 – *Stock* da dívida em valor nominal na posse de entidades da AC e da SS

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	31/12/2017	31/12/2018	Montante	%
Total consolidado	218 405	223 083	4 678	2,1
Títulos na posse de entidades da AC e SS	19 827	22 435	2 607	13,2
Títulos na posse de SI (a)	1	0	-1	-73,5
Títulos na posse de SFA (inclui EPR) (b)	9 971	10 358	387	3,9
Títulos na posse da SS (c)	9 856	12 077	2 221	22,5
(1)+(2) = Dívida não consolidada	238 232	245 518	7 286	3,1
Dívida (SI) após cobertura de derivados (d)	237 545	244 946	7 401	3,1

(a) Títulos consolidados e CRP. (b) OT, OTRV, MTN, CEDIM, Consolidados e CRP, BT e CEDIC. (c) OT, Consolidados e CRP, BT e CEDIC.

(d) Cfr. Mapa XXIX CGE 2017 e 2018.

Fonte: IGCP, Instruções 1/2008–2.ª Secção e Cálculos TC.

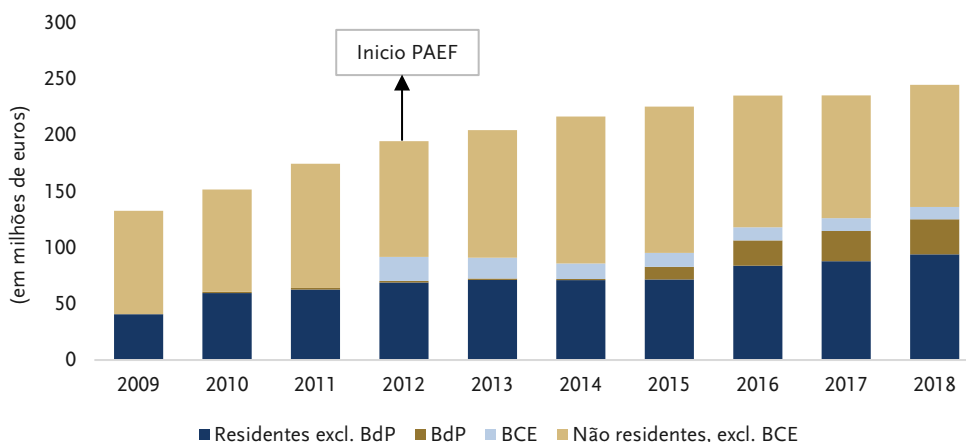
Detentores da dívida

Na última década os detentores da dívida portuguesa foram maioritariamente externos. No final de 2009, cerca de 69% da dívida estava na posse de entidades externas, valor que desce para 49 %, no final de 2018, ainda que com o forte contributo dos empréstimos PAEF². Destaca-se ainda os 17,2 % da dívida detida por bancos centrais (12,7% do BdP e 4,5% do BCE).

¹ Difere do Mapa XXIX da CGE em 41 M€, em 31/12/2018, cfr. ponto 3.2.11.4.

² Responsáveis por 21% do *stock* da dívida em 31/12/2018. Em resultado do pagamento antecipado ao FMI em 2018, o peso da dívida representada em moeda estrangeira no *stock* da dívida diminuiu de 3,9% (9 267 M€) em 31/12/2017 para 1,6% em 2018 (4 500 M USD e de 860 M NOK).

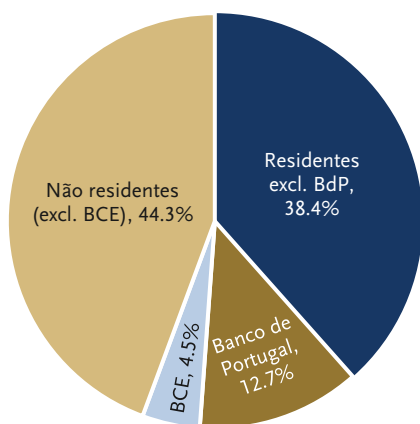
Gráfico I. 23 – Detentores da dívida na última década



Fonte: IGCP.

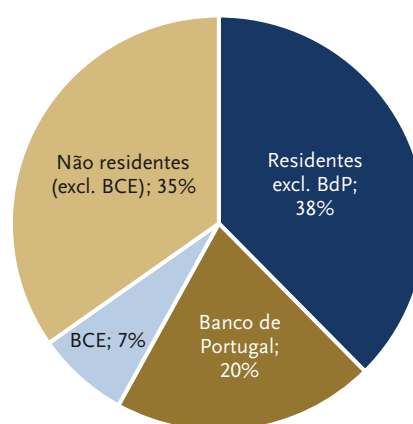
Considerando apenas a dívida transacionável, estavam na posse de entidades residentes 58% dos títulos, dos quais 20% no BdP. No seu conjunto, os títulos na posse do BdP e do BCE¹ (7,2%) perfaziam 27,7% do total (26,4% em 31/12/2017).

Gráfico I. 24 – Detentores da dívida em dezembro 2018



Fonte: IGCP.

Gráfico I. 25 – Detentores da dívida transacionável em dezembro 2018



Dívida de médio e longo prazos

A dívida de MLP² (91% do total da dívida), em 31/12/2018 totalizou 223 861 M€, mais 5 554 M€ (2,5%) do que em 2017, em resultado do aumento de 10 880 M€ da dívida titulada, que atingiu 168 585 M€, parcialmente compensado pela diminuição de 5 326 M€ nos empréstimos de MLP, que passaram a totalizar 55 276 M€.

Para as variações em 2018 da dívida de MLP representada por títulos, destaca-se:

¹ Ao abrigo dos programas de aquisição de títulos de dívida soberana.

² Constituída por dívida titulada (OT, OTRV, MTN, CEDIM, CT, CA, Consolidados e CRP) e por empréstimos (PAEF, BEI, IFRRU, Santander e assunção do empréstimo da Carris).

- ◆ As emissões líquidas de OT e OTRV que explicam 85% do aumento da dívida de MLP titulada.

As OT, no final de 2018, atingiam 125 095 M€, observando-se um aumento de 8 263 M€ (7%) em relação a 31/12/2017, com emissões líquidas de 9 104 M€ e com os respetivos efeitos de menos e mais valias nas amortizações e emissões a gerarem uma receita líquida positiva de 842 M€. Foram emitidas OTRV no valor de 1 000 M€, com prazo de 7 anos e taxa de juro variável. No final de 2018 as OTRV totalizavam 7 950 M€.

- ◆ A dívida de retalho (CA, CT, CTPM e CTPC)¹ deu um contributo líquido positivo para o financiamento do ano. O *stock* destes títulos em valor nominal aumentou 1 315 M€, pese embora a redução de 69 M€ do *stock* dos CA, que em 31/12/2018 totalizava 11 872 M€.

O valor dos CTPM, em 31/12/2018, era de 12 524 M€. As subscrições dos CTPM foram suspensas com a criação dos CTPC em 2017, estes títulos deram um contributo positivo para o financiamento do ano (2 350 M€), totalizando 2 567 M€, no final de 2018 (217 M€ no final de 2017). Em sentido contrário, os CT totalizavam 1 326 M€, menos 9 M€ que no início do ano.

- ◆ Os títulos consolidados e os CRP têm, no seu conjunto, um peso muito diminuto no *stock* da dívida, 8,7 M€ (0,004%) em 31/12/2018 e 9% deste valor (0,8 M€) estava na posse do próprio Estado.

A manutenção destes títulos acarreta encargos (comissões e custos administrativos associados à sua gestão), por vezes mais elevados do que o rendimento auferido pela entidade credora, o que conduziu à formulação de uma recomendação pelo Tribunal no sentido da situação ser reconsiderada. O IGCP informou ter iniciado um projeto para promover a venda dos CRP e, assim, reduzir os custos associados à sua gestão, o qual, em outubro de 2018, foi alargado aos consolidados. Desde o início do projeto, o IGCP já procedeu à compra de CRP e Consolidados no valor global de 1,2 M€.

Para a variação do valor da dívida associada a empréstimos de MLP contribuíram, principalmente:

- ◆ As amortizações antecipadas do empréstimo do FMI, de 4 571M DSE² (equivalente a 5 515 M€), com a conseqüente redução do valor em dívida dos empréstimos no âmbito do PAEF³. Os reembolsos antecipados ao FMI decorreram de forma faseada entre março de 2015 e dezembro de 2018, permitindo a substituição de tranches deste empréstimo por dívida menos onerosa, bem como reduzir as necessidades de refinanciamento nos anos mais próximos.
- ◆ A contração de três novos empréstimos do BEI, dois em junho de 2018 com vencimento em 2033, cada um de 25 M€ e outro em dezembro de 2018 com vencimento em 2034, no valor de 75 M€.

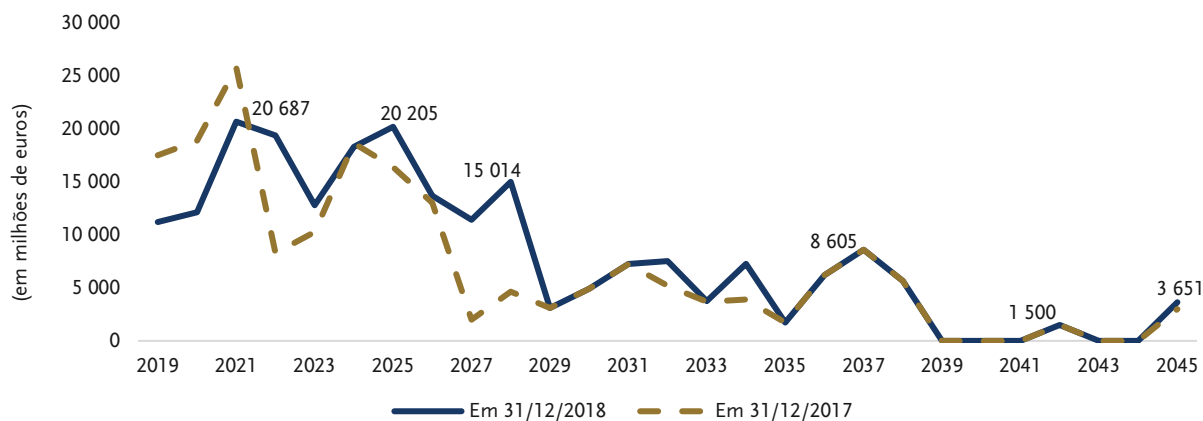
O Gráfico I. 26 compara o perfil das maturidades da dívida de MLP em 31/12/2018 com a previsão em 31/12/2017, traduzindo o efeito da política de reembolso antecipado de empréstimos, já referida, ou seja, redução dos montantes a pagar que, originalmente, estavam previstos para 2019, 2020 e 2021 e, em sentido contrário, o aumento dos vencimentos da dívida nos anos 2022, 2027, 2028 e 2032.

¹ Certificados de Aforro (CA), Certificados do Tesouro (CT), Certificados do Tesouro Poupança Mais (CTPM) e Certificados do Tesouro Poupança Crescimento (CTPC).

² Cabaz de moedas composto por USD, EUR, GBP, JPY e, desde outubro de 2016, CNY.

³ Em 31/12/2018, os empréstimos do PAEF ascendiam a 51 628 M€.

Gráfico I. 26 – Previsão das maturidades da dívida de médio e longo prazo



Destacam-se vencimentos de dívida nos seguintes anos e instrumentos: em 2021: OT (12 670 M€) e OTRV (3 450 M€); CA e CT (4 093 M€); 2022: OT (10 697 M€), OTRV (3 500 M€), CA e CT (3 938 M€) e empréstimos do PAEF – FEEF (800 M€) e em 2024/2025 maioritariamente de OT.

Fonte: IGCP.

Dívida de curto prazo

O *stock* da dívida de curto prazo, totalizava 21 656 M€ em 31/12/2018 e registou um aumento de 1 732 M€ face ao ano anterior, devido ao acréscimo dos instrumentos da dívida titulada, em contrapartida as contas-margem¹, sofreram uma diminuição.

A dívida representada por CEDIC aumentou 91,3% (+3 626 M€ do que em 31/12/2017), ascendendo a 7 595 M€ em 31/12/2018.

O valor do *stock* apurado de BT, em 31/12/2018, totalizou 13 620 M€. Em 2018 foi seguida a estratégia de 2017 de concentrar as emissões em seis linhas, com vencimentos de 2 em 2 meses. Assim, foram efetuadas emissões² no valor de 16 129 M€ e amortizações de 17 936 M€.

Em 31/12/2018, o valor das contas-margem era de 397 M€ (528 M€ em 31/12/2017). Como constituem garantias relativamente a perdas potenciais que as contrapartes de contratos de derivados financeiros devem depositar para cobertura de risco de taxa de juro e de câmbio, o *stock* das contas-margem depende da volatilidade dos mercados.

Fluxos financeiros

Quer a receita resultante da emissão de dívida (receita de passivos financeiros), quer a despesa associada à gestão da dívida (amortizações, juros e outros encargos correntes) constam na CGE em diversos mapas (Mapas XXVIII, 50, IV, 13, 52, 51 e 48) com valores diferentes porquanto as óticas e/ou os conceitos subjacentes não são idênticos. Ora, essas diferenças nem sempre são explicitadas, facto que condiciona a transparência da informação e a compreensão dos dados apresentados³.

¹ Garantias em dinheiro, recebidas das contrapartes como colateral para fazer face a perdas potenciais decorrentes de contratos de derivados financeiros.

² Difere dos Mapas XXIX, 13 e 50 da CGE 2017 que apresentam valores empolados por incorporarem receitas de juros de BT, obtidas na emissão. Sobre o valor das amortizações e emissões, cfr. ponto 3.2.11.

³ Sobre as divergências face aos valores apurados pelo TC, cfr. ponto 3.2.11.

De acordo com os valores apurados, em 2018, as emissões geraram um produto de 67 915 M€ (63 985 M€ em 2017).

Do total contabilizado como receita do produto de empréstimos, 67 237 M€ foram aplicados em despesa do próprio ano e o remanescente (723 M€) transitou em saldo¹ para 2019 (no ano anterior o correspondente saldo foi de 564 M€).

A despesa com amortizações apurada foi de 60 426 M€² (59 850 M€ em 2017) o que correspondeu a amortizações em valor nominal de 60 410 M€.

Os juros das operações de financiamento foram 7 499 M€ (7 417 M€ em 2017), o que gerou uma despesa orçamental com juros de 7 064 M€³ (7 030 M€ em 2017). Destes valores destaca-se:

- ◆ Os juros das OT que atingiram 5 086 M€ (4 816 M€ em 2017) e os das OTRV 125 M€ (82 M€ em 2017); as comissões foram, respetivamente, de 13 M€ (5 M€ em 2017) e de 8 M€ (29 M€ em 2017).
- ◆ Os juros dos empréstimos do PAEF que totalizaram 1 181 M€⁴ ao que acresce comissões no valor global de 28 M€ (11 M€ em 2017).
- ◆ Os juros pagos de CA e CT que, no seu conjunto, totalizaram 732 M€ (199 M€ de CA e 532 M€ de CT), bem como 16 M€ de outros encargos correntes.
- ◆ Os juros pagos em resultado da assunção da dívida da Parpública com o consórcio de bancos que respeitava ao contrato ELOS, no valor de 21 M€, juros que respeitam ao empréstimo assumido (11 M€) e o remanescente (10 M€) às operações de derivados financeiros de cobertura de risco de taxa de juro associadas que foram cancelados com a amortização antecipada do financiamento.
- ◆ O pagamento de juros no valor de 8 M€ suportados por aplicações de Tesouraria (depósitos) que o IGCP tem junto do BdP⁵.

O total dos juros inclui verbas pagas no total de 644 M€ (8%) a entidades dos subsectores dos SI, SFA e SS, que receberam, respetivamente, 0,4 m€, 240 M€ e 404 M€.

Para além dos juros, em 2018, os outros encargos correntes da dívida totalizaram 82 M€ (93 M€ em 2017).

¹ O ROE 2018 previa um saldo de financiamento para exercícios seguintes de 157 M€. Refira-se que na sua estratégia de financiamento, o IGCP ao longo dos últimos anos tem contemplado como um dos elementos principais “a manutenção de um cash buffer”, de forma a garantir parte substancial das necessidades de financiamento. Neste contexto, os saldos de tesouraria mantiveram-se em 2018 com um valor médio de depósitos de 13 441 M€ (14 439 M€ em 2017), o qual teve um custo líquido de 116 M€ (197 M€ em 2017).

² Inclui a decorrente da assunção de dívida da Parpública (526 M€) e despesas associadas que perfazem uma despesa com passivos financeiros de 735 M€.

³ O remanescente, 435 M€, foi pago com: receita de obtida em operações de derivados financeiros (180 M€), contasmargem (2 M€), juros corridos recebidos dos investidores (244 M€), valores na posse do IGCP e FRDP (0,3 M€) e receitas obtidas com aplicações de Tesouraria (8 M€).

⁴ Dos quais 106 M€ ao FMI, 592 M€ ao MEEF e 482 M€ ao FEEF.

⁵ Cfr. Mapa 51 da CGE 2017, alínea I). Juros suportados com aplicações de tesouraria (depósitos associados aos empréstimos do PAEF) que o IGCP tem junto do BdP, mantidas por exigência das entidades credoras. Desde 2017, o Estado passou a suportar juros pela manutenção destes depósitos, em virtude da situação de taxas de juro negativas.

3.2.7.1.3. Dívida financeira dos SFA

Na ausência de informação relevante na CGE 2018, o Tribunal apurou com base em informação prestada pelos serviços, a dívida financeira das entidades que integram o subsector dos SFA, sendo 44 as entidades que tinham dívida financeira, tanto a credores fora do perímetro orçamental, como a credores nele incluídos (Estado através da DGTF e outros SFA).

Dívida não consolidada

O *stock* da dívida não consolidada dos SFA, apurado pelo TC, ascendia a 32 895 M€ em 31/12/2018, valor que representa uma diminuição de 9,4% face ao ano anterior¹, conforme se apresenta no quadro seguinte.

Quadro I. 37 – Dívida financeira não consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

Subsectores		Valor nominal apurado		Variação	
Devedor	Credor	em 31/12/2017	em 31/12/2018	Valor	%
SFA	SI (DGTF)	18 265	17 977	-288	-1,6
SFA	SFA	802	473	-328	-41,0
SFA	Entidades fora do perímetro orçamental	17 252	14 444	-2 808	-16,3
Total da dívida não consolidada		36 319	32 895	-3 424	-9,4

Fonte: CGE 2018, Inquérito à dívida dos SFA e Cálculos TC.

Na sua composição, destaca-se:

- ◆ 91% da dívida financeira deste subsector concentrada em nove entidades, todas EPR: CP – Comboios de Portugal, Fundo de Resolução, Infraestruturas de Portugal, Metro do Porto, Metropolitano de Lisboa, Parpública, Parups, Parvalorem e Parque Escolar.
- ◆ Os empréstimos, incluindo suprimentos, a representar cerca de 72% da dívida e os restantes, cerca de 27%, resultantes de emissões de títulos, sendo residual o peso da dívida de operações de locação financeira.
- ◆ A dívida de médio e longo prazo a representar 98% do total.
- ◆ O aumento do peso da dívida dos SFA ao Estado (DGTF) para 55% do total (50% em 2017), em consequência da diminuição da dívida a entidades exteriores ao perímetro orçamental, que passou para 44% do total (48% no ano anterior).

A evolução em 2018 da dívida à DGTF foi sobretudo influenciada pela redução em 2 200 M€ da dívida da Infraestruturas de Portugal, em resultado de operação de compensação de créditos acordada no final do ano² e a amortização de 584 M€ efetuada pela Metro do Porto. Os empréstimos concedidos pela DGTF a diversos SFA perfizeram um total de 2 508 M€ (cfr. ponto 3.2.8.1).

¹ Este valor não é coincidente com a apresentado no PCGE2017 (36 015 M€) por incluir algumas correções ao reporte do ano anterior.

² Acordo celebrado entre a IP e a DGTF relativo à compensação entre o montante a receber do Estado por investimentos realizados em infraestruturas ferroviárias de longa duração e o valor do serviço da dívida dos empréstimos concedidos pelo Estado (DGTF) para financiar a atividade ferroviária, no valor de 2 315 M€ (2 200 M€ de capital e 115 M€ de juros).

Dívida consolidada

A dívida financeira consolidada do subsector dos SFA atingia o valor nominal de 14 444 M€ em 31/12/2018 (17 252 M€ no ano anterior), abrangendo 27 entidades. Para a redução de 2 808 M€ (16,3%) verificada em 2018, contribuíram:

- ◆ As amortizações de obrigações e de papel comercial, no total de 1 385 M€ em valor nominal, efetuadas pela Parvalorem (751 M€), EDIA (307 M€), Oitante (181 M€), Parups (139 M€) e Parparticipadas (8 M€). Não se registaram novas emissões de títulos, com exceção de papel comercial (curto prazo) emitido pela Parvalorem, para refinanciamento de parte da sua dívida nestes títulos. O serviço da dívida dos SFA representada por títulos incluiu o pagamento de 341 M€ de juros.
- ◆ A assunção pelo Estado de dívida da Parpública, no valor nominal de 1 007 M€¹, por compensação do crédito que esta tem sobre o Estado em resultado da entrega de receitas de reprivatização.
- ◆ As amortizações de empréstimos bancários de médio e longo prazo, no total de 407 M€, efetuadas essencialmente, pela Infraestruturas de Portugal (95 M€), Metro do Porto (83 M€), Metropolitano de Lisboa (72 M€), Parque Escolar (50 M€), Defloc e Defaerloc (42 M€), CP (28 M€) e IHRU (21 M€), e de empréstimos de curto prazo, efetuadas pelo Such (14 M€). Não foram contraídos novos empréstimos de médio e longo prazo² e o serviço da dívida dos SFA representada por empréstimos incluiu o pagamento de 599 M€ de juros.
- ◆ Foram identificados 7 SFA com operações de locação financeira, todas contratadas em anos anteriores. O valor nominal do capital em dívida destas operações reduziu-se em 20 M€ (8,6%) e o serviço da dívida originou receitas de 2 M€ e despesas de 1 M€, ambas relativas a juros.

Na análise da dívida por entidade, verificou-se que esta só aumentou em duas entidades, Such e RTP, em valores na ordem dos 3 M€ e 1 M€, respetivamente, e que a dívida da Porto Vivo foi integralmente amortizada (2 M€). Não se registou qualquer variação da dívida consolidada em quatro SFA e as reduções em outros seis situaram-se em valores abaixo dos 1 M€.

De entre os financiadores, destacam-se duas instituições internacionais especializadas, o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB), que detêm 62% da dívida resultante de empréstimos, no total de 3 219M€, reduzindo-se esta dívida em 10% com as amortizações efetuadas no ano.

A redução na dívida consolidada dos SFA, em particular na das maiores EPR, tal como em anos anteriores, traduz, em grande medida, a substituição de dívida bancária por dívida ao Estado (DGTF), bem como o financiamento da sua amortização através de aumentos de capital, ou a assunção da própria dívida pelo Estado (Quadro I. 38).

¹ Foi assumido um empréstimo pelo IGCP de 526 M€ (e derivados financeiros associados), contraído em 2013 junto de um sindicato bancário, e pela DGTF foi regularizada uma dívida à CGD, contraída no contexto da 8.ª fase de reprivatização da EDP, no valor nominal de 481 M€ – cfr. ponto 3.2.7.1.2

² Foram contraídos apenas empréstimos de curto prazo, pelo Such (19 M€) e pela RTP (8 M€).

Quadro I. 38 – Financiamento da amortização da dívida consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

Empresas	Redução de dívida em 2018 (1)	Aumentos de capital (2)	Empréstimos do Estado (3)	Financiamento líquido em 2018 (4)= (2) + (3) – (1)
CP – Comboios de Portugal	28	81	-	53
EDIA	313	314	-	0
Infraestruturas de Portugal	95	886	-	791
Metropolitano de Lisboa	83	175	422	514
Metro do Porto	90	-	833	743
Parparticipadas	8	-	42	34
Parups	139	-	82	-57
Parvalorem	751	-	648	-104
Total	1 508	1 456	2 026	1 974

Fonte: CGE 2018 e Inquérito à dívida dos SFA.

Refira-se que, das empresas com dívida a entidades exteriores ao perímetro que, em 2018, beneficiaram de aumentos de capital e/ou de empréstimos do Estado e amortizaram essa dívida, apenas a Parups e Parvalorem realizaram amortizações de valor superior ao financiamento obtido.

Fluxos financeiros

Apesar de a CGE 2018 não apresentar informação sobre o *stock* da dívida financeira dos SFA, os fluxos a ela associados constam na CGE, refletidos na execução orçamental. Porém, continua ainda a verificar-se um número significativo de erros de classificação económica das despesas e receitas associadas à dívida financeira, ainda que em menor dimensão face a anos anteriores, que tornam a Conta menos fidedigna e transparente nesta área, sendo os casos mais representativos os seguintes (cfr. ponto 3.2.11.4):

- ◆ Receitas provenientes da realização/aumento de capital contabilizadas como receitas de passivos financeiros, 2 619 M€;
- ◆ Omissão de despesas com serviço da dívida, em 42 M€ de amortizações e 5 M€ de juros;
- ◆ Contabilização de receitas e despesas com ativos financeiros em passivos financeiros, 28 M€;
- ◆ Contabilização de 482 M€ de juros da dívida pública, em rubrica residual, e de 51 M€ de outros juros, em juros da dívida pública.

Como consequência, o valor das receitas de emissão de dívida (sobrevalorizado em 2 641 M€) e o das despesas com juros e outros encargos correntes da dívida (subvalorizado em 447 M€) que se retiram da leitura dos mapas da CGE 2018 não traduzem fielmente os fluxos financeiros efetivamente ocorridos no ano.

Quadro I. 39 – Fluxos financeiros associados à dívida não consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

Receitas / Despesas	CGE (1)	Apurado (2)	Diferença (1)-(2)
Receitas de emissão de dívida	5 182	2 541	2 641
Despesas de amortização de dívida	2 502	2 537	-34
Juros e outros encargos correntes da dívida	658	1 105	-447

Fonte: CGE 2018, Inquérito à dívida dos SFA e Cálculos TC.

Importa ainda referir que estes montantes apurados para o serviço da dívida financeira dos SFA são relativos à dívida não consolidada. Assim, uma parte significativa destes encargos de SFA são receita de outras entidades públicas integradas na CGE 2018, SFA e SI, bem como algumas das suas receitas são despesas de outros SFA ou SI.

Apurados os valores dos fluxos financeiros associados ao serviço da dívida consolidada dos SFA, verificou-se que as receitas de emissão de dívida foram apenas 1,1% do total apurado (27 M€ em 2 541 M€), que as despesas com amortização de dívida foram 71,2% (1 807 M€ em 2 537 M€) e as despesas com juros 87,1% (941 M€ em 1 080 M€) do apurado para o total da dívida.

Os erros e omissões de classificação económica e a insuficiente divulgação na Conta dos valores consolidados do serviço da dívida dos SFA conduzem a uma imagem distorcida das receitas e despesas a ele associados: uma receita de 5 182 M€ inscrita na CGE 2018 corresponde a um valor consolidado de apenas 27 M€ (emissões), uma despesa de 2 502 M€ a um valor de 1 807 M€ (amortizações) e uma despesa de 658 M€ a 941 M€ (juros).

No que respeita a derivados financeiros detidos por SFA, foi identificada a existência de operações em quatro SFA, apresentando-se no quadro seguinte os mais representativos¹.

Quadro I. 40 – Evolução da dívida representada por derivados financeiros (SFA)

(em milhões de euros)

Empresas	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2017	Em 31/12/2018	Montante	%
Metro do Porto	-439	-376	63	-14,5
Metropolitano de Lisboa	-540	-403	137	-25,4
Parpública	-167	-	167	-100,0
Total SFA	-1 146	-778	368	-32,1

Fonte: Inquérito à dívida dos SFA/EPR e Cálculos TC.

Parte significativa dos derivados financeiros detidos pelo Metropolitano de Lisboa e pela Metro do Porto foram objeto de um litígio com o Banco Santander², que levou à suspensão em 2013 dos seus pagamentos, chegando-se posteriormente, em 2017, a um acordo em que as empresas se comprometeram ao pagamento de todos os fluxos vencidos e a retomar o normal pagamento dos fluxos vincendos das operações.

Em 2018, os pagamentos feitos por SFA com derivados financeiros (juros) totalizaram 538 M€³, dos quais 498 M€ relativos às operações que foram objeto de litígio com o Banco Santander. No que respeita aos derivados financeiros da Parpública, foram assumidos pelo Estado no âmbito da operação de assunção de dívida desta empresa, atrás referida.

¹ A Parvalorem detinha também derivados financeiros, mas de valor pouco expressivo (e a receber).

² O litígio envolveu, ainda, a Carris e a STCP, empresas que não integram o perímetro orçamental.

³ 422 M€ pagos pelo Metropolitano de Lisboa e 116 M€ pela Metro do Porto.

3.2.7.2. Dívida não financeira

A dívida não financeira inclui toda a dívida não decorrente do recurso ao crédito (ou de contratos de locação financeira) e neste universo assume particular relevância a que diz respeito ao fornecimento de bens e serviços. O seu reporte completo e o seu controlo é condição essencial no contexto da boa gestão dos dinheiros públicos.

A ação de verificação do TC a esta parte importante da dívida pública, e que em anos anteriores tem apresentado diversas fragilidades a começar pelo reporte que dela é feito na CGE, voltou a incluir o apuramento¹ dos seus valores junto das diversas entidades que compõem a AC. Assinala-se a não comparabilidade total dos dados no que à dívida do SNS diz respeito, face aos de 2017, devido ao facto da prestação de contas ter sido efetuada, pela primeira vez, em SNC-AP o que, nalgumas rubricas, apresenta diferentes critérios de quantificação².

Neste contexto, o Tribunal apurou e verificou o seguinte, descrito de forma mais individualizada nos pontos que se seguem.

- ◆ A dívida não financeira da administração central, no final de 2018, ascendia a cerca de 3 668 M€, (3 359 M€ em 2017, pese embora não seja um valor totalmente comparável, pelas razões enunciadas).
- ◆ Ao nível do reporte na CGE:
 - ◇ melhoria decorrente da inclusão na CGE 2018³ da dívida referente aos hospitais empresarializados (HEPE), omissa em anos anteriores;
 - ◇ continua a não incluir a dívida das EPR;
 - ◇ os valores do SNS estão desatualizados, uma vez que resultam do reporte no âmbito dos prazos médios de pagamento (PMP) relativos a dezembro de 2018, cujos valores diferem dos reportados no relatório e contas consolidadas do SNS;
 - ◇ baseiam-se no reporte que é feito por cada uma das entidades sem se ter assegurado a sua consistência com os valores reportados nos respetivos relatórios e contas, nem a harmonização de conceitos reportado por cada uma das diversas entidades.

O quadro seguinte evidencia os valores reportados na CGE e os que estão em falta, apurados pelo TC.

¹ Apuramento com base na realização de um inquérito a um conjunto de entidades selecionadas, assim como na informação referente à dívida consolidada do SNS e sua confrontação com outras fontes. A dívida não financeira considerada corresponde ao somatório das contas de fornecedores, de fornecedores de investimento (incluindo faturas em receção e conferência) e de outros credores, sem incluir acréscimos de gastos.

² Para quantificar a dívida do SNS recorreu-se ao relatório e contas consolidadas do SNS de 2018, elaborado pela ACSS em SNC-AP. A nova estrutura do Balanço em SNC-AP inclui uma rubrica designada outras contas a pagar, que difere dos outros credores em POCP, por incluir também acréscimos de gastos.

³ O Relatório da CGE (ponto III.4.4.) tem por base os dados comunicados pelas entidades à DGO no âmbito da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) e, ao nível da dívida a fornecedores externos dos SFA e HEPE que integram o SNS, tem por base a informação apurada pela ACSS junto dessas entidades.

Quadro I. 41 – Dívida não financeira da administração central

(em milhões de euros)

Subsector	31/12/2017		31/12/2018		Variação	
	CGE	TC	CGE	TC	Valor (TC)	%
SFA/EPR	2 590	3 297	2 219	3 606	308	9,4
SNS	(a) 2 277	2 772	1 852	(b) 3 097	325	11,7
EPR (excluindo SNS)	-	212	-	192	-20	-9,4
Outros SFA (excluindo SNS)	313	313	367	(c) 317	4	1,3
SI	62	62	207	(d) 62	0	0,0
Total	2 652	3 359	2 426	3 668	308	9,2

(a) Inclui dívida dos HEPE (não constante na CGE2017) para permitir comparabilidade com os dados da CGE2018.

(b) Inclui acréscimos de gastos em montante não quantificado.

(c) Inclui 128 M€ de dívida da ADSE (178 M€ na CGE2018).

(d) Não inclui contribuição financeira para a União Europeia (145 M€ na CGE2018).

Fonte: CGE 2018; DGO/ACSS; Inquérito TC.

Dívida do SNS

O valor da dívida a fornecedores externos do SNS reportado na CGE 2018, inclui a dívida dos HEPE que ascendia a 1 561 M€ e a dos SFA a 291 M€, totalizando 1 852 M€¹.

Por sua vez, na conta consolidada do SNS (apresentada pela ACSS) a dívida não financeira atinge um total de 3 097 M€, englobando 1 985 M€ de dívida a fornecedores externos e 1 112 M€ de outras contas a pagar, rubrica da nova estrutura do Balanço em SNC-AP que inclui não apenas dívida a outros credores, mas também acréscimos de gastos.

Solicitada a quantificar os referidos acréscimos², a ACSS não dispunha dessa informação, alegando impossibilidades decorrentes do reporte efetuado pelas entidades para a consolidação de contas. Fica assim prejudicado um apuramento rigoroso da dívida do SNS, na medida em que os acréscimos de gastos em causa se referem sobretudo a remunerações por liquidar. Os valores assim apurados também não são comparáveis com os do ano anterior.

Para permitir a comparabilidade dos dados, a ACSS propõe, em contraditório, que se adicionem à dívida os acréscimos de custos em 2017 e os outros acréscimos de gastos³ em 2018, elevando assim o total da dívida para 3 507 M€ em 31/12/2017 e para 3 362 M€ em 31/12/2018 (representando uma redução do seu valor em 145 M€). O TC considera que esta opção conduziria à inclusão de um ainda maior número de componentes que não respeitam o âmbito estrito do conceito de dívida não financeira.

¹ Informação apurada pela ACSS e disponibilizada à DGO (Reporte dos Prazos Médios de Pagamento – PMP, previsto na RCM 34/2008, de 22/02).

² O relatório e contas consolidadas do SNS não apresenta anexos às contas.

³ Rubrica do Balanço consolidado em SNC-AP, criada pela ACSS.

Dívida das EPR (excluindo SNS)

A dívida não financeira apurada (através da recolha de informação junto de 46 EPR¹) totaliza cerca de 192 M€ (212 M€ no ano anterior)². O Quadro I. 42 identifica as situações mais representativas³.

Quadro I. 42 – Dívida não financeira de EPR

(em milhões de euros)

Entidades	31/12/2017	31/12/2018	Variação
AVEIROPOLIS, SA (em liquidação)	7	7	0
CP – Comboios de Portugal, EPE	13	9	-4
DEFLOC – Locação de Equipamentos de Defesa, SA	7	4	-3
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	4	4	-1
IP – Infraestruturas de Portugal, SA	33	47	13
Metro do Porto, SA	3	7	4
Metropolitano de Lisboa, EPE	10	6	-3
RTP – Rádio e Televisão de Portugal, SA	41	20	-21
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	22	20	-2
SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE	3	10	7
SUCH – Serviço de Utilização Comum dos Hospitais	31	36	5
Universidade do Porto	17	5	-12
Outras	21	20	-2
Total	212	192	-20

Fonte: Inquérito TC.

Deste universo, destacam-se os valores mais elevados de dívida não financeira da IP, cuja dívida aumenta 13 M€ face a 2017, do SUCH, também com um aumento de 5 M€ face a 2017 e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e da RTP, ambas com decréscimo do valor em dívida face a 2017 (2 M€ e 21 M€).

Dívida dos SI e SFA (excluindo SNS e EPR)

O reporte na CGE 2018 sobre os passivos não financeiros dos SI (207 M€) não é fiável porque, inclui 145 M€ relativos à contribuição financeira para a União Europeia, a qual, como refere a própria DGO⁴, não deve ser considerada como valor em dívida. Por sua vez nos passivos dos SFA (367 M€) destacam-se os passivos da ADSE e do IASFA, com valores de 178 M€ e 91 M€, respetivamente, que representam no seu conjunto cerca de 73% do total.

¹ Selecionaram-se para inquirir as EPR que reportaram dívida no ano anterior, assim como as que passaram a integrar o perímetro orçamental em 2018.

² No PCGE 2017 apurou-se um total de 210 M€ de passivos não financeiros. Este valor foi atualizado considerando as novas entradas e saídas de EPR no perímetro orçamental e algumas alterações ao reporte do ano anterior.

³ Estes valores foram sujeitos a comparação com os reportados nos relatórios e contas, não se verificando divergências assinaláveis. Note-se que, em alguns casos, foram introduzidos ajustamentos aos dados reportados por forma a eliminar valores relacionados com dívida de natureza financeira, dívida a acionistas ou a participadas, dívida com a aquisição de participações financeiras, adiantamentos recebidos e estimativas de impostos a pagar e para rescisões com trabalhadores envolvendo as seguintes entidades: Parpública, Estamo, Caixa Seguros e Saúde, Parparticipadas, Eas Saúde, Banif e Oitante. A IP reportou também os encargos futuros a pagar com as PPP a seu cargo (contabilizados em acréscimos de custos, totalizando 2 599 M€, os quais não foram considerados neste apuramento).

⁴ Nas sínteses da execução orçamental de 2018. De acordo com a DGO, a contribuição financeira para a União Europeia passou a ser registada em 2018, no momento da emissão do pedido de pagamento da Comissão Europeia.

Em contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças e a DGO referem que da informação reportada, em aplicação dos princípios e conceitos definidos na LCPA, podem resultar situações não consistentes com o conceito de dívida que se enquadram no conceito de passivo, como a contribuição financeira para a UE.

Porém é a própria DGO, que no relatório e contas do Capítulo 70 do OE – Recursos Próprios Comunitários, refere que “(...) foram cumpridas todas as transferências previstas no Regulamento n.º 609/2014, não tendo transitado qualquer montante em dívida, no que respeita aos duodécimos da Contribuição Financeira e no que respeita aos RPT apurados e cobrados durante o ano 2018”, e também não reporta o referido passivo de 145 M€.

Por sua vez, o TC apurou¹ um montante de dívida não financeira dos SI e SFA no total de 31 M€ para os SI (45 M€ nos dados DGO) e de 254 M€ para os SFA (325 M€ nos dados DGO). As divergências, face aos valores reportados na Conta, ascendem a 22 M€ para os SI e a 74 M€ para os SFA, muitas delas significativas no contexto das entidades abaixo discriminadas.

Quadro I. 43 – Divergências apuradas na dívida não financeira (amostra)

(em milhões de euros)

Entidades	Inquérito	DGO	Diferença	
			Valor	Valor absoluto
SI Total (amostra)	31	45	-14	22
GAF – Gestão Administrativa e Financeira da Cultura	15	15	0	0
EXERCITO	0	8	-8	8
PSP – Polícia de Segurança Pública	10	7	4	4
DGAV – Direção-Geral de Alimentação e Veterinária	5	5	0	0
Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais	0	3	-3	3
Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente	0	3	-3	3
SFA Total (amostra)	254	325	-71	74
ADSE – Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP	128	178	-50	50
IASFA – Instituto de Ação Social das Forças Armadas, IP	92	91	1	1
IGFEJ – Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP	30	30	0	0
INEM – Instituto Nacional de Emergência Médica, IP	0	11	-11	11
CAMÕES – Instituto da Cooperação e da Língua, IP	0	5	-5	5
Universidade Nova de Lisboa - Fundação Pública	0	4	-4	4
Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos	3	3	0	0
ANPC – Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil	0	3	-3	3

Fonte: Inquérito TC e DGO.

As diferenças detetadas evidenciam, à semelhança do ano anterior, que estes dados são, de uma forma geral, pouco consistentes e fiáveis, em resultado de fatores diversos, incluindo a adoção de diferentes práticas e conceitos pelas entidades na contabilização e reporte da dívida. Entre esses fatores, destacam-se:

- ◆ O desfaseamento temporal entre o reporte à DGO e a resposta ao inquérito e, também, em relação ao encerramento das contas pelas entidades, explicam frequentes divergências de montantes (muitas vezes, as entidades não efetuam o reporte correspondente à conta de gerência, mas apenas o do mês de dezembro);

¹ Com base num inquérito sobre uma amostra de 10 SI e 10 SFA (73% e 89% do total dos passivos não financeiros dos SI e SFA, respetivamente). A seleção foi feita a partir dos dados da DGO, considerando os maiores passivos e atendendo também a situações de entidades sem reporte de dados ou com reporte de valor zero e sem incluir nos SI os recursos próprios comunitários.

- ◆ O reporte por parte de algumas entidades de valores apurados através de registos extra contabilísticos relativos, por exemplo, a faturação rececionada, sem que exista correspondência com a dívida contabilizada nas contas da entidade, de valor muito inferior;
- ◆ A inclusão no reporte à DGO de valores a pagar ao Estado (contribuições para a segurança social), bem como de acréscimos de gastos relacionados com despesas com pessoal e com transferências, o que, para além de não ser prática uniforme entre entidades, desvirtua o conceito de dívida não financeira que se pretende quantificar;
- ◆ Outras entidades, no reporte de passivos, recorrem a conceitos da contabilidade orçamental (por exemplo, compromissos por pagar) e por vezes abrangendo processos que depois não têm seguimento e são anulados, o que conduz também a divergências entre os valores reportados e a dívida contabilizada.

O Ministro de Estado e das Finanças, em contraditório, refere que *“O Ministério das Finanças ciente das fragilidades subjacentes a este modelo de reporte, assume através da DGO um papel ativo de análise de consistência, promovendo a correção da informação sempre que se detetam inconsistências, naturalmente não se substituindo às entidades, nas suas obrigações legais de prestação da informação. Do confronto entre a informação reportada à DGO e o inquérito efetuado pelo Tribunal de Contas às entidades incluídas no perímetro de consolidação, resultam diferenças substanciais que, com frequência, não chegam tempestivamente ao conhecimento da DGO. Continuaremos a envidar todos os esforços para que, de futuro, as mesmas sejam cada vez menos frequentes”*.

3.2.8. Património Financeiro

A CGE continua a não apresentar a carteira dos ativos financeiros do Estado ainda que incorpore a informação sobre a execução orçamental das receitas e despesas que lhe estão associadas¹.

Neste contexto, o TC apura² os valores da carteira do património financeiro do Estado (em sentido restrito) gerida pela DGTF e examina a sua composição, tendo dedicado particular ênfase ao exame da carteira de empréstimos do Estado (31% do total da carteira da DGTF). O TC apura também a carteira de ativos financeiros detida pelos SFA, verifica a sua composição e valida a informação prestada com a execução orçamental da CGE. Procede, ainda, ao apuramento do valor total consolidado.

Em 2018, o valor nominal³ do património financeiro do Estado apurado pelo TC foi de 100 349 M€, verificando-se que mais de metade desta carteira (52%) era constituída por ativos em entidades pertencentes ao perímetro de consolidação orçamental. Feita a respetiva consolidação, obtém-se um valor consolidado de 48 425 M€ (49 203 M€ em 2017).

¹ Mapas: 4 a 8 (Vol. 2, Tomo I), 31 (Vol. 2, Tomos VIII e IX), 25 e 26 (Vol. 2, Tomo I) e VI e IX (Vol. 1 Tomo 3).

² Com base na informação recolhida através das Instruções 1/2008–2.ª Secção.

³ Para ativos sem valor nominal consideraram-se os valores disponibilizados pelas entidades ou, caso existam, os de cotação.

Quadro I. 44 – Património financeiro do Estado

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal em				Variação consolidado	
	31/12/2017 (a)		31/12/2018		Valor	%
	Não consolidado	Consolidado	Não consolidado	Consolidado		
Património financeiro dos SI	71 128	31 646	72 406	31 358	-289	-0,9
Créditos	24 152	5 410	23 345	5 003	-406	-7,5
Participações	24 896	4 512	26 331	4 514	2	0,0
Outros ativos financeiros	22 080	21 725	22 729	21 841	116	0,5
Património financeiro dos SFA/EPR	28 421	17 557	27 943	17 067	-490	-2,8
Créditos	9 075	8 182	8 640	8 122	-60	-0,7
Participações	4 134	4 134	3 923	3 923	-211	-5,1
Outros ativos financeiros, dos quais	15 212	5 241	15 380	5 022	-219	-4,2
<i>Titulos da dívida pública</i>	9 971	0	10 358	0	0	-
Total	99 549	49 203	100 349	48 425	-779	-1,6

(a) Valores não coincidentes com os divulgados no PCGE 2017 por terem sido corrigidos com informação obtida já em 2019.

Fonte: Instruções 1/2008–2.ª Secção; apuramento TC.

A redução de 779 M€ no património financeiro consolidado, face a 2017, resulta da variação de -289 M€ na carteira de ativos financeiros do Estado (gerida pela DGTF), em particular por efeito da redução nos créditos por empréstimos, e de -490 M€ na carteira dos SFA, dada a saída do perímetro de 4 entidades (Wolfpart, Caixa Seguros e Saúde, Parcaixa e Caixa Gestão de Ativos) através da fusão por incorporação na CGD.

As operações apuradas em 2018, de acordo com a informação prestada pelas entidades, cumpriram os limites previstos na LOE 2018¹ para a concessão de empréstimos e outras operações ativas.

3.2.8.1. Património financeiro do Estado

A carteira do património financeiro do Estado, gerida pela DGTF², era a 31/12/2018, em valor nominal, de 72 406 M€ (mais 1 278 M€ que em 2017). As variações positivas mais significativas registaram-se nas participações (1 436 M€) e nas prestações acessórias (546 M€) e a redução mais relevante deu-se nos empréstimos (-628 M€). Todos estes movimentos tiveram a sua maior expressão nos ativos em entidades do perímetro orçamental que representavam 57% da carteira gerida pela DGTF.

Verificaram-se, também, variações da carteira sem fluxos financeiros, provenientes de compensações de créditos, liquidações, extinções, realizações de capital com os dividendos, ativos adquiridos por herança ou aumentos ou reduções de capital.

O quadro seguinte distingue os ativos financeiros detidos pelo Estado, por instrumento, identificando o valor dos ativos detidos em entidades do perímetro orçamental (SI, SFA e EPR).

¹ Cfr. n.º 2 do art. 129.º da LOE 2018.

² Os ativos financeiros de maior peso são os sob gestão da DGTF, os dos outros SI têm o valor global de 0,2 M€. Contudo, continua a verificar-se a existência de lacunas na informação prestada pela DGTF através das Instruções 1/2008–2.ª Secção, nomeadamente por não indicar alguns valores de ativos geridos diretamente por outras entidades, como o EQ-QREN e o Crédito Par, apesar de todos eles pertencerem ao património financeiro do Estado e a DGTF registar e classificar os respetivos fluxos financeiros.

Quadro I. 45 – Carteira de ativos financeiros dos SI

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	31/12/2017 (b)		31/12/2018		Variação			
	Total	Em SI, SFA, EPR	Total	Em SI, SFA, EPR	Total	%	Em SI, SFA, EPR	%
Créditos	24 152	18 742	23 345	18 342	-807	-3,3	-400	-2,1
por empréstimos	22 989	18 496	22 360	18 095	-628	-2,7	-401	-2,2
por execução de garantias	875	238	708	239	-167	-19,1	1	0,5
sobre entidades extintas e outros	288	8,4	277	8	-11	-3,8	0	0,0
Participações (a)	24 896	20 384	26 331	21 818	1 436	5,8	1 434	7,0
Societárias	15 607	11 124	16 411	11 923	804	5,2	799	7,2
EPE	9 289	9 260	9 920	9 895	631	6,8	635	6,9
Outros ativos financeiros	22 080	355	22 729	888	649	2,9	534	150,3
Organizações financeiras internacionais	20 981	-	21 305	-	324	1,5	0	-
Unidades de participação	827	325	589	313	-238	-28,7	-12	-3,6
Prestações acessórias de capital	65	29	610	575	546	842,4	546	1 867,4
Obrigações e títulos	208	1	225	0	17	8,2	-1	-74,1
Total não consolidado	71 128	39 481	72 406	41 048	1 278	1,8	1 567	4,0
Total consolidado	31 646	-	31 358	-	-289	-0,9	-	-

(a) Para determinar os valores das participações sociais e estatutárias, apenas se consideraram os montantes inscritos na Conservatória do Registo Comercial (CRC). Tal levou a que continuasse a não ser considerado, entre outros, aumentos de capital do Banif, da Transtejo, da OPART e de alguns hospitais e unidades de saúde, e a considerar o património das entidades em liquidação e ainda não extintas.

(b) Valores não coincidentes com os divulgados no PCGE 2017 por terem sido corrigidos com informação obtida já em 2019 junto da DGTF e da Conservatória do Registo Comercial (CRC).

Fonte: Informação prestada pelas entidades nos Modelos das Instruções 1/2008–2.ª Secção. Cálculos TC.

Reitera-se que, apesar de recomendado pelo Tribunal¹, continuam a ser mantidos na carteira do Estado ativos relativamente aos quais não se perspetiva que venham a gerar qualquer valor, empolando o seu valor. Em contraditório, a DGTF informou que *“Estão a ser tomadas diligências com vista à identificação das participações cuja manutenção na carteira de títulos do Estado não se justifique”*.

A informação relativa à carteira de ativos do Estado beneficiará em muito com a sua relevação contabilística em base de acréscimo na Entidade Contabilística Estado, designadamente através do reconhecimento de imparidades que traduzirão de forma mais fiável a natureza destes montantes².

Créditos por empréstimos

Valores totais e evolução

No final de 2018, o valor apurado para a carteira de empréstimos concedidos pelo Estado ascendia a 22 360 M€, menos 2,7% que em 2017.

¹ Recomendações 36-PCGE 2016 e 17-PCGE 2017.

² De referir que a DGTF, na conta de gerência, considera vários destes ativos com imparidades a 100%.

Quadro I. 46 – Carteira de empréstimos do Estado sob gestão da DGTF

(em milhares de euros)

Entidades	Capital vincendo e vencido e não pago		Variação	
	em 31/12/2017	em 31/12/2018	Valor	%
SFA (inclui EPR)	18 495 998	18 094 510	-401 488	-2,2
Regiões autónomas	1 525 318	1 438 827	-86 491	-5,7
Estados soberanos	1 926 970	1 910 316	-16 655	-0,9
Municípios (a)	383 746	149 854	-233 892	-60,9
Sociedades	283 164	413 893	130 728	46,2
Entidades gestoras (EG) (b)	373 614	353 065	-20 549	-5,5
Particulares	31	31	0	0,0
Total dos empréstimos	(c) 22 988 841	(d) 22 360 494	-628 347	-2,7

(a) Inclui parte do empréstimo da VianaPolis que está a ser pago pelo município de Viana do Castelo.

(b) Entidades que têm a seu cargo, em nome do Estado, créditos sobre terceiros, com as designações: EG do IFRRU 2020, Vários/Banco de Portugal, IHRU (Ex-IGAPHE/FFH e Ex-FFH), CGD (EX-FFH), Vários/IFADAP, AD&C (EQ-QREN, Investe QREN e Portugal 2020), também foram considerados conjuntos de empréstimos designados pela DGTF como Moratória e Comissariado dos Desalojados.

(c) Difere do valor apurado no PCGE 2017, Quadro I.42 – Carteira de ativos financeiros (SI) por se ter considerado o pagamento de 10,5 M€, realizado pelo IHRU em dezembro de 2017 que a DGTF só considerou na sua carteira de empréstimos em 2018, e ainda por este apuramento incluir entidades gestoras não consideradas no ano anterior.

(d) A carteira inclui empréstimos em moeda estrangeira (786 M€ de USD e 0,6 M€ de VEF a Estados soberanos e 15 M de MZM a sociedades).

Fonte: DGTF, AD&C e IFAP.

A redução de 628 M€ no valor da carteira face a 2017 resulta, sobretudo:

- ◆ da redução do valor dos empréstimos concedidos a SFA (-401 M€) e a municípios (-234 M€), entidades da administração pública;
- ◆ do aumento do valor dos empréstimos concedidos a sociedades (131 M€).

Para a redução do valor dos empréstimos concedidos aos SFA contribuiu: i) a extinção de créditos sobre a Infraestruturas de Portugal (IP), no valor de 2 200 M€, efetuada por compensação¹, que ocorreu na sequência de um acordo relativo à regularização de créditos por contrapartida de dívidas do Estado relativas a investimentos em infraestruturas de longa duração (ILD) realizados pela empresa; ii) reembolsos que totalizaram 596 M€, destacando-se o da Metro do Porto² (584 M€); e iii) a extinção, “por confusão”³, do empréstimo da Parque Expo 98 no valor de 114 M€.

Por outro lado, foram concedidos novos empréstimos a alguns SFA, com desembolsos (despesa com ativos financeiros) no valor de 2 508 M€, destacando-se os empréstimos à Metropolitano de Lisboa, à Parvalorem e ao Fundo de Resolução (FdR).

Refira-se que os SFA detinham 81% do total dos empréstimos concedidos e que 71% se encontram concentrados em quatro entidades: o FdR com 26%, a Parvalorem com 16%, a Metro do Porto com 15% e a IP com 14%, sendo que esta última viu o seu peso reduzir significativamente (25% em 2017) em resultado da compensação já assinalada.

¹ O valor da extinção de créditos por compensação foi de 2 315,4 M€ (incluindo 115,4 M€ de juros). Contudo, com esta operação, conforme o n.º 3 do art. 129.º da LOE 2018 e regulada por acordo assinado, em 2018, entre o Estado e a IP, o valor dos créditos acumulados do Estado resultantes de empréstimos celebrados com a empresa reduziu-se em 2 200 M€, permitindo que a IP amortizasse mais de 40% da sua dívida, em virtude dos investimentos em infraestruturas de longa duração (ILD) que a empresa diz ter realizado, por conta do Estado.

² Paralelamente, a Metro do Porto beneficiou em 2018 de novos empréstimos no valor de 833 M€.

³ A extinção da empresa implicou a transmissão para o Estado de todo o ativo e passivo. Deste modo, por o Estado ser ao mesmo tempo credor e devedor, extinguiu-se a obrigação “por confusão”.



Quadro I. 47 – Evolução dos empréstimos concedidos a SFA (inclui EPR)

(em milhões de euros)

Mutuário	Em 31/12/2018		Variação relativamente a 31/12/2017		Justificação da variação
	Capital vincendo e vencido e não pago		Valor	%	
	Valor	Peso (%)			
Fundo de Resolução	4 683	25,9	430	10,1	Novo empréstimo
Sociedades de gestão e recuperação de ativos do "Grupo BPN":	4 070	22,5	771	23,4	
<i>Parups</i>	1 075	5,9	82	8,2	Novo empréstimo (b) (c)
<i>Parvalorem</i>	2 887	16,0	648	28,9	Dois novos empréstimos, de 400 M€ e de 248 M€ (b) (c)
<i>Parparticipadas</i>	108	0,6	42	64,2	Novo empréstimo (utilizado parcialmente) (b)
Metro do Porto	2 724	15,1	249	10,1	-584 M€ (pagamento de empréstimos) e +833 M€ de cinco novos empréstimos
Infraestruturas de Portugal	2 516	13,9	-2 200	-46,7	Compensação de créditos (a) (b)
Metropolitano de Lisboa	1 661	9,2	422	34,1	Cinco empréstimos novos (b)
CP – Comboios de Portugal	1 528	8,4	0	0,0	(b)
FAM	150	0,8	40	36,4	3.º desembolso de um empréstimo de 2017
Transtejo – Transportes do Tejo	93	0,5	11	14,1	Dois novos empréstimos (b)
IHRU	5	0,0	-11	-68,2	Pagamento parcial
Parque Expo 98	0	0,0	-114	-100,0	Extinção por "confusão"
Outros	666	3,7	-1	-0,2	
Total	18 095	100,0	-401	-2,2	

(a) Beneficiou da compensação do serviço da dívida (115 M€) e de aumentos de capital em numerário no valor de 886 M€.

(b) A entidade foi beneficiária do adiamento do serviço da dívida, sem custos adicionais.

(c) Sobre estas entidades (Parups e Parvalorem), também há créditos por execução de garantias.

Fonte: DGTF.

Ao nível das restantes entidades destaca-se:

- ◆ o aumento de 46,2% dos empréstimos a sociedades que, no essencial, se explica pelo empréstimo ao Fundo de Recuperação de Créditos¹, no valor de 127 M€²;
- ◆ a redução de 60,9% nos empréstimos aos municípios: foram pagos antecipadamente 25 empréstimos, venceram-se 48 e foram concedidos apenas dois novos empréstimos a dois municípios, no âmbito duma linha de crédito destinada ao financiamento de despesas com indemnizações, apoios, prevenção e combate aos incêndios;
- ◆ a redução dos empréstimos geridos por entidades gestoras, em 5,5% (-21 M€), devido ao efeito conjugado da diminuição do capital vincendo dos empréstimos do EQ-QREN, do Investe QREN e do Crédito Par e do aumento dos empréstimos concedidos no âmbito do IFFRU 2020 - Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas, no valor de 10 M€³, bem como do Portugal 2020;
- ◆ a redução de 0,9% e 5,7%, respetivamente, nos empréstimos a Estados soberanos e às regiões autónomas o que se ficou a dever, sobretudo, à concretização, em 2018, dos pagamentos previstos nos diversos contratos.

¹ O FRC-INQ-Papel Comercial ESI e Rio Forte, criado e autorizado pela CMVM em 2018 com o objetivo de recuperar os créditos relativos a papel comercial emitidos pela ESI e pela Rio Forte. Este fundo também beneficiou de garantias prestadas pelo Estado – cfr. ponto 6.2 da Parte II.

² Em julho de 2018 o FRC devolveu uma verba do empréstimo que não foi utilizada (344 162,50 €), considerada como amortização antecipada.

³ O valor entregue pela DGTF ao IFFRU ascendia, em 31/12/2018 a 22 M€, em resultado de pagamentos realizados em 2017 (15 M€) e em 2018 (7 M€).

Gestão dos empréstimos

A gestão desta carteira de ativos pela DGTF passa pela gestão do serviço de dívida, pela conversão em capital social ou em capital estatutário de empréstimos e juros e pela análise da qualidade dos créditos e respetiva probabilidade de recuperação, na qual se identifica, anualmente, créditos incobráveis¹ e outros com elevado risco de cobrança. Com referência a 31/12/2018, a DGTF identificou, nos empréstimos sob sua gestão, a existência de créditos incobráveis ou com elevado risco de cobrança no valor de 524 M€.

Ao nível da gestão do serviço de dívida verifica-se que em 2018, parte das entidades beneficiou do adiamento do serviço da dívida sem custos adicionais: CP, EDIA, IP, Metropolitano de Lisboa, Parups, Parvalorem, Parparticipadas e Transtejo.

A par deste mecanismo, recorrentemente desde 2014, alguns SFA (incluindo EPR) têm beneficiado de autorização para converter montantes de empréstimos e respetivos juros em capital social (IP, Transtejo e EDIA) ou estatutário (CP, Metropolitano de Lisboa e Parque Escolar)².

Qualidade da informação

Perante a falta de Balanço do Estado, as operações foram examinadas através do confronto entre a informação prestada ao Tribunal, a respetiva documentação residente na DGTF e a movimentação de fundos registada na contabilidade do Tesouro.

No exame efetuado, identificaram-se empréstimos do Estado a cargo de outras entidades (EG) que não constam da informação da DGTF, como se identifica no quadro seguinte, por esta entender não estarem sob a sua gestão, apesar de todos eles pertencerem ao património financeiro do Estado e a DGTF proceder ao registo e classificação dos respetivos fluxos financeiros bem como ser da sua competência e responsabilidade o controlo destes ativos³.

¹ Como são os empréstimos às Repúblicas de Moçambique e de São Tomé e Príncipe, que estão enquadrados em acordos que preveem o perdão da dívida na data de cada prestação, e o da República da Guiné-Bissau face à situação duradoura de incumprimento e de não haver perspetiva de alteração da mesma.

² Entre 2014 e 2017, globalmente (capital e juros) beneficiaram: EDIA 73 M€, IP 1 523 M€, Transtejo 74 M€, CP 898 M€ e Metropolitano de Lisboa 339 M€. A Parque Escolar com capital vincendo de 90 M€, aguarda, desde 2017, despacho autorizador da conversão do crédito do Estado em capital estatutário.

³ Nos termos da sua lei orgânica (DL 156/2012, de 18/7) cabe-lhe, entre outras missões, “assegurar a gestão integrada do património do Estado” (n.º 1 do art. 2.º) e “administrar os ativos financeiros do Estado” (al. e) do n.º 2 do art. 2.º), pelo que é da sua responsabilidade efetuar e/ou controlar aquelas operações.



Quadro I. 48 – Empréstimos concedidos pelo Estado excluídos da carteira pela DGTF

(em milhares de euros)

Entidade Gestora	Identificação dos empréstimos	Capital vencido e vincendo não pago (a)		Observações
		31/12/2017	31/12/2018	
Agência de Desenvolvimento e Coesão (AD&C)	EQ – QREN e Investe QREN (b)	110 286	62 319	Nos termos do Despacho n.º 6572/2011, de 26/04, a DGTF tem de receber, trimestralmente, informação sobre os desembolsos efetuados pelas autoridades de gestão e reembolsos recebidos, e proceder à regularização orçamental dos fluxos ocorridos, até ao final do mês subsequente ao trimestre seguinte.
IFAP	Linha especial de crédito Crédito Par	2 168	1 819	Aplicações de recursos consignados em operações de refinanciamento a 10 instituições de crédito, ao abrigo da linha especial de crédito- Crédito Par.
IHRU	Ex-Fundo de Fomento da Habitação	28 827	31 952	Apesar de serem empréstimos em fase de reembolso, há 2 novos beneficiários em 2018 nos valores indicados pela DGTF. Em 8 situações, os valores indicados para 31/12/2018, não são consistentes na medida em que aumentou o capital vencido e não pago, mas não diminuiu o capital vincendo.
CGD	Ex-Fundo de Fomento da Habitação	178	156	
AD&C	Portugal 2020	-	n.d.	Foi registada uma despesa de ativos financeiros de 18 M€ paga à AD&C, no âmbito do programa Portugal 2020, mas o respetivo crédito não consta da carteira da DGTF, nem da carteira de empréstimos do Estado, reportada pela AD&C ao Tribunal.

(a) Os valores deste quadro estão refletidos no Quadro I. 45.

(b) Estes empréstimos encontram-se já em fase de reembolso. Em 2018, a DGTF registou receita no valor de 33 577€.

Fonte: AD&C, DGTF e IFAP.

Devido à ausência de informação da responsabilidade da DGTF, no caso dos empréstimos com intervenção de outras entidades (EG), não é possível apurar os valores efetivamente desembolsados pelo Estado e os valores já reembolsados, nem distinguir, de entre os valores desembolsados pela DGTF, quais os que permanecem na conta das EG junto do IGCP¹, não sendo por isso ainda créditos sobre terceiros (como os empréstimos do IFRRU e os relativos aos créditos do Portugal 2020, com despesa de 18 M€).

Em sede de contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças e a DGTF referiram que “*Foi dado cumprimento integral ao disposto nas instruções do Tribunal de Contas n.º 1/2008, mediante o envio da informação sobre os créditos do Estado, cuja gestão se encontrava a cargo da DGTF no ano em causa, tendo ainda sido prestada informação, na sequência de pedido do Tribunal de Contas, sobre os créditos do extinto Fundo de Fomento de Habitação transferidos para o Estado, sob gestão de outras entidades*”.

O Tribunal volta a sublinhar que, nos termos da lei, compete à DGTF “*a gestão integrada do património do Estado*”, cabendo-lhe “*Administrar, direta ou indiretamente, os empréstimos e outras operações ativas do Estado e acompanhar os respetivos beneficiários*” bem como “*i) Assegurar o acompanhamento e o controlo do exercício dos mandatos de gestão dos créditos do Tesouro; j) Controlar e atualizar os sistemas de informação de recuperação dos créditos do Tesouro*”².

Apuraram-se, ainda, divergências face aos montantes apresentados pela DGTF:

¹ A partir do momento em que os valores deixam de estar na conta das entidades gestoras junto do IGCP, passam a constituir um crédito do Estado perante as entidades que receberam os respetivos valores.

² Lei Orgânica da DGTF, aprovada pelo DL 156/2012, de 18/7, e Portaria 229/2013, de 18/07, que determina as competências das respetivas unidades orgânicas.

- ◆ Empréstimo ao IFRRU – na carteira da DGTF apenas foi considerado como crédito 47,9% do valor total do empréstimo¹ (10 341 m€). Contudo, em 2017, a DGTF pagou ao IFRRU 14 927 m€ e, em 2018, desembolsou 6 651 m€, o que perfaz 21 578 m€.

No âmbito do contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças e a DGTF referiram que o montante (10 341 m€) reporta-se à relação dos créditos com origem na concessão de empréstimo. Contudo, fica por esclarecer 52,1% do total desembolsado pelo Estado.

- ◆ Empréstimos no âmbito da linha de crédito extraordinária destinada a desempregados com empréstimos à habitação própria e permanente (designados pela DGTF por “Moratória”) – na carteira da DGTF, parte destes valores encontram-se duplicados².

O Ministro de Estado e das Finanças e a DGTF informaram que irão proceder à correção dos montantes duplicados.

- ◆ Empréstimos vários: i) Comissariado dos Desalojados; ii) Vários/Banco de Portugal³; e iii) IHRU (Ex-IGAPHE/FFH). Estes empréstimos encontram-se com capital e juros vencidos e não pagos, maioritariamente sem movimento⁴ há vários anos.

- ◆ O valor dos créditos sobre o Comissariado dos Desalojados e o dos Créditos CIFRE sofrem reduções anuais pelas cobranças realizadas, porque o mesmo pagamento é deduzido nos créditos por empréstimos e nos créditos transferidos para o Estado. Contudo, não foi possível identificar na carteira o valor do capital vencido e não pago que deveria ser extinto “por confusão”.

- ◆ Empréstimos com a designação “vários/IFADAP” que não apresentam na carteira capital e juros vencidos e não pagos, apesar de a DGTF não registar movimentos, pelo menos, desde 2011, o que implicaria a identificação de prestações vencidas.

- ◆ Dois empréstimos⁵ que constam simultaneamente da carteira de empréstimos da AD&C e da DGTF estando, por isso, duplicados⁶.

A existência destas lacunas na informação sobre a carteira dos ativos sob gestão da DGTF não assegura um controlo efetivo sobre os mesmos, condição necessária a uma gestão eficiente do património financeiro do Estado.

Com a plena implementação da LEO 2015, as operações patrimoniais relativas à entidade soberana Estado passarão a ser reconhecidas na Entidade Contabilística Estado (ECE) e a informação necessária à sua contabilização fornecida pelas entidades que gerem essas operações em nome do Estado. No caso do

¹ Pela análise realizada à conta desta entidade junto do IGCP, verifica-se que 69% do valor emprestado pela DGTF em 2017 já não estava naquela conta em 31/12/2017 (embora o correspondente montante não tenha sido considerado como crédito) e 74% do valor total emprestado em 2017 e 2018 não estava naquela conta em 31/12/2018 (embora o correspondente montante não tenha sido considerado como crédito do Estado).

² Foram transferidos para a DGTF, por se encontrarem em incumprimento, 11 empréstimos concedidos a clientes particulares das IC, no valor global de 30 m€. Mas, como a DGTF os incluiu na carteira, sem os deduzir ao valor global inscrito como “Moratória”, originou a sua duplicação porque não é feita a atualização por mutuário.

³ Designação da DGTF relativa a um conjunto de empréstimos geridos por várias IC (EG).

⁴ Valores que, na sua maior parte, a DGTF não prevê receber.

⁵ Cooperativa Agrícola do Conselho de Paredes, CRL e VRSA – Sociedade de Gestão Urbana, EM, SA.

⁶ Nos termos do acordo estabelecido, a AD&C deve comunicar à DGTF os créditos em incumprimento que, nessa altura, passam a ser geridos e incluídos na carteira da DGTF e retirados da carteira da AD&C, o que não aconteceu. Na análise da informação da Agência observa-se a existência de outra situação (Município de Tarouca), cujo crédito por incumprimento foi comunicado à DGTF, passando assim a estar sob sua gestão, mas não foi incluído na respetiva carteira de empréstimos. O Ministro de Estado e das Finanças e a DGTF informaram que este crédito foi incluído na posição dos créditos do Estado, após obtida informação da AD&C, só rececionada no início de 2019.

património financeiro, a informação relativa à carteira do Estado será fornecida pela DGTF, como já sucedeu com a informação prestada ao Tribunal no âmbito referidas instruções. É fundamental, para assegurar a integralidade e fiabilidade da informação a reconhecer no futuro na CGE, que a DGTF detenha informação completa sobre todas as operações relativas ao património financeiro do Estado.

Créditos por execução de garantias

O valor nominal por recuperar, a 31/12/2018, em resultado de créditos por execuções de garantias, era de 708 M€¹, menos 167 M€ que em 2017. Para a diminuição destes créditos foi determinante o pagamento de 166 M€ do BPP, ficando ainda por recuperar 198 M€. Por outro lado, dos novos créditos, no valor global de 14 M€ destaca-se o do Fundo de Contragarantia Mútuo (8,5 M€) na sequência de execução de garantia – cfr. ponto 6.1 da Parte II.

Créditos de entidades extintas e outros transmitidos a qualquer título

Os créditos transmitidos ao Estado na sequência da extinção de entidades públicas ou a qualquer outro título², após correções, totalizaram 277 M€ (-11 M€ do que em 2017). Por outro lado, aumentaram os créditos associados ao Acordo Quadro de 09/12/2011 relativo à privatização do BPN³.

Participações

Em 2018, o valor global da carteira de participações do Estado⁴ aumentou para 26 331 M€ (24 896 M€ em 2017⁵) quase exclusivamente por aumento do capital, social ou estatutário, de entidades do perímetro orçamental.

O Quadro I. 49 indica as entidades em que a participação do Estado é mais significativa e que, no conjunto, representam 90,3% do total das participações do Estado em sociedades comerciais ou EPE. Verifica-se que, excluindo a Caixa Geral de Depósitos, as demais entidades fazem parte do perímetro orçamental. Em termos de variação, destaca-se o aumento de capital na IP, no montante de 740 M€.

¹ O montante global corresponde a cerca de 730 créditos com origem na execução de garantias concedidas pelo Estado, nomeadamente para apoiar a internacionalização das empresas portuguesas. Contudo, cerca de 100 correspondem a créditos de valor inferior a 5 000 € e destes, 25% estão indicados com imparidade de 100%.

² Mais de 2 780 entidades, algumas com muitos créditos como a Galilei, SGPS, SA. Destacam-se também os créditos sobre o BPP (22,7 M€), que foi objeto de correção, a Silopor (14 M€) e o Ministério da Defesa do Iraque (11,5 M€).

³ Em 31/12/2018 eram, aproximadamente, 335 créditos, totalizando 71,2 M€ o que compara com os cerca de 250 créditos no valor de 51,8 M€ em 31/12/2017.

⁴ Participações em cerca de 180 entidades ou fundos distintos, algumas em liquidação ou com valores diminutos.

⁵ Valor corrigido devido a acertos em algumas participações societárias e estatutárias, com base nos valores dos registos constantes da CRC, disponibilizados ao TC, destacando-se os da participação sobre o Banif (mais 1 020 M€ em 2017).

Quadro I. 49 – Principais participações no capital social e estatutário

(em milhões de euros)

Entidades	2017	2018	Variação	
			Total	%
Infraestruturas de Portugal, SA	4 925	5 665	740	15,0
CP – Comboios de Portugal, EPE	3 850	3 931	81	2,1
SAÚDE (a)	2 940	3 287	347	11,8
Metropolitano de Lisboa, EPE	2 369	2 463	94	4,0
Parpública – Participações Públicas, (SGPS), SA	2 000	2 000	-	-
Rádio e Televisão de Portugal, SA	1 429	1 433	4	0,3
Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	495	537	42	8,4
STCP - Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA	157	231	74	47,3
Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE	115	115	-	-
IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA	100	100	-	-
Parque Escolar, EPE	91	91	-	-
Parparticipadas, SGPS, SA	90	90	-	-
Entidades fora do perímetro orçamental				
Caixa Geral de Depósitos, SA	3 844	3 844	-	-
Total	22 405	23 787	1 382	6,2

(a) Inclui hospitais, centros hospitalares e unidades locais de saúde EPE, e SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE.

Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instruções 1/2008–2.ª Secção. Cálculos TC.

Em 2018 destacam-se as seguintes operações:

- ◆ os aumentos de capital em numerário, aprovados e registados em 2018 junto da CRC que ascenderam a 950,6 M€¹ (740 M€ da IP; 8 M€ da EDIA²; 18,2 M€ da STCP; 6,3 M€ da Sofid; 94,6 M€ da Metropolitano de Lisboa; 80,9 M€ da CP e 0,6 M€ da SPMS);
- ◆ foi registado o aumento de capital em espécie de 3,2 M€ a favor do Centro Hospitalar Universitário do Porto e autorizado o aumento de capital por conversão de créditos (55,5 M€³) a favor da Sociedade de Transportes Colectivos do Porto;
- ◆ foi criado o Centro Hospitalar do Oeste (7 M€) e obtidas novas participações⁴, destacando-se as adquiridas à CGD (na Inapa e na Sagesecur, no valor global de 20,2 M€)⁵;
- ◆ relativamente a perdas e diminuições de capital social, verificou-se o encerramento da liquidação da Parque Expo 98, que implicou uma diminuição de 82,5 M€ na carteira e alterações no capital da Sofid que, mais uma vez, diminuiu o capital (1,3 M€) para, de seguida, o aumentar (6,3 M€).

Em 31/12/2018 estavam por registar na CRC operações de aumento de capital no montante global de 2 640 M€ (558 M€ autorizadas em 2018 e 2 083 M€⁶ relativas a anos anteriores). Reitera-se a importância do acesso direto da DGTF à informação da CRC para assegurar o correto registo das participações do Estado, tendo-se verificado que a DGTF estava a diligenciar para aceder a essa informação através da negociação de

¹ A que correspondeu uma despesa de 948,7 M€.

² Refira-se que o aumento de capital registado em 2018 foi muito inferior à dotação do ano (280,2 M€).

³ O valor respeita a capital (52,2 M€) e a juros (3,3 M€) (Cfr. Mapa 5 CGE).

⁴ Também por herança o Estado adquiriu uma participação de 0,04 M€.

⁵ Esta aquisição permitiu aproximar a CGD da sua atividade principal ou das “linhas de negócio estratégico”, como definido no RGICSF, dando sequência ao auxílio estatal autorizado pela CE em 10/03/2017. Posteriormente, o Estado entregou estes ativos à Parpública, com os respetivos juros, para abatimento da dívida do Estado para com aquela sociedade –quanto à dívida do Estado à Parpública, ver Recomendações 48-PCGE2014 e 46-PCGE2015.

⁶ Deste valor, 91% respeita apenas ao Banif, em liquidação.

um Protocolo. No âmbito do contraditório, a DGTF acrescentou que “*está a analisar uma minuta de protocolo sobre o assunto remetida pelo IRN*”.

De referir ainda as participações em entidades, há muito em processo de liquidação, como a Silopor¹ e a Empordef², cujos processos já tinham sido objeto de uma recomendação do Tribunal, para além de outros processos complexos e onerosos para o Estado como o do Banif.

Participações em organizações internacionais

As participações em entidades internacionais, em 31/12/2018, ascendiam a 21 305 M€, sendo que a mais expressiva é no Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) que correspondia a 82,4% (17 564 M€)³. O principal contributo para a variação positiva face a 2017 (324 M€) foi o aumento da participação de Portugal junto do Banco Asiático de Desenvolvimento (284 M€)⁴.

Unidades de participação

O valor global da carteira de unidades de participação em 31/12/2018 era de 589 M€, menos 238 M€ que em 2017, basicamente, pela saída do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital⁵, com um valor de 225 M€. Continua a destacar-se a participação do Estado no capital do Fundo de Apoio Municipal (313 M€), mesmo após a redução do respetivo valor (-11,6 M€). Reduziu-se, também, a participação do Estado no capital do Fundo de Recuperação (-1,5 M€). Por outro lado, estes dois fundos e o Fundo Português de Apoio ao Investimento em Moçambique beneficiaram de realizações de capital a que correspondeu a despesa do Estado de 45 M€.

Prestações acessórias de capital

O montante global das prestações suplementares e acessórias de capital até 2017 não tinha sofrido grandes oscilações e, em 31/12/2017, era de 65 M€. No final de 2018, o valor ascendeu a 610 M€ pois, além de 12 M€ de novos suprimentos⁶, foram incluídas as “entradas de capital para cobertura de prejuízos transitados” e a “entrada de capital para cobertura de prejuízos” relativas às dotações transferidas, respetivamente, para um conjunto alargado de entidades EPE da saúde (no valor global de 500 M€) e para a EDIA (33,5 M€), sem ter havido qualquer aumento de capital, ou autorização para tal, o que permitiria justificar a despesa em ativo⁷.

¹ Processo de liquidação regulado pelo DL 188/2001, de 25/06.

² O relatório do OE de 2017 referia que o processo de liquidação da Empordef, estava em curso e que deveria ficar concluído no final de 2018, o que não ocorreu.

³ Valor da subscrição do capital, correspondente a 2,5% do total, apesar de continuar realizado apenas 2 007,4 M€.

⁴ A participação do Estado passou de USD 185,4 M para USD 502,4 M, mas estão realizados apenas USD 25 M. Em 2018 houve a despesa de 11,6 M€ para realização de capital.

⁵ Por encerramento da liquidação.

⁶ Crédito sobre a Sagesecur- Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participação em Projetos, SA, na sequência do já referido contrato de compra e venda com a CGD.

⁷ Despesa indevidamente registada pela DGTF com a classificação económica 09.09.06, outros ativos financeiros, depois de ter sido esclarecida nesse sentido pela DGO (conforme Inf. 1014/2018, de 25/10, da DGTF). No mesmo sentido vai o Despacho Conjunto de 26/10/2018 do Secretário de Estado do Orçamento, do Secretário de Estado do Tesouro e do Secretário de Estado Adjunto da Saúde.

Obrigações e títulos de dívida pública

Em 2018, o valor nominal das obrigações e títulos, incluindo de dívida pública, ascendia a 225 M€. O aumento de 17 M€ deveu-se à entrada de obrigações e papel comercial do BPN. Continuam, injustificadamente, sem alteração as obrigações relativas a empresas de territórios das antigas colónias (2,1 M€).

Fluxos financeiros

O OE 2018 previa receitas de ativos financeiros, no valor de 763 M€, e de rendimentos da propriedade, no valor de 716 M€ (excluindo rendas). A execução orçamental destes capítulos foi de 1 106 M€ e 532 M€, respetivamente. Por sua vez, a despesa com ativos financeiros, orçamentada em 7 019 M€, teve uma execução de 4 778 M€.

Na execução da receita de ativos financeiros destaca-se a receita proveniente de amortizações de empréstimos a médio e longo prazos, no total de 911 M€: Metro do Porto (584 M€), RAM (PTH e PAEF, 72 M€), RAA (PAEF, 15 M€), República Popular de Angola (15,5 M€¹), IHRU (10,5 M€), IAPMEI e IHRU (valor global de 1,2 M€, relativo ao antigo GAS-Gabinete da Área de Sines) e vários municípios (no valor global de 225 M€).

De referir, também, a receita de 166 M€ proveniente do processo de liquidação judicial do BPP.

A receita com rendimentos de propriedade é explicada pelos dividendos e participação nos lucros de sociedades financeiras (415 M€, quase exclusivamente do Banco de Portugal), por 45 M€ de juros de empréstimos de SFA (pago quase na totalidade pela Metro do Porto) e por dividendos de sociedades não financeiras. Em contraditório, o Fundo de Resolução informou que, em 2018, procedeu ao pagamento de juros ao Estado no montante de 83 M€. Porém, esta receita do Estado só foi contabilizada em 2019.

Quanto à despesa com ativos financeiros, no total de 4 778 M€, 56,1% diz respeito a empréstimos a médio e longo prazo (2 679 M€) e 32,2% refere-se a aumentos de capital (1 538 M€). Acrescem ainda as seguintes despesas de: 534 M€ registada em outros ativos financeiros (500 M€ de entidades EPE da saúde e 33,5 M€ da EDIA), de 14 M€ com participações em organizações internacionais e de 5,5 M€ relativa a execução de garantias.

3.2.8.2. Património financeiro dos Serviços e Fundos Autónomos

No final de 2018, a carteira de ativos financeiros dos SFA (incluindo EPR)² era de 27 943 M€ (cerca de 32% pertencente a EPR³), correspondendo a um total consolidado de 17 068 M€ (Quadro I. 44).

¹ Capital e juros. Também aqui, incorretamente se classifica como juros o que é capital. Em contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças e a DGTf vieram, como em anos anteriores, discordar desta observação alegando tratar-se de uma “...*estrita operação de reescalonamento da dívida com dilação temporal do seu reembolso*” pelo que, nesse sentido, consideram “...*que as classificações adotadas na receita do Estado emergente do pagamento no âmbito da referida operação foram as adequadas à luz do classificador da receita do Estado aprovado pelo DL 26/2002, de 14 de fevereiro*”. Contudo, o capital consolidado resultante da operação mencionada respeita ao novo capital e, como tal, deve ser tratado.

² O exame efetuado compreendeu 165 SFA, dos quais 74 EPR.

³ O valor do património financeiro da Oitante encontra-se subvalorizado, porque a sua carteira é apresentada em valor contabilístico e não em termos nominais, de acordo com a metodologia adotada.

A carteira gerou rendimentos de 379 M€ (Quadro I. 50), provenientes, sobretudo, de títulos de dívida pública detidos pela CGA (220 M€), mas também dos dividendos distribuídos à Parpública pelas sociedades AdP (21 M€), INCM (14 M€) e GALP Energia (36 M€).

Quadro I. 50 – Património financeiro não consolidado dos SFA

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	31/12/2017		31/12/2018		Variação		Rendimentos
	Total	Em SFA	Total	Em SFA	Total	%	
Títulos de dívida pública	9 971	9 971	10 358	10 358	387	3,9	240
Obrigações do Tesouro	5 336	5 336	5 314	5 314	-23	-0,4	210
Bilhetes do Tesouro	1 026	1 026	955	955	-72	-7,0	0
CEDIC/CEDIM	3 150	3 150	3 685	3 685	535	17,0	4
Outros	459	459	405	405	-54	-11,8	26
Créditos por	9 075	893	8 640	518	-435	-4,8	33
Empréstimos	5 383	816	5 048	517	-336	-6,2	25
Execução de garantias	384		405		22	5,6	0
Transmissão	3 308	77	3 187	1	-121	-3,7	7
Participações	4 134	0	3 923	0	-211	-5,1	97
Societárias	4 103		3 893		-210	-5,1	97
Não societárias	31		30		-1	-2,5	0
Outros ativos financeiros	5 241	0	5 022	0	-219	-4,2	10
Unidades de participação	2 646		2 615		-31	-1,2	1
Obrigações	1 092		830		-261	-23,9	7
Outros	1 503		1 577		73	4,9	-
Total	28 421	10 864	27 943	10 875	-478	-1,7	379

Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instruções 1/2008–2.ª Secção. Cálculos TC.

O decréscimo registado no valor do património financeiro no final do ano (-478 M€) foi determinado pela saída do universo sob análise de 4 entidades, a Wolfpart, Caixa Seguros e Saúde, Parcaixa e Caixa Gestão de Ativos, através da fusão por incorporação¹ na CGD que não integra o perímetro orçamental. Assim, a variação de 2017 para 2018, não representou uma efetiva diminuição decorrente da atividade financeira e de gestão da carteira, mas sim o efeito da transferência de ativos financeiros para o sector das empresas públicas (663 M€ a 31/12/2017), conforme evidenciado no quadro seguinte.

Quadro I. 51 – Património financeiro das sociedades que foram integradas na CGD

(em milhões de euros)

EPR incorporadas na CGD	Participações em entidades societárias	Créditos por empréstimos	Prestações acessórias	Variação total
Parcaixa	117	13	-	130
Caixa Seguros e Saúde (a)	64	22	-	86
Caixa Gestão de Ativos	13	-	-	13
Wolfpart	1	274	159	434
Total por carteira – em 31/12/2017	195	309	159	663

(a) Durante o ano de 2018 ocorreu a subscrição e realização do aumento de capital da Fidelidade.

Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instruções 1/2008–2.ª Secção. Cálculos TC.

¹ Esta fusão fez parte do processo de reorganização no grupo CGD e estava prevista no plano estratégico acordado entre o Estado português e a Comissão Europeia com o objetivo de simplificar a estrutura societária do grupo, reduzindo o número de sociedades instrumentais à sua atividade e, consequentemente, também reduzir obrigações legais e custos.

Excluindo o efeito acima referido, a carteira de ativos financeiros dos SFA registou um acréscimo de 184 M€ (0,7%) em 2018, destacando-se, para além das variações a seguir enumeradas, os encerramentos das liquidações da Parque Expo 98¹ (património transferido para o Estado apenas em 2019) e da Sociedade Portuguesa de Empreendimentos (SPE)².

Das variações importa destacar:

- ◆ Nos títulos de dívida pública, acréscimo das aplicações em CEDIC (249 M€) e em CEDIM (287 M€), cuja contribuição principal teve origem nas carteiras do IAPMEI e dos Fundos de Garantia Automóvel e de Acidentes no Trabalho, respetivamente;
- ◆ Decréscimo de 261 M€ nas obrigações devido, sobretudo, à diminuição registada na carteira do Fundo de Garantia de Depósitos (-226 M€) em resultado da amortização e da alienação dos títulos de dívida pública das Repúblicas Francesa e Italiana;
- ◆ O decréscimo de 336 M€ nos créditos por empréstimos, em resultado dos seguintes movimentos:
 - ◇ Saída dos créditos detidos pelas sociedades incorporadas na CGD (-309 M€);
 - ◇ Parpública (-128 M€) com a redução da dívida da Estamo através da compensação de créditos e dos reembolsos realizados, no valor de 91 M€ e de 34 M€, respetivamente;
 - ◇ Extinção do crédito (-93 M€) que a Empordef detinha sobre os Estaleiros Navais de Viana do Castelo na sequência do encerramento do processo de liquidação³;
 - ◇ Concessão pela AD&C de 116 M€ de incentivos de natureza reembolsável no âmbito dos Programas Operacionais do Portugal 2020, ao abrigo dos regulamentos específicos dos domínios da competitividade e internacionalização e da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos⁴;
 - ◇ Celebração de empréstimos remunerados pelo FAM com municípios, no valor de 114 M€.
- ◆ Diminuição de créditos transmitidos (-121 M€) com origem principalmente na carteira da Parvalorem, em resultado das reestruturações de capital no valor de 70 M€, deduzidas das amortizações de capital (67 M€), dos recebimentos sem atribuição (46 M€) e dos abates realizados à carteira, por dação em cumprimento e por anulação (84 M€);
- ◆ Diminuição das participações societárias (-210 M€) pela conjugação de vários movimentos:
 - ◇ Saída das sociedades incorporadas na CGD (-195 M€);
 - ◇ Parpública (-65 M€) com origem, maioritariamente, nas reduções de capital da Florestgal a fim de libertar capital em excesso (-33 M€) e da Sociedade Circuito Estoril para cobertura de prejuízos (-20 M€) e ainda pela liquidação das sociedades SPE e Margueira⁵ (-8 M€);

¹ Registo do encerramento da liquidação foi efetuado em 03/10/2018. Património financeiro composto pelas participações na Marina do Parque das Nações e na Climaespaço e pelos créditos decorrentes dos suprimentos concedidos a estas.

² Registo do encerramento da liquidação foi efetuado em 23/04/2019, contudo o período de liquidação decorreu até 31/05/2018 sendo o relatório e contas de encerramento da liquidação apresentado nessa data. O património financeiro da SPE, era constituído, essencialmente, pela participação no capital (0,4 M€) e suprimentos (1,3 M€) concedidos à Companhia Mineira do Norte de Portugal, entidade que se encontra em fase de liquidação judicial, tendo a SPE reconhecido em 2018 uma imparidade total no valor destes ativos.

³ Para além destes créditos existiam outros créditos “auxílios do Estado aos ENVC a recuperar” no valor de 235,8 M€ sobre os quais foi reconhecida uma perda por imparidade de 230 M€. Registo do encerramento da liquidação em 27/04/2018.

⁴ Ambos estabelecidos pela Portaria 57-B/2015, de 27/02.

⁵ Encerramento da liquidação em 23/11/2018.

- ◇ Empordef (-30 M€) pela liquidação da sociedade Estaleiros Navais de Viana do Castelo;
- ◇ Metro do Porto (35 M€) devido ao aumento da participação no Agrupamento Complementar de Empresas, Nortrem, com origem na exoneração do Banco Santander Totta, passando a deter uma participação de 90%¹ o que compara com os anteriores 0,009%;
- ◇ Parvalorem (23 M€) na sequência da participação² da sociedade Cold River's Homestead (18 M€) e pela compra à sociedade em insolvência Galilei de 33% do capital social (543 m€) da SIRESP – Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência;
- ◇ Parbanca (23 M€) em resultado do aumento do valor da participação do Banco Comercial e de Investimentos depois do aumento de capital social, realizado por incorporação de reservas, que passou para 10 000 M de meticais.

Tal como no ano anterior, em 2018, quase 60% do património financeiro (16 551 M€) manteve-se concentrado em cinco SFA:

- ◆ A CGA com a carteira mais representativa, no valor de 5 211 M€ (18,6%), composta apenas por títulos de dívida pública, com as obrigações do Tesouro a representarem 92,3%;
- ◆ O IAPMEI com uma carteira, no valor de 4 781 M€ (17,1%), bastante mais diversificada, em que se destacam as participações em fundos de investimento e os incentivos reembolsáveis concedidos no âmbito de programas comunitários, representando estes últimos 50,4% da carteira;
- ◆ A Parvalorem, com uma carteira no valor de 3 322 M€ (11,9%) constituída, na quase totalidade, por créditos transmitidos, em particular da carteira do ex-BPN (no valor de 3 182 M€);
- ◆ A Parpública, com 1 762 M€ (6,3%) no valor da carteira, tendo como ativo financeiro com maior destaque, em razão do seu objeto, as participações em entidades societárias, no valor de 1 610 M€;
- ◆ O Fundo de Resolução com carteira no valor de 1 475 M€ (5,3%) constituída, essencialmente, pela participação no capital social do Novo Banco³.

Fluxos financeiros

O OE 2018 previa receitas de ativos financeiros no valor de 6 153 M€, mas foram cobradas 3 705 M€ (60,2%). A despesa registada em ativos financeiros, no valor de 4 799 M€, correspondeu a 52,5% da orçamentada (9 135 M€).

Verificou-se que 70% das receitas e 65% das despesas relacionadas com o património financeiro encontram-se contabilizadas em rubricas residuais⁴.

À semelhança do que tem vindo a suceder em anos anteriores, foram detetados erros que (cfr. ponto 3.2.11):

¹ Outro dos participantes era a Metro do Porto Consultoria Sociedade Unipessoal, Lda.

² No capital inicial e no respetivo aumento, de 50 m€ para 37 M€. Neste aumento, para além da Parvalorem, participou o BCP, através da cessão de créditos hipotecários (valor nominal de 87,7 M€) detidos sobre a Sociedade Agrícola de Rio Frio SA e a Casa Agrícola Rio Frio II, ambas em processo de insolvência.

³ Na ausência de valor nominal, o valor considerado corresponde a 25% do capital social do Novo Banco (5 900 M€). Em contraditório, o FdR salienta que esta participação a 31/12/2018 se encontra registada nas suas contas por 333 M€. Esta mensuração corresponde, de acordo com o relatório e contas para 2018, à melhor estimativa possível, dadas as condições da operação de alienação de 75%, realizada em outubro de 2017.

⁴ Tanto na receita, como na despesa, com a designação de “Ativos financeiros – outros ativos financeiros”. Esta situação deriva, em particular, da utilização de uma versão do classificador económico aplicável às EPR de regime simplificado.

- ◆ conduziram a uma subvalorização das receitas de ativos financeiros na CGE em 100 M€ e que resultam, maioritariamente, da Parups registar receitas da alienação e amortização de ativos financeiros noutra rubrica que não a de ativos.
- ◆ sobrevalorizaram a despesa de ativos financeiros em 800 M€, sendo o principal contributo o indevido registo das despesas relacionadas com o auxílio financeiro prestado pelo Fundo de Resolução ao Novo Banco no âmbito do Mecanismo de Capitalização Contingente.

3.2.9. Património Imobiliário

A identificação e adequada valorização do património imobiliário são elementos essenciais para a elaboração dos balanços que integram os mapas referentes à situação patrimonial e que deveriam, nos termos da LEO, acompanhar a CGE¹ e também para assegurar, no âmbito da reforma em curso, a aplicação plena do SNC-AP e, para os imóveis do Estado, a implementação da Entidade Contabilística Estado.

Apesar disso, a CGE 2018 apenas refletiu a execução orçamental das receitas e despesas que resultam das operações imobiliárias e a informação prestada no Relatório sobre o inventário, as receitas e despesas das operações efetuadas em 2018 e a implementação do princípio da onerosidade² continua muito incompleta e não supre a falta de demonstrações financeiras. Deste modo, a CGE 2018 não apresenta, relativamente ao património imobiliário, quaisquer melhorias face à CGE 2017 mantendo-se as insuficiências que o Tribunal tem vindo a assinalar, o que compromete o rigor e utilidade da informação divulgada.

3.2.9.1. Inventário

Os dados existentes nos sistemas de informação relativos ao património imobiliário do Estado continuam muito incompletos e com lacunas. Esta situação é tanto mais grave quanto os procedimentos implementados não permitem suprir essas fragilidades.

A base de dados, sob controlo e gestão da DGTF – o Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE) – em funcionamento desde 2009 – incluía, em 31/12/2018, o registo de 23 456 imóveis, 75% (17 656) do tipo edificado e 25% (5 800) do tipo terrenos, o que representa um decréscimo de 142 imóveis face a 2017. Esta informação é incompleta e apresenta lacunas:

- ◆ Não existe informação sobre a dimensão do universo de imóveis a inventariar.
- ◆ Os registos existentes continuam incompletos porque falta informação sobre o valor patrimonial e a situação registral, o que compromete, por si só, o cumprimento da lei quanto à elaboração do inventário, designadamente:
 - ◇ dos registos existentes, apenas 33% dos imóveis apresentam valor patrimonial (VP);
 - ◇ existem 477 registos com VP igual a zero³ e 129 registos com VP até 1€;
 - ◇ apenas 24% dos imóveis registados apresentavam inscrição de registo predial.

¹ N.º 4 do art.º 75.º da LEO.

² Relatório da CGE (ponto III.5); Mapa I e Mapa VI (Vol. I, Tomo III); Mapa 13 e Mapa 26 (Vol. II, Tomo I).

³ A DGTF esclareceu, em 2017, que o resultado do VP igual a zero “...deve-se ao recurso de algumas entidades ao processo de carregamento de dados em massa através da funcionalidade Importar/Exportar registos, pela qual, em caso de ausência de preenchimento de VP, é assumido nos respetivos campos o valor 0”.

O Regime do Património Imobiliário Público (RPIP)¹, em vigor desde 2008, prevê a existência de um (programa de inventariação) PI realizado com base num programa de gestão do património imobiliário (PGPI)² – ambos plurianuais, devendo o PGPI ter a duração de 4 anos. Até ao presente, só foram aprovados os programas referentes ao período 2009-2012³, pelo que em 2016 a DGTF deixou de elaborar relatórios sobre a qualidade da informação registada pelas no SIIE.

Em contraditório, o MF e a DGTF referem que, dada a estabilização dos dados e maturidade do SIIE, se tornou dispensável a continuidade do modelo de reporte através dos relatórios de progresso “(...) *persistindo, contudo, a necessidade de colmatar as inconsistências e a incompletude da informação residente no Sistema*”.

Uma estratégia integrada do património imobiliário do Estado (como preconiza o RPIP), designadamente ao nível da inventariação e da regularização jurídica⁴ é essencial para assegurar o contributo de todas as entidades intervenientes de forma a garantir:

- ◆ a qualidade da informação registada e os procedimentos indispensáveis à sua permanente atualização⁵;
- ◆ a quantificação do universo de imóveis a inventariar para que seja possível planear as ações necessárias à conclusão do inventário.

Para além disso, informaram ainda que a DGTF deu início “... à *formatação de uma “Plataforma de Gestão do Património do Estado” que possa colmatar as deficiências apontadas no parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado nomeadamente nas suas recomendações. Pretende-se que a referida plataforma abranja todo o universo patrimonial do Estado bem como todas as formas de gestão visando sistematizar e disciplinar todas as ações inerentes à gestão do património. A referida plataforma pretende como prioridade a agregação dos dados dispersos por várias entidades e diversas bases de dados bem como a sua compatibilização e atualização com vista à obtenção do universo do inventário geral. (...) Está em elaboração, até ao final de 2019, o caderno de encargos para o lançamento do concurso do fornecimento desta plataforma que se pretende esteja disponível no final de 2020*”.

3.2.9.2. Operações imobiliárias

As operações imobiliárias envolvem a alienação e aquisição de imóveis, mas também outras variações patrimoniais decorrentes designadamente de permutas, dações em pagamento ou expropriações que não envolvem fluxos financeiros e que não têm, por isso, expressão na execução orçamental. Por sua vez, são registadas na execução orçamental de cada ano, e consequentemente na CGE, as receitas e as despesas relativas a operações de alienação e aquisição realizadas em anos anteriores.

No entanto, no Relatório da CGE 2018 subsiste⁶ a falta de reporte e explicação de parte importante das variações patrimoniais ocorridas nesse ano bem como das operações de anos anteriores com impacto na execução orçamental registada na CGE, como se demonstra nos pontos abaixo.

¹ Aprovado pelo DL 280/2007, de 07/08.

² Cfr. arts. 112.º a 114.º do DL 280/2007, de 07/08.

³ Aprovados através da RCM 162/2008, de 24/10 e da Portaria 95/2009, de 29/10, respetivamente.

⁴ O PGPI 2009-2012 abrangia sete eixos de atuação (inventariação, regularização jurídica dos imóveis, regime de utilização, programação da ocupação, conservação e reabilitação, gestão do domínio público e acompanhamento e controlo da execução), relativamente aos quais fixou os objetivos e definiu as ações e o respetivo âmbito de cobertura.

⁵ Cfr. Recomendação 18-PCGE 2017, no sentido de o Governo promover a atualização do PGPI e do PI, como instrumentos de uma abordagem estratégica e integrada necessária à conclusão do inventário do património imobiliário.

⁶ Recomendações: 50-PCGE 2014, 48-PCGE 2015, 39-PCGE 2016 e 20-PCGE 2017.

Alienações

A receita das alienações de imóveis em 2018 atingiu 130 M€, concentrada (106 M€) nas alienações realizadas por três EPR: a Oitante, SA, a Estamo – Participações Imobiliárias, SA e a Banif Imobiliária, SA.

Quadro I. 52 – Receita da venda de bens de investimento por tipo de entidade

(em milhares de euros)

Entidade	Tipo	Valor	%
Oitante, SA	EPR	59 409	45,7
Estamo - Participações Imobiliárias, SA	EPR	32 274	24,8
BANIF Imobiliária, SA	EPR	13 861	10,7
Universidade do Porto - Fundação Pública	EPR	6 131	4,7
Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana	SFA	3 473	2,7
Infraestruturas de Portugal, SA	EPR	3 188	2,5
DGTF	SI	8 194	6,3
Outras entidades	-	3 391	2,6
Total		129 920	100,0

Fonte: CGE, SGR e SIGO. Cálculos TC.

No entanto, o Relatório da CGE, ao referir apenas as operações com intervenção da DGTF, é omissivo quanto a 88% do valor das alienações, como evidencia o quadro seguinte.

Quadro I. 53 – Receita obtida com operações imobiliárias

(em milhares de euros)

Receita	Execução orçamental	Relatório CGE	Diferença
Do Estado contabilizada pela DGTF	8 194	8 194	-
Do Estado não contabilizada pela DGTF (a)	-3 331	-3 331	-
De SFA contabilizada pelos mesmos	4 324	4 324	-
Outras alienações	120 732	-	120 732
Total	129 920	9 188	120 732

(a) Inclui restituição processada pelo IGCP de 3 375 m€.

Fonte: CGE, SIGO, SGR, DGTF. Cálculos TC.

Relativamente ao reporte da receita de alienações contabilizada pela DGTF, no total de 8 M€¹, verificou-se que:

- ◆ Em 2018 a DGTF concretizou a alienação de 59 imóveis, com um valor de transação que atingiu os 13,8 M€². No entanto, o valor recebido ascendeu a 3,6 M€, porque relativamente a 37 desses imóveis,

¹ A CGE refere ainda 2 M€ de receita proveniente de juros pelo diferimento do pagamento do preço de venda dos imóveis e juros de mora devidos por incumprimento, totalizando a receita geral e consignada à DGTF 10 M€. Estes juros até outubro de 2018 foram contabilizados como receita geral do Estado passaram, por Despacho da Diretora-Geral da DGTF, de 24/10/2018, a ser afetos às entidades beneficiárias da receita proveniente da alienação.

² Informação DGTF e Relatório sobre a aquisição, oneração e alienação de bens imóveis do Estado e dos Institutos Públicos, enviado pelo Governo à Assembleia da República nos termos do art. 115 do DL 280/2007, de 7/08: 59 imóveis alienados por Hasta Pública e Ajuste direto.

com valor de transação de 10,7 M€, por terem sido vendidos em hasta pública nos últimos meses do ano, o valor recebido foi de apenas 548 m€¹;

- ◆ Do total recebido (3,6 M€) foram apenas contabilizados 2,8 M€, o que de acordo com a DGTF, ficou a dever-se à falta do respetivo despacho de afetação, a dificuldades administrativas no registo da referida receita e a penhora de verbas por decisão judicial².

A receita da alienação de imóveis foi ainda negativamente afetada pela contabilização da restituição de 3,4 M€ à Lazer e Floresta, SA, por resolução do contrato-promessa de compra e venda de um imóvel. A restituição da verba foi registada pelo IGCP pois tinha sido esta entidade a contabilizar a receita em 2008.

Aquisições

Em 2018, a despesa paga com aquisição de imóveis totalizou 1,5 M€, correspondente a transações no valor de 8 M€. Foram adquiridos quatro imóveis (um através do Estado e três por institutos públicos)³, com um valor de transação de 2,4 M€ (uma vez que o pagamento de um dos imóveis será faseado) e realizadas permutas por escritura pública⁴ e por transação judicial⁵.

Quadro I. 54 – Despesas com aquisição de imóveis

(em milhares de euros)

Aquisição de imóveis em 2018	Ficheiros DGTF	
	Valor de transação	Despesa paga
Aquisições onerosas:	-	-
<i>Estado</i>	5	5
<i>Institutos Públicos</i>	2 390	1 468
<i>Através de Permuta</i>	945	15
<i>Transação judicial</i>	4 706	-
Total	8 046	1 488

Fonte: DGTF, Cálculos TC.

Esta informação é coincidente com a do Relatório da CGE 2018. No entanto, examinada a execução orçamental, verifica-se que:

- ◆ dos 1,5 M€, apenas 48 m€ se encontram classificados em “aquisições” (terrenos), encontrando-se 1,2 M€ indevidamente classificados como dizendo respeito a “construção” (edifícios);
- ◆ para além da despesa com aquisições, foram contabilizadas outras despesas relativas ao património imobiliário e que, apesar de muito significativas totalizando 139 M€, não são abordadas no Relatório, designadamente a despesa classificada como “construção” (48 M€) e obras de “conservação ou reparação” (82 M€);

¹ Valor pago no ato da adjudicação e que corresponde, em regra, a 5% do respetivo valor de transação (Art. 92.º do DL 280/2007, de 7/08).

² Decisão do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa Almada.

³ Informação da DGTF e do Relatório sobre a aquisição, oneração e alienação de bens imóveis do Estado e dos Institutos Públicos, enviado pelo Governo à Assembleia da República nos termos do art. 115 do DL 280/2007, de 7/08.

⁴ Por igualdade de valores e com pagamento da diferença entre os bens no montante de 15 m€.

⁵ A transação judicial incluiu ainda o pagamento pelo Estado de 147 m€ a título de indemnização.

Relativamente à contabilização das despesas relativas ao património imobiliário mantém-se, como o Tribunal tem assinalado, uma insuficiente especificação das mesmas. De facto, apesar de a distinção das despesas ser obrigatória¹, detetaram-se registos no total de 7 M€ classificados de forma geral como aquisições de bens de capital, sem a adequada especificação que permita distinguir se a despesa em causa se refere a “aquisição”, “construção” ou “conservação/reparação”.

De referir que as permutas bem como outras operações, apesar de implicarem variações patrimoniais, não têm reflexo nos valores contabilizados por não implicarem fluxos financeiros. Este é apenas um exemplo de como a informação relativa ao património imobiliário beneficiará em muito da sua relevação contabilística, em base de acréscimo na Entidade Contabilística Estado.

3.2.9.3. Princípio da onerosidade

O princípio da onerosidade (consagrado em 2007 no RPIP) determina que a ocupação do espaço em imóveis do Estado deve ser sujeita a contrapartida a pagar pela entidade ocupante. Todavia, a aplicação plena do princípio tem sido caracterizada por sucessivos adiamentos desde 2014².

Em 2018, foram recebidas contrapartidas no valor total de 24 M€ (sendo 8 M€ relativo a anos anteriores). Note-se que os 16 M€ relativos a 2018 representam apenas 59% do valor anual devido. Acresce que entre 2014 e 2018 foi também arrecadado apenas 58% do valor anual devido, encontrando-se em 31/12/2018, 49 M€ por pagar³.

Quadro I. 55 – Princípio da Onerosidade – Valor anual devido, cobrado e por pagar – 2014-2018

(em milhares de euros)

Princípio da Onerosidade	Valor Anual devido	Valor cobrado			Valor por pagar	(%) de receita recebida
		até 2017	2018	Total		
PO 2014	7 341	4 840	50	4 890	2 451	66,6
PO 2015	15 156	8 824	189	9 013	6 143	59,5
PO 2016	28 788	13 918	1 138	15 057	13 731	52,3
PO 2017	38 762	16 838	6 561	23 399	15 363	60,4
PO 2018	27 166	-	16 099	16 099	11 067	59,3
Total	117 213	44 421	24 037	68 457	48 756	58,4

Fonte: DGTF, Relatórios da CGE 2014 a 2018. Cálculos TC.

Relativamente à contabilização, dos 24 M€ cobrados em 2018, apenas 13,4 M€ foram contabilizados como receita o que se fica a dever, em grande medida, à concentração de pagamentos nos últimos dias do ano⁴, apesar de o regime legal determinar que o pagamento é efetuado trimestralmente.

¹ Cfr. anexo à Circular Série A 1387 da DGO – Alíneas e subalíneas da Classificação económica da Despesa Pública de tipificação vinculativa.

² Estabelecido no art. 4.º do DL 280/2007, de 07/08 e implementação regulada pela Portaria 278/2012 de 14/09, alterada pela Portaria 222-A/2016 de 12/08. O Regulamento, 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.

³ O Relatório da CGE 2018, à semelhança de anos anteriores, descreve o processo de implementação deste princípio e apresenta em quadros, por ministério, os valores pagos e por pagar relativos às contrapartidas devidas, em cada ano desde 2014, bem como a afetação das verbas recebidas.

⁴ De 18 a 30/12 foram pagas contrapartidas no valor de 6,6 M€ e em 31/12 foram pagas contrapartidas no total 4,5 M€.

Todos os anos, o Governo através do respetivo DLEO, tem vindo a diferir o prazo de pagamento das contrapartidas, permitido à DGTF liquidar e cobrar as contrapartidas devidas relativamente a anos anteriores. Assim, em 2018, o DLEO permitiu que a DGTF liquidasse e cobrasse as contrapartidas devidas nos anos de 2014 a 2017 cujo pagamento não tenha ocorrido até 31/12/2017¹. Ao alargar o prazo para pagamento das contrapartidas, o DLEO adiou, por mais um ano, a verificação de situações de incumprimento penalizando as entidades cumpridoras face às incumpridoras (que não pagam as respetivas contrapartidas e não são sujeitas às sanções previstas na lei²) e comprometeu o alcançar do objetivo de maior eficiência que se visava atingir.

Estava prevista a utilização do DUC, desde 2017, para a liquidação e pagamento das contrapartidas devidas pela aplicação do princípio da onerosidade. No entanto, até estarem reunidas as condições do ponto de vista tecnológico para a sua emissão, mantém-se o procedimento transitório iniciado em 2017 pela DGTF em colaboração com a eSPap, através da emissão de “faturação em massa”, com o objetivo de notificar formalmente os serviços/entidades sobre os valores apurados na liquidação³.

3.2.10. Operações de tesouraria

O regime da tesouraria do Estado (RTE)⁴ estabelece que a atividade da tesouraria do Estado compreende a movimentação de fundos públicos, quer em execução do OE, quer através de operações específicas do Tesouro (OET), cabendo ao IGCP a gestão global dos movimentos desses fundos, designados, em geral, por operações de tesouraria, e a correspondente relevação na contabilidade do Tesouro⁵.

A informação relativa à tesouraria deve ser consistente com a execução orçamental e deve permitir a conciliação das receitas e despesas com as entradas e saídas de fundos. Apesar disso, em 2018, a movimentação e a relevação dos fundos nos mapas da CGE relativos à tesouraria do Estado, mantém-se incompleta e inadequada, tal como se tem verificado em anos anteriores.

A implementação da reforma em curso (LEO 2015 e SNC-AP) trará progressos assinaláveis ao nível da tesouraria. De acordo com o modelo previsto⁶, a CGE passará a refletir a informação dos fluxos financeiros de todas as entidades que integram o respetivo universo, incluindo a movimentação de fundos fora da tesouraria do Estado, através da consolidação das demonstrações de desempenho orçamental e de fluxos de caixa.

Por sua vez, o princípio da unidade da tesouraria do Estado (UTE), que decorre do RTE e que se traduz na centralização de fundos pelas entidades públicas na tesouraria do Estado, constitui um instrumento

¹ N.º 1 do art. 124.º do DLEO 2018.

² Nos termos do n.º 4 do art. 124.º do DLEO 2018, o não cumprimento das obrigações de pagamento das contrapartidas devidas determina a aplicação de sanções (designadamente: a aplicação das penas previstas no Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei 58/2008, de 9/9, nos termos nele previstos, a não admissão de candidaturas ao financiamento do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP) que tenham por objeto imóveis afetos aos serviços ou organismos incumpridores e a não afetação do produto resultante das operações de alienação ou oneração de imóveis nos termos legalmente previstos. Pode ainda determinar a suspensão de contratos de financiamento em vigor no âmbito do respetivo serviço ou organismo público que beneficiem da comparticipação do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), bem como, mediante despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, de outros contratos de financiamento em vigor no âmbito do respetivo ministério que beneficiem daquela comparticipação.

³ N.º 3 do art. 124.º do DLEO 2018.

⁴ Aprovado pelo DL 191/99, de 05/06.

⁵ Exceto os relativos à segurança social que dispõe de uma tesouraria única, nos termos do n.º 5 do art. 1.º do RTE.

⁶ Cfr. art. 66.º da LEO 2015 e modelo de demonstração consolidada do desempenho orçamental da NCP 26 do SNC-AP.

essencial a uma maior eficiência na gestão dos fundos públicos permitindo, designadamente, maior flexibilidade na gestão da dívida pública e, dessa forma, menores custos de financiamento.

3.2.10.1. Fluxos financeiros na tesouraria do Estado

Conta dos fluxos financeiros dos serviços integrados do Estado

A CGE deve incluir a conta dos fluxos financeiros do Estado (CFFE)¹. No entanto, a CGE 2018 apenas apresenta, à semelhança de anos anteriores, a conta dos fluxos financeiros dos serviços integrados², com base no qual se elaborou o Quadro I. 56.

Quadro I. 56 – Conta dos Fluxos Financeiros dos serviços integrados – 2017-2018

(em milhões de euros)

Designação	2017	2018
Saldo inicial nos cofres públicos	12 967	10 938
Receita Total	120 719	120 457
Receitas efetivas	45 827	48 064
Transferência do saldo da ADSE para o subsector dos SFA	-434	0
Ativos financeiros	1 284	1 105
Passivos financeiros	70 232	67 801
Operações extraorçamentais	3 810	3 487
Operações específicas do Tesouro	625 803	690 622
Entrada	759 489	822 017
Despesa Total	120 719	120 457
Despesas efetivas	50 613	51 730
Ativos financeiros	6 444	4 778
Passivos financeiros	59 852	60 462
Operações Extraorçamentais	3 810	3 487
Operações específicas do Tesouro	627 832	691 492
Saldo Final nos cofres públicos	10 938	10 067
Saída	759 489	822 017

Nota: O Mapa XXXIII da CGE não é consolidado de modo que as receitas e despesas efetivas diferem de outros mapas que discriminam as receitas e despesas efetivas consolidadas.

Fonte: CGE de 2017 e 2018 – Mapa XXXIII - Conta dos Fluxos Financeiros dos serviços integrados do Estado.

Verifica-se que a conta dos fluxos financeiros apresenta as limitações já reportadas em anos anteriores, ou seja, não reflete a movimentação dos fluxos financeiros dos serviços integrados porque:

- ◆ os saldos iniciais e finais, bem como as entradas e saídas de fundos por operações específicas do Tesouro (OET), incluem fluxos financeiros de outras entidades, ou seja, toda a movimentação de fluxos financeiros que é registada na tesouraria do Estado;
- ◆ as entradas e saídas de fundos por OET, para além da limitação anterior, encontram-se sobrevalorizadas, pois as OET funcionam como contas de apoio que agregam a movimentação contabilística necessária ao registo de alguns movimentos que ocorrem na tesouraria do Estado e que refletem a passagem de fluxos entre várias contas ou regularização das mesmas;

¹ Nos termos dos n.ºs 1 e 5 do art. 75.º da LEO.

² Mapa XXXIII da CGE.

- ◆ não inclui a movimentação de fundos fora da tesouraria do Estado (quer ocorra ou não em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria (cfr. ponto 3.2.10.2).

Assim, este mapa não permite verificar a consistência entre a execução orçamental e a situação de tesouraria, na medida em que não distingue os movimentos de entrada e saída de fundos ocorridos na tesouraria do Estado dos serviços integrados, dos relativos às restantes entidades. Para a informação da conta de fluxos financeiros ser útil, esta deveria:

- ◆ distinguir os fluxos de acordo com as entidades que integram o perímetro orçamental (serviços integrados, SFA e EPR) e as outras entidades não pertencentes à administração central (segurança social, administração regional e local, sector empresarial do Estado, UE e outras) bem como dos fundos movimentados pelo IGCP no exercício da função de “gestor da tesouraria”.
- ◆ abranger a integralidade dos fluxos financeiros, distinguindo a execução orçamental (receitas e despesas efetivas e não efetivas) da restante movimentação, a relevar como operações extraorçamentais.

Balanço da tesouraria do Estado

O Balanço da tesouraria do Estado releva os saldos no final do ano existentes em disponibilidades e aplicações e respetivas contrapartidas nos saldos de terceiros e de resultados de operações financeiras, conforme quadro seguinte.

Quadro I. 57 – Balanço da tesouraria do Estado – 2017-2018

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2017	31/12/2018	Variação	(%)
Disponibilidades e Aplicações	10 938	10 067	-871	-8,0
Banco de Portugal	8 953	9 226	273	3,1
Bancos estrangeiros	11	6	-5	-42,3
Bancos nacionais	176	271	95	54,1
Caixas do Tesouro	382	41	-340	-89,2
Aplicações de recursos disponíveis	1 394	500	-894	-64,1
Cheques a cobrar	1	1	0	-
Depósitos dos Clientes em contas do IGCP nas Instituições de Crédito	22	22	0	-
Terceiros	2 274	2 082	-192	-8,4
Antecipação de Fundos previstos nos OE	2 274	2 082	-192	-8,4
Ativo	13 212	12 150	-1 062	-8,0
Terceiros	13 204	12 144	-1 060	-8,0
Depósitos no IGCP	12 566	11 328	-1 237	-9,8
Serviços Integrados	2 929	2 367	-563	-19,2
Serviços e Fundos Autónomos	4 206	4 963	757	18,0
Entidades Públicas Reclassificadas	1 739	1 105	-634	-36,4
Outras Entidades	3 691	2 893	-798	-21,6
Outras Contas no IGCP	638	816	178	27,8
Empréstimos contraídos pelo Estado	564	723	159	28,2
Contas de apoio à contabilização das operações da tesouraria do Estado	65	83	19	28,7
Outras Contas	10	10	0	-
Resultados de Operações Financeiras	8	5	-2	-29,7
Passivo	13 212	12 150	-1 062	-8,0

Fonte: CGE de 2017 e 2018 – Mapa 47 – Elementos informativos diversos – Balanço da tesouraria do Estado. ICGP. Cálculos TC.

O saldo das disponibilidades e aplicações, no final de 2018, ascendeu a 10 067 M€, menos 871 M€ (-8,0%) do que em 2017, sendo de destacar o impacto das seguintes variações:

- ◆ Aumento de 273 M€ (3,1%) nos depósitos no Banco de Portugal (BdP) para 9 226 M€, pelo aumento do saldo da conta de apoio financeiro do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira em 48 M€

e da abertura de uma conta, no valor de 226 M€, através da prestação de uma garantia em numerário, no âmbito do Mecanismo de Garantia do Sistema de Compensação Interbancária (SICOI)¹.

- ◆ Diminuição dos saldos nas caixas do Tesouro em 340 M€ (-89,2%) que reflete a transferência no início de 2018, dos saldos de 2017, para a conta no BdP. Estes saldos (41 M€ no final do ano) refletem os valores ainda não transferidos para as contas bancárias receptoras dos serviços com função de caixa (como os serviços de finanças e as alfândegas, bem como entidades colaboradoras na cobrança como os CTT e a SIBS).
- ◆ Diminuição de 894 M€ (-64,1%) nas aplicações de recursos disponíveis, devido ao decréscimo das aplicações em depósitos a prazo nas instituições de crédito em 494 M€ (-49,7%)² e do saldo de 2017 em aplicações de acordos de recompra em 400 M€³.

O saldo das aplicações de recursos disponíveis, no valor de 500 M€ respeita a uma aplicação do Estado em conta bancária titulada pelo IGCP no Banco Santander Totta⁴.

- ◆ Diminuição de 192 M€ (-8,4%) no saldo devedor, resultante da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia, nomeadamente, o da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) em -263 M€⁵. Foram ainda concedidas antecipações de fundos em 2018 para as contas do Fundo de Segurança Interna (17 M€) e Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (10 M€) tituladas pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna ainda não regularizadas. Relativamente às antecipações de fundos concedidas ao IFAP, o saldo devedor por regularizar aumentou 42 M€.

Os saldos em disponibilidades e aplicações, no final de 2018, tiveram como contrapartida a diminuição de 1 062 M€ (-8,0%) nos saldos de terceiros e de resultados de operações financeiras, para o qual concorreram:

- ◆ a diminuição em depósitos no IGCP de 1 237 M€ (-9,8%) pelo efeito conjugado das variações nos saldos das entidades da administração central e de outras entidades fora do perímetro, sendo de destacar as seguintes situações:
 - ◇ a diminuição dos saldos das contas da DGTF (-438 M€) devido, principalmente, à utilização dos saldos do Capítulo 60 do OE de 2017 para operações de “entradas de capital para cobertura de prejuízos transitados” destinadas a entidades EPE da saúde (500 M€);
 - ◇ a diminuição do saldo da conta do Fundo de Resolução, em 217 M€, por efeito dos pagamentos ao Novo Banco, ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente (cfr. ponto 6.2);
 - ◇ a diminuição dos saldos de várias entidades da administração central e da Segurança Social devido à subscrição em CEDIC/CEDIM que ainda não foram amortizados⁶;

¹ Estabelecido como obrigatório pelo BdP, conforme Instrução 8/2018, de 22/03.

² Levantamento do saldo no Novo Banco, no valor de 600 M€, e aumento de 106 M€ no Banco Santander Totta (500 M€).

³ Recebimento de aplicações de excedentes de Tesouraria e devolução dos respetivos títulos (que serviram de colateral) de 4 aplicações no valor de 400 M€ efetuadas no Montepio Geral em 2017.

⁴ Inclui também os saldos residuais de algumas aplicações em Depósitos à Ordem nas instituições bancárias, que representam no seu conjunto 162 523,73 €.

⁵ Dos 1 402 M€ de antecipações de fundos por regularizar de 2017, da AdC foram regularizadas 663 M€ relativos ao QREN e foram efetuadas novas antecipações de fundos (400 M€) no âmbito do PT 2020 FSE (200 M€) e PT 2020 FEDER (200 M€), faltando regularizar de 2017, o valor de 740 M€ (65 M€ do QREN e 675 M€ do PT 2020 FSE). No âmbito do regime do RTE (art. 32.) e de acordo com a LOE 2017 (art. 110.º), este valor deveria ter sido regularizado em 2018.

⁶ No montante de 3 907 M€, com destaque para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (1 501 M€), Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (1 500 M€), IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, IP

- ◇ o aumento dos saldos da AD&C (424 M€)¹, da Caixa Geral de Aposentações (158 M€) e do Fundo de Garantia de Depósitos (150 M€)²;
- ◇ o saldo credor na conta de terceiros em outras entidades (2 893 M€), que registou uma diminuição de 798 M€, evidencia os saldos das entidades fora da Administração Central.
- ◆ o aumento de 178 M€ nas outras contas no IGCP em resultado, principalmente, do aumento de 159 M€ (28,2%) do saldo dos empréstimos contraídos pelo Estado (723 M€ no final de 2018).

O ROE 2018 previa um saldo de financiamento para exercícios seguintes de 157 M€. Refira-se que na sua estratégia de financiamento, o IGCP ao longo dos últimos anos tem contemplado como um dos elementos principais “a manutenção de um cash buffer”, de forma a garantir parte substancial das necessidades de financiamento. Neste contexto, os saldos de tesouraria mantiveram-se em 2018 com um valor médio de depósitos de 13 441 M€ (14 439 M€ em 2017), o qual teve um custo líquido de 116 M€ (197 M€ em 2017)³.

Note-se 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 das entidades da AC (visto que parte dessas contas é omitida da contabilidade do Tesouro 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).

3.2.10.2. Unidade de tesouraria do Estado

A unidade de tesouraria do Estado (UTE) é um instrumento de gestão e racionalização dos fundos públicos sujeitos ao regime da tesouraria do Estado (RTE)⁴, visando reduzir a pressão sobre as disponibilidades de tesouraria e otimizar a sua gestão global.

O princípio da UTE traduz-se na obrigação dos organismos e entidades sujeitos (OSUTE) manterem a totalidade das suas disponibilidades em contas na tesouraria do Estado, bem como de efetuarem todas as movimentações de fundos por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP.

Para 2018, este princípio aplica-se a todas as entidades da administração central (AC) e às empresas públicas não financeiras (EPNF). As Instituições de Ensino Superior (IES) beneficiam de especificações, nos termos do seu regime jurídico. A aplicação da LOE 2018, veio determinar que as EPR de regime simplificado deixam de estar excluídas da aplicação do princípio da UTE.

Os OSUTE estão obrigados a fazer prova da execução do princípio da UTE (incluindo os dispensados do seu cumprimento), através do registo trimestral nos serviços on-line (SOL) da DGO, para as entidades da AC, e as EPNF, através do registo trimestral no Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF) da DGTF, nos termos do DLEO 2018.

(283 M€) e Infraestruturas de Portugal, SA (200 M€). Como refere o Relatório da CGE 2018 (p. 123), os contributos destes instrumentos foram importantes para a amortização integral do empréstimo do FMI no valor de 5 515 M€.

¹ Nomeadamente em excedentes de tesouraria dos vários programas relativos a fluxos financeiros de fundos comunitários recebidos pela Comissão Europeia, onde a Agência para o Desenvolvimento e Coesão é a entidade gestora.

² Em 2017, não possuía conta no Tesouro.

³ Gestão da Tesouraria do Estado e da Dívida Pública – Relatório Anual 2018, p. 30.

⁴ Aprovado pelo DL 191/99, de 5/06.

Tanto em situação de dispensa, como em incumprimento do princípio da UTE, os rendimentos de todas as disponibilidades e aplicações financeiras auferidos, devem ser entregues na tesouraria central do Estado. O DLEO prevê, pela primeira vez¹, que, em situações excepcionais e relativamente a entidades que estejam excluídas ou dispensadas, o membro do Governo responsável pela área das finanças pode autorizar a dispensa da entrega de rendimentos obtidos em 2018, bem como de rendimentos obtidos em anos anteriores.

O relatório sobre a CGE 2018 ao nível da UTE² é omissivo quanto às EPNF. Acresce que 24 entidades da AC não reportaram informação e para 14 entidades a informação é provisória.

O Tribunal³, apurou que, no final de 2018, os OSUTE não dispensados (excluindo as IES)⁴, detinham pelo menos 378 M€ (6,8%) de disponibilidades fora do Tesouro, ou seja, em incumprimento da UTE. A CGE 2018 reporta 371 M€ de disponibilidades fora do Tesouro nas entidades da AC (excluindo IES)⁵ porque não inclui o incumprimento da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais com (5 M€)⁶ e ainda por nada reportar sobre as EPNF omitindo, assim, 1 M€ que estas entidades detêm fora do Tesouro⁷.

Em contraditório, a DGO informou que “...*não se incluiu o incumprimento da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais com (5 M€), pois para efeitos de análise da dispensa da UTE, a DGO considerou os despachos n.º 2018/0027-IGCP, de 11 de janeiro e n.º 2018/0751, de 26 de junho do IGCP, que revê o anterior.*” Ora, este argumento não pode ser acolhido porquanto, o último despacho referido apenas concedeu a dispensa a título muito excepcional até ao final do mês de setembro de 2018, referindo que “*A partir do dia 1 outubro, a DGRSP deve, pois, recorrer exclusivamente aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP, para adequada observância dos termos previsto na Lei, situação extensível ao ano de 2019.*”

Finalmente, a DGO refere que “*A não inclusão dos montantes em incumprimento por parte das EPNF, decorre do facto de estas entidades não integrarem o processo de acompanhamento da DGO. Procuraremos proceder no sentido de atuar e recolher a informação junto da DGTF.*”

Para além das disponibilidades fora do Tesouro em incumprimento, acrescem 894 M€ detidos por entidades dispensadas, valor que traduz um aumento de 754 M€ (539%) face a 2017. Este acréscimo é devido, sobretudo, ao valor das disponibilidades do Fundo de Garantia de Depósitos, com 350 M€, e do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo com 202 M€.

¹ Cfr. n.º 9 do art. 104.º do DLEO 2018.

² Cfr. Relatório, pp. 126 a 135 do ponto III.4.2. – Tesouraria do Estado.

³ Com base nos dados registados nos sistemas e elementos remetidos pelas entidades que monitorizam o cumprimento da UTE. Informação complementada com o exame de contas de 11 OSUTE, com os critérios de seleção: materialidade das disponibilidades fora do Tesouro, incumprimento do dever de informação ou correção relevante de valores.

⁴ Enquadradas no regime específico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), são abordadas de forma autónoma.

⁵ Cfr. Quadro 77, p. 134 – Relatório.

⁶ Porém, o despacho do IGCP de 27/06/2018, reviu o despacho proferido em 2017 para 2018 e, a título excepcional, considerou esta entidade dispensada, apenas até final de setembro de 2018 – cfr. ponto 3.2.11.

⁷ Valores obtidos com base no reporte do SIRIEF respeitante a 8 EPNF de um total de 29. Além destas entidades, consta no SIRIF o reporte de 80 EPR (na grande maioria também com reporte no SOL por serem entidades da AC).

Incumprimento da UTE

Dos 378 M€ em incumprimento, 96% são referentes a duas entidades, o Fundo de Contragarantia Mútuo e a SPGM – Sociedade de Investimento que, no total, detinham 362 M€ fora do Tesouro, como evidenciado no quadro seguinte que apresenta, para 2018, os maiores montantes em incumprimento da UTE.

Quadro I. 58 – Maiores incumpridores da UTE (ex. IES)

(em milhares de euros)

Entidades	Tipo	Disponibilidades Fora do Tesouro	%
Administração Central (sem IES)		373 762	27,2
Fundo de Contragarantia Mútuo	EPR (RS)	306 600	86,9
SPGM – Sociedade de Investimento, SA	EPR (RS)	55 566	100,0
Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais	SI	5 279	40,0
Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa	SFA	2 273	80,0
Instituto dos Registos e do Notariado	SI	1 185	2,9
Despesas Excepcionais - DGTF	SI	1 068	0,1
Agência Nacional de Inovação	EPR (RS)	786	7,5
Assembleia da República	SFA	619	1,8
Fundação para o Desenvolvimento das Ciências Económicas, Financeiras e Empresariais	EPR (RS)	387	100,0
Empresas Públicas não Financeiras (EPNF)		945	5,8
Baía do Tejo, SA	EPNF	561	3,5
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	EPNF	385	100,0
Total		374 707	27,0

Fonte: DGO, DGTF e Cálculos TC.

Relativamente às disponibilidades fora do tesouro da DGTF, esta entidade informou em contraditório que “(...) foi autorizada a abertura de conta subjacente, através do despacho do Secretário do Estado Adjunto e das Finanças”, não disponibilizando o referido despacho nem explicitando qual o enquadramento em termos da UTE, dado que, a tratar-se de uma dispensa, teria de ter sido formulado pedido ao IGCP.

No que respeita às instituições de ensino superior (IES), o respetivo regime jurídico prevê¹ que estas podem depositar em qualquer instituição bancária as receitas que arrecadem, com exceção das dotações transferidas do OE (incluindo o respetivo saldo) e as aplicações financeiras (salvo para um valor que não exceda 25% do seu montante total).

Ao abrigo deste regime especial, no final de 2018, identificaram-se² 309 M€ de disponibilidades e aplicações fora do Tesouro, correspondendo a 59% das respetivas disponibilidades e aplicações financeiras destas entidades.

Em situação de incumprimento, foram identificadas 4 entidades, com 4 M€ de dotações do OE fora do Tesouro.

¹ Cfr. n.ºs 3 e 5 do art. 115.º da Lei 62/2007, de 10/09.

² Num universo de 78 IES (igual a 2017).

Quadro I. 59 – IES em situação de incumprimento

(em milhares de euros)

Instituições do Ensino Superior	Saldo dotações OE em 31/12/2018	Dotações OE fora do Tesouro	% Dotações do OE fora do Tesouro
Instituto Politécnico de Tomar	394	381	96,8
UL – Faculdade de Arquitetura	213	19	9,0
UL – Instituto Superior Técnico	1 232	1 146	93,1
UL – Reitoria	14 479	2 782	19,2
Total	16 318	4 329	26,5

Fonte: DGO.

Dispensa do cumprimento da UTE

Para além das situações de dispensa expressamente previstas na lei, as entidades cujos serviços bancários utilizados não sejam prestados pelo IGCP podem solicitar a dispensa do cumprimento da UTE, para movimentar algumas das suas disponibilidades e aplicações financeiras na banca comercial, pelo prazo máximo de dois anos, devendo fazer referência expressa ao período abrangido, em situações excecionais devidamente fundamentadas.

Para os OSUTE, essas dispensas são autorizadas por despacho do Presidente do IGCP com posterior conhecimento à DGO¹, à exceção das EPNF indiretamente participadas, em que tal autorização caberá ao titular da função acionista².

Em 2018, a quase totalidade dos casos de serviços bancários objeto de dispensa continua a ter como fundamento não serem serviços prestados pelo IGCP e, à semelhança do ano anterior, os despachos do IGCP identificam, em regra, os produtos e serviços bancários abrangidos pela dispensa, visto não se considerarem os serviços bancários cuja prestação o IGCP tenha capacidade de assegurar.

Em 2018, os OSUTE dispensados do cumprimento da UTE (por despacho e disposição legal) detinham 894 M€ de disponibilidades fora do Tesouro, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro I. 60 – OSUTE dispensados do cumprimento da UTE

(em milhares de euros)

OSUTE	Disponibilidades fora do Tesouro		Variação		
	2017	2018	Valor	%	
Entidades	SI	3 018	1 937	-1 081	-35,8
	SFA	17 091	21 966	4 875	28,5
	EPR	90 600	839 559	748 959	826,7
	EPNF (a)	29 267	30 918	1 650	5,6
Total	139 977	894 380	754 404	539,0	

(a) Não inclui a informação da maioria das EPNF participadas indiretamente pelo Estado por falta de informação no SIRIEF.

Fonte: DGO e IGCP. Cálculos TC.

¹ Cfr. n.º 5 e 6 do art. 104.º do DLEO/2018. Relativamente a 2017, a DGO deixou de dar parecer prévio.

² N.º 3 do art. 28 do DL 133/2013 de 03/10.

Entre as entidades dispensadas, destacando-se as EPR com 840 M€ (94%). Destas, apenas 3 EPR representam 772 M€: o Fundo de Garantia de Depósitos (350 M€), o Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo (202 M€) e a SCML (220 M€), as duas primeiras dispensadas apenas a partir de 2018.

Na CGE 2018¹, constam apenas 633 M€ de fundos fora do IGCP detidos por OSUTE dispensados do cumprimento da UTE através de despacho², não se considerando os fundos fora do Tesouro dos organismos dispensados por disposição legal com cerca de (234 M€)³ e EPNF (31 M€).

Rendimentos auferidos fora da tesouraria do Estado

As entidades estão obrigadas à entrega dos rendimentos auferidos fora do Tesouro, quer se trate de situações de incumprimento, quer de dispensa (desde 2017).

Em 2018 apenas foram entregues 640 m€ de rendimentos de disponibilidades⁴ (285 m€ referentes ao próprio ano e 357 m€ de anos anteriores).

Quadro I. 61 – Rendimentos auferidos fora da tesouraria do Estado e entregues em 2018

(em euros)

OSUTE	Informação prestada pelas entidades à DGO (SOL 2018)		Informação prestada pela DGO ao Tribunal (a)			
	Rendimentos de saldos obtidos fora do IGCP	Rendimentos entregues na tesouraria	Rendimentos auferidos		Rendimentos entregues em 2018	
			Em anos anteriores	2018	De anos anteriores	de 2018
SI	228 429	1 673	-	228 429	-	228 429
SFA	1 021	389	3 552	1 021	1 059	397,86
IES	93 464	0	9 100	38 743	5 170	-
EPR	59 620 839	14 423 837	1 005	b) 1 373 022	350 312	55 694
Total	59 943 753	14 425 899	13 657	1 641 215	356 541	284 522

(a) Acompanhada da documentação relativa às entregas em 2018.

(b) Inclui 1 002 681€ auferidos pela SCML e dispensados de entrega.

Fonte: DGO, DGTF e Cálculos TC.

Note-se que, como evidencia o quadro anterior, relativamente aos OSUTE com informação reportada no SOL, continuam a verificar-se erros de reporte referentes aos rendimentos auferidos e entregues (corrigidos na informação disponibilizada pela DGO ao Tribunal) e organismos sem reporte, mas com evidência de quantias entregues na tesouraria do Estado.

Por sua vez, a CGE⁵ não aborda especificamente esta matéria, não identificando a totalidade das entregas dos rendimentos de disponibilidades e aplicações financeiras auferidos fora da tesouraria do Estado. A

¹ Cfr. “Gráfico” 20, p. 132 do Relatório. A DGO, por questões de operacionalidade, na informação reportada na Conta, continuou a tratar a dispensa parcial como total, assumindo o pressuposto de que apenas mantêm fora do Tesouro os fundos autorizados pelo respetivo despacho.

² Sobre os erros e omissões detetados cfr. ponto 3.2.11.

³ Destacando-se a SCML com 220 M€.

⁴ Apurado através do reporte no SOL e informação da DGO. Foi ainda disponibilizada ao Tribunal informação comprovativa de entregas efetuadas referentes a anos anteriores, mas, na maioria dos casos, não foi possível identificar nos respetivos documentos o ano a que respeitaram os juros.

⁵ Cfr. Quadro 76.

informação apresentada limita-se às situações mais representativas das entidades em incumprimento, pelo que apenas identifica 145 m€ de rendimentos auferidos em 2018, dos quais, 54 m€ entregues. Acresce a ausência de informação quanto à entrega de rendimentos obtidos em anos anteriores.

No ano de 2018, e pela primeira vez¹, o MF dispensou a entrega de rendimentos auferidos fora da tesouraria do Estado a seis entidades para o ano de 2018 e anteriores (num dos casos abrange também os anos de 2013 e 2014), de valor superior a 3,1 M€. Não é possível apurar o valor total dispensado, uma vez que nem todos os despachos e correspondentes pedidos identificam os montantes abrangidos.

A análise dos despachos evidencia ainda que os rendimentos que constam dos mesmos não estão incluídos na informação prestada pela DGO relativa aos rendimentos auferidos (constante do Quadro I. 61), à exceção da SCML (EPR) com dispensa de entrega de 1 003 m€.

De facto, quer a informação da CGE, quer a informação disponibilizada ao Tribunal evidencia a necessidade de um controlo rigoroso que permita identificar inequivocamente, em cada ano: os rendimentos auferidos em anos anteriores e não entregues, os rendimentos auferidos no próprio ano e, relativamente a cada uma destas situações, os valores entregues e aqueles cuja entrega foi dispensada (ao abrigo da nova norma aplicada a partir de 2018).

Em contraditório, a DGO veio informar que *"(...) tem adotado um conjunto de procedimentos com vista a promover a entrega na tesouraria do Estado dos rendimentos obtidos em incumprimento do princípio da UTE, com base na informação disponível, desencadeando contatos com as entidades que são identificadas como incumpridoras do princípio da UTE, no sentido de efetuarem a entrega voluntária dos juros obtidos no incumprimento da UTE. (...) A partir do reporte da UTE de julho de 2019 no SOL, encontram-se disponíveis novos campos que se espera virão a permitir identificar os rendimentos entregues na tesouraria do Estado obtidos no próprio ano e obtidos nos anos anteriores"*.

Apesar da DGO voltar a referir melhorias neste procedimento, estas deficiências ainda evidenciam falta de controlo quanto à receita do Estado decorrente da entrega dos juros obtidos na banca comercial, e de articulação com a DGTF, que assegure o registo no SIRIEF dos rendimentos auferidos pelas EPNF².

Monitorização e acompanhamento da UTE

A UTE tem sido desenvolvida pelas sucessivas leis orçamentais e respetivos decretos-lei de execução³, sendo o controlo do seu cumprimento assegurado pelo Ministério das Finanças com a intervenção do IGCP, da DGO (para entidades da AC), da DGTF (para as EPNF) e da IGF que, neste âmbito, têm atribuições específicas e desenvolvem os procedimentos de monitorização que a seguir se apresentam.

¹ Cfr. n.º 9 do art.º 104.º do DLEO 2018.

² No SIRIEF, apenas 1 entidade (EPR) reportou "ganhos financeiros" de 332,56€.

³ Art. 135.º da Lei 114/2017, de 29/12 da LOE 2018 e art. 104.º do DL 33/2018, de 15/05 (DLEO 2018).



Entidades/atribuições	Procedimentos
<p>IGCP</p> <p>Assegurar a gestão integrada da tesouraria e da dívida pública, devendo promover o princípio da unidade de tesouraria do Estado, prestar todos os serviços bancários aos OSUTE, bem como apreciar e autorizar os pedidos de dispensa do cumprimento da UTE¹.</p>	<p>→ Dar conhecimento à DGO dos serviços bancários dispensados²;</p> <p>→ Remeter, numa base trimestral, informação à DGTF sobre os montantes, de disponibilidades e aplicações, aplicados pelas EPNF do sector empresarial do Estado³;</p>
<p>DGO</p> <p>Controlar a receita do Estado decorrente da entrega dos rendimentos auferidos em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria⁴; apresentar à tutela propostas de aplicação de sanções, por incumprimento da UTE⁵.</p>	<p>→ Solicitar ao Banco de Portugal informação sobre as contas bancárias tituladas na banca comercial pelas entidades da AC, sujeitas à UTE⁶;</p> <p>→ Informar as entidades coordenadoras e os Órgãos de soberania, sobre o ponto de situação de acompanhamento trimestral da UTE;</p> <p>→ Emitir instruções sobre o cumprimento da UTE nas Circulares (normas de execução do OE);</p> <p>→ Elaborar pontos de situação trimestrais sobre o acompanhamento dos valores reportados nos SOL (rendimentos obtidos por disponibilidades e aplicações detidas na banca comercial e os valores reportados na respetiva execução orçamental; saldos nulos simultaneamente no IGCP e na banca comercial);</p>
<p>DGTF</p> <p>Acompanhar as matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público, administrativo e empresarial e controlar o universo e a informação a prestar pelas EPNF sujeitas à UTE.</p>	<p>→ Disponibilizar instruções de carregamento da informação relativa à UTE no SIRIEF ao universo de entidades que acompanha⁷;</p> <p>→ Informar as EPNF sobre que rendimentos, auferidos em incumprimento da UTE, devem ser entregues, devendo as empresas fazer prova (perante a DGO) da respetiva entrega na tesouraria do Estado;</p> <p>→ Proceder à reconciliação dos dados trimestrais, através do confronto dos montantes reportados no formulário da “UTE Banca Comercial” com os valores reportados pelas EPNF como estando fora do IGCP (aplicações e disponibilidades)⁸;</p>
<p>IGF</p> <p>Controlo financeiro das EPNF, bem como as demais competências definidas na sua lei orgânica relativamente às entidades do sector empresarial do Estado.</p> <p>Cabe-lhe ainda verificar o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria pelas entidades sujeitas, ainda que dispensadas, em especial quanto aos fundos que se encontrem fora da tesouraria do Estado.</p>	<p>→ Verificar o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria pelas entidades sujeitas, ainda que dispensadas, em especial quanto aos fundos que se encontrem fora da tesouraria do Estado⁹;</p> <p>→ Propor ao membro do Governo responsável pela área das finanças¹⁰, consequências no caso de incumprimento do princípio da UTE pelas EPNF;</p> <p>→ Solicitar ao BdP informação sobre contas fora do Tesouro¹¹ e efetuar o cruzamento com informação disponível junto das entidades, para efeitos da verificação do cumprimento do princípio da UTE.</p>

¹ Cfr. n.º 5 do art. 104.º do DLEO 2018. Os OSUTE deviam remeter o respetivo pedido ao IGCP, no prazo de 30 dias após a publicação do DLEO. Cfr. n.º 6 do art.º 104.º do DLEO 2018. Vide ponto 119 da Circular n.º 1389, de 25/06/2018 (instruções complementares à execução do OE) onde se prevê que os OSUTE enviem os pedidos de dispensa para o endereço eletrónico do IGCP (ute@igcp.pt), acompanhado dos motivos e do Anexo XIII devidamente preenchido.

² Cfr. n.º 5 do art. 104.º do DLEO 2018. De acordo com o DLEO 2019 (cfr. n.º 5 do art. 115.º) para as EPNF dá também conhecimento à IGF e à DGTF.

³ Cfr. n.º 2 do art. 28.º do DL 133/2013, de 3/10.

⁴ Cfr. n.º 7 do art. 135.º da LOE 2018.

⁵ Idem n.º 8 do art. 135.º da LOE 2018.

⁶ Em contraditório, a DGO informou que “A informação prestada pelo Banco de Portugal reveste uma especificidade que limita a possibilidade de utilização por parte da DGO neste tipo de acompanhamento. Assim, por uma questão de prioridades e limitação da capacidade de atuação, essa informação não foi solicitada e usada por parte da DGO.”

⁷ Em relação às empresas que não reportaram, no SIRIEF, estando assim em incumprimento, a DGTF informou que pretende no futuro remeter um ofício dirigido a essas entidades a solicitar a atualização dos dados reportados, bem como a identificação do montante a ser entregue em receita do Estado, após obter todos os despachos de dispensa.

⁸ A DGTF informou que solicita esclarecimentos, em caso de divergências.

⁹ Cfr. n.º 11 do art. 104.º do DLEO 2018.

¹⁰ Cfr. n.º 9 do art. 135.º da LOE 2018. Porém, a lei continua a não definir uma tipificação das sanções a aplicar a estas entidades (ao contrário do que sucede para as da administração central), o que suscita um problema, à partida, quer para a IGF, quer para o MF.

¹¹ Cfr. n.º 10 do art. 135.º da LOE 2018. Medida que vem reforçar a capacidade de a IGF poder fiscalizar a domiciliação de fundos abrangidos pelo princípio da UTE destas entidades, que se encontrem fora da tesouraria do Estado, já que o IGCP não tem informação que lhe permita exercer esse controlo.

O Tribunal assinala que, apesar do reforço em 2018 das competências do IGCP nesta matéria, o seu relatório anual sobre a Gestão da Tesouraria do Estado e da Dívida Pública, à semelhança de anos anteriores, continuou a não apresentar uma apreciação sobre o cumprimento do princípio da UTE. Não obstante, destacam-se, como positivos, os procedimentos que visam promover a centralização de fundos na tesouraria do Estado, como o reforço na utilização do DUC, e a disponibilização mais alargada dos terminais de pagamento automático, junto dos OSUTE.

Em contraditório, o IGCP informou que de acordo com a recomendação passará, a partir do corrente ano, a integrar seu relatório anual as ações desencadeadas para a promoção da UTE e os resultados alcançados.

O IGCP informou ainda estar a reanalisar o projeto de diploma relativo ao Regime Geral da Tesouraria do Estado, que tinha sido enviado pelo IGCP à tutela em maio de 2015, e que por despacho do SEAFin de 4/10/2019, foi devolvido para eventual atualização dos termos em que inicialmente havia sido redigido.

No que às competências da DGO diz respeito, salienta-se que, embora na sua ação de monitorização tenha identificado situações de incumprimento da UTE, não apresentou à tutela qualquer proposta de aplicação de sanções, alegando limitação de recursos.

No contexto dos procedimentos efetuados pela DGTF, em sede de contraditório, esta entidade informou sobre procedimentos efetuados em 2019, salientando-se a reconciliação de dados trimestrais relativamente a aplicações e disponibilidades fora do IGCP. Referiu ainda que *“Os formulários da UTE e da UTE Banca Comercial encontram-se a ser objeto de revisão a ser implementada no novo sistema de informação que irá substituir o SIRIEF...”*.

No âmbito das respetivas atribuições de autoridade de auditoria, a IGF realizou uma ação sobre a unidade de tesouraria do Estado (AC), referente ao ano de 2017, cujo Relatório¹ teve como principais conclusões: 1) a necessidade de um quadro jurídico único; 2) que o sistema de reporte da informação sobre as disponibilidades de tesouraria revela insuficiências, o que dificulta o adequado controlo da UTE; e 3) a não aplicação de sanções orçamentais às entidades incumpridoras. Em contraditório, a IGF informou que concluiu uma ação de monitorização do cumprimento da UTE no sector empresarial do Estado (SEE), relativa a 2017.

A este propósito, salienta-se que continua a não existir uma norma específica que assegure a articulação entre a DGTF e a IGF, não obstante as competências atribuídas a estas duas entidades quanto ao controlo de entidades do SEE.

A IGF identifica também ter em execução outras ações transversais que foram propostas no sentido de ser criado um quadro jurídico único, com vista ao aperfeiçoamento do modelo de controlo da UTE. Informa existirem esforços no sentido da colaboração interinstitucional com a DGO e que a articulação existente é a adequada face aos meios afetos e aos custos exigíveis à produção de resultados sobre esta matéria.

O Ministro de Estado e das Finanças, em sede de contraditório, reiterou as alegações transmitidas pelo IGCP, DGO, DGTF e IGF.

¹ Relatório 2018/506 da IGF – Unidade de Tesouraria do Estado (AC), homologado pelo Despacho 252/19/MF, de 31/05.

3.2.11. Observações – violação de princípios, omissões e erros

Para além das limitações e deficiências de carácter estrutural identificadas nos pontos anteriores (3.2.1 a 3.2.10), sintetizam-se as observações quanto à violação de princípios orçamentais (designadamente do princípio da especificação), omissões e erros detetados na CGE, referentes à AC.

Erros de especificação por insuficiência e desatualização do classificador

O classificador económico das receitas e das despesas não permite a adequada classificação de diversas operações, identificadas nos pontos seguintes, com o consequente incumprimento do princípio da especificação e erros de classificação. O Ministro de Estado e das Finanças, em contraditório, assume a desatualização do classificador, remetendo a sua revisão para os trabalhos no âmbito do processo de implementação da LEO 2015.

Destaca-se ainda a aplicação do classificador económico definido para as EPR de regime simplificado, previsto no DLEO, como refere o Ministro de Estado e das Finanças em contraditório, que se traduz na redução das rubricas disponíveis e que conduziu ao registo de operações materialmente relevantes em rubricas residuais (outras receitas e outras despesas) afetando a aplicação do princípio da especificação.

3.2.11.1. Universo

Omissões

Em incumprimento dos princípios da unidade e da universalidade:

- ◆ Não constam no OE 2018 e na CGE os Fundos (autónomos ou com autonomia administrativa e financeira): de Apoio ao Financiamento à Inovação (FINOVA); de Coinvestimento 200M; e de Garantia de Viagens e Turismo. Também não foram inscritos como SFA, nem as suas receitas e despesas foram integradas nas da entidade gestora, os Fundos (patrimónios autónomos): de Compensação do Serviço Universal de Comunicações Eletrónicas (ANACOM); para Promoção dos Direitos dos Consumidores (DGTF e DGC); e da Língua Portuguesa (Instituto Camões).
- ◆ Não é suficientemente claro o regime jurídico-financeiro do Fundo REVITA e do Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas quanto à obrigação de integrarem o OE e a CGE.
- ◆ Não inscreveram qualquer execução no SIGO duas entidades (Fundação Carlos Lloyd Braga e Fundação Escola Portuguesa de Macau) e quatro não reportaram os valores finais da conta de gerência (Banif, SA, Caixanet – Telemática e Comunicações, SA, Centro Hospitalar de Leiria, EPE, e Instituto Português do Sangue e da Transplantação, IP).

3.2.11.2. Receita e despesa

Omissões

Em incumprimento dos princípios da unidade e da universalidade, continua por relevar como receita extraorçamental nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da CGE, parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da AC, no valor de 3 949 M€¹.

A CGE evidencia menos 9 000 M€ em receita e 8 172 M€ em despesa face aos valores que constavam da execução orçamental provisória, porque entidades com valores relevantes contabilizados na Síntese de Execução Orçamental de janeiro a dezembro de 2018 não os inscreveram na CGE.

Erros de especificação

i) Consolidação dos juros de dívida pública

A despesa e a receita de juros da AC encontram-se sobrevalorizadas em 222 M€, porque foram classificados como juros da dívida pública pagos a SFA 18 M€ (valor considerado na consolidação), enquanto estes inscreveram em receita 20 M€ – mas informaram o Tribunal ter recebido 240 M€. E foi classificado como pago à Segurança Social 1 M€ (valor considerado na consolidação), quando esta inscreveu 404 M€ em receita de juros pagos pelo Estado. Em conjunto, foram considerados 19 M€ na consolidação quando o seu montante foi de 644 M€, sobrevalorizando a receita e despesa de juros da AC e SS em 625 M€.

ii) Utilização de rubricas residuais

Detetaram-se operações contabilizadas em rubricas residuais “outras despesas” e “outras receitas” quando existiam classificações económicas apropriadas:

- ◆ “Despesas excecionais” do Ministério das Finanças (482 M€) – reembolso, pela DGTF, à CGD de um empréstimo concedido à Parpública (tendo como contrapartida a extinção de créditos que esta detinha sobre o Estado). A classificação económica utilizada (outras despesas correntes) foi inadequada porque não reflete a natureza da operação. Por outro lado, aumenta a despesa efetiva da AC, porquanto, se a verba tivesse sido transferida para a Parpública (a consolidar com a correspondente receita, sem efeito no saldo da AC), o reembolso do empréstimo pela Parpública à CGD seria classificado em passivos financeiros (despesa não efetiva)². Em contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças e a DGTF referem que, nos termos do Código Civil, a operação “... *consiste numa transmissão singular de dívidas, não pode o Estado deixar de proceder ao cumprimento da respetiva obrigação diretamente ao respetivo credor*”, o que não impedia a classificação do pagamento à CGD como despesa de passivos financeiros, respeitando a natureza da operação.
- ◆ “Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário” do Ministério da Educação (361 M€) e “Gestão Administrativa e Financeira” do MNE (10 M€) – verbas destinadas, respetivamente, aos estabelecimentos de ensino não superior e aos serviços externos do MNE (embaixadas, consulados e missões). A classificação, recorrente, destas verbas como outras despesas correntes, desvirtua a

¹ Corresponde ao valor dos saldos das contas das entidades da administração central na tesouraria do Estado que excedem os correspondentes saldos relevados nos mapas contabilísticos gerais da CGE.

² Em contabilidade nacional, o INE reclassificou a despesa da DGTF em transferência de capital para a Parpública (com a correspondente receita nesta entidade), sem impacto no saldo.

tipificação da despesa evidenciada na CGE, visto que serão aplicadas, designadamente, na aquisição de bens e serviços.

Relativamente aos “Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário”, em contraditório, o IGeFE cita o regime jurídico de autonomia das escolas e o DLEO, que preveem a distribuição das dotações de funcionamento destas entidades por recurso a rubricas residuais e refere que *“Somos obviamente sensíveis ao argumento apresentado e estamos disponíveis para se tentar encontrar uma solução alternativa. No quadro atual tal não se afigura possível”*. Considerando o significativo impacto na aplicação do princípio da especialização, torna-se necessária a revisão desse enquadramento legal e da forma como as receitas e as despesas destas entidades são evidenciadas no OE e na Conta.

- ◆ “Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário” (112 M€) – pagamento à Parque Escolar (a título de encargos decorrentes da remuneração de serviços no âmbito do Contrato Programa relativo à modernização das escolas estabelecido com as finalidades de requalificar as infraestruturas escolares e implementar um sistema de manutenção e gestão das instalações), a que correspondia a classificação de aquisição de bens e serviços.
- ◆ “Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário” (30 M€) – da aquisição de manuais escolares a utilizar pelos alunos, correspondente a aquisição de bens. A DGO informa, em contraditório, que esta despesa em 2019 *“... passou a estar assegurada pelo orçamento do IGeFE em aquisição de bens ...”*.
- ◆ Caixa Seguros e Saúde (22 M€) – reembolso de prestações suplementares de uma participada, com enquadramento em receita de ativos financeiros.
- ◆ ACSS (16 M€) – receitas resultantes do acordo entre o Estado e a Associação Portuguesa da Indústria Farmacêutica, com medidas para a sustentabilidade do SNS.
- ◆ Infraestruturas de Portugal (11 M€) – receita por devolução de pagamentos de PPP em resultado das renegociações contratuais (10 M€) e revisão negativa de preços de contratos de investimento (1 M€), que configuram reposições abatidas/não abatidas nos pagamentos.
- ◆ IEFP (5 M€) – apoios transferidos pelo IEFP para entidades da administração pública relativos a políticas de emprego, a que correspondia a classificação transferências correntes ou subsídios, referindo o Instituto, em contraditório, que tal se deve a limitações do atual sistema de informação, que será substituído em 2021.
- ◆ SPGM – Sociedade de Investimento (3 M€) – dividendos inscritos em outras despesas de capital quando a sua natureza é de despesa corrente.
- ◆ DGTF em receita do Estado (3 M€) – receita proveniente da Concessão Oceanário de Lisboa (2 M€), que deveria constituir rendimentos da propriedade¹ e receita por redução das unidades de participação no Fundo de Recuperação (1 M€), que deveria constituir receita de ativos financeiros. Em contraditório, a DGTF informa que acolhe estes reparos e procederá em conformidade.
- ◆ Infraestruturas de Portugal (0,2 M€) – abate à receita do valor da libertação de caução constituída em anos anteriores, que deveria constituir despesa extraorçamental e pelo pagamento de uma despesa no âmbito do “corredor Atlântico”, que deveria constituir despesa e não uma receita negativa.

¹ As receitas de capital são de caráter transitório e, em regra, associadas a uma diminuição de património, o que não é o caso no âmbito das concessões. Refira-se que é também este o entendimento veiculado no SNC-AP, que faz equivaler a conta 7205 – Concessões a R4 – rendimentos de propriedade (cfr. Quadro de correspondência entre as rubricas orçamentais e as contas do PCM – p. 7796).

Relativamente às rubricas residuais “outras receitas” e “outras despesas”, que só devem ser utilizadas se não existir classificação mais adequada, a DGO refere, em contraditório, que tem procurado restringir o seu uso “... às situações em que tal procedimento é aceitável ou justificável do ponto de vista da gestão mais eficiente das dotações”.

iii) Outros erros de especificação

- ◆ Parque Escolar (5 M€) – despesa orçamental processada a título de aquisição de bens e serviços, quando se limitou a uma transferência de verbas para uma conta bancária da própria entidade¹.
- ◆ Direção-Geral do Consumidor (0,3 M€) – apoios financeiros pagos por operações de tesouraria (por conta do Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores), a que correspondia despesa orçamental de subsídios.

3.2.11.3. Fluxos financeiros

Na contabilização das despesas e receitas públicas referentes à contribuição para o orçamento da União Europeia nem sempre foi observado o princípio da não compensação.

Erros de especificação

O classificador económico não permite identificar todos os fluxos com o SPE, dado que não prevê a especificação sectorial de várias rubricas, *e.g.*, outras receitas e despesas correntes, receitas e despesas referentes a sociedades financeiras (não distinguindo as públicas das privadas), e receitas de ativos financeiros.

3.2.11.4. Dívida pública

Omissões

- ◆ A CGE omite a totalidade do *stock* da dívida financeira dos SFA: 32 895 M€ em valor nominal (dívida consolidada de 14 444 M€) em 31/12/2018. Omite, ainda, a dívida representada por derivados financeiros detidos pelos SFA: 778 M€ ao justo valor, em 31/12/2018.
- ◆ A CGE omite a dívida não financeira das EPR (não pertencentes ao SNS) a qual, de acordo com valores apurados pelo TC, ascendia a, pelo menos, 192 M€ em 31/12/2018.

Erros nos mapas da Conta

- ◆ No Mapa XXIX, em 31/12/2018, o *stock* da dívida está sobrevalorizado em 41 M€, por incluir no valor da dívida de curto prazo receitas de juros obtidas na emissão de BT, indevidamente contabilizadas como passivos financeiros e acrescidas ao *stock* da dívida.

¹ Conta Fundo de Reserva do Contrato Programa (no IGCP), para as verbas recebidas do Ministério da Educação destinadas à conservação e manutenção de escolas, a realizar de 10 a 20 anos após a requalificação dos edifícios.

Nos títulos emitidos a desconto, BT, verifica-se que quando as emissões se realizam a taxas de juro negativas¹, o IGCP não distingue o fluxo de capital recebido (produto) do fluxo de juros recebidos, classificando, na data da emissão, as receitas obtidas com juros como se tratasse também do produto de emissão, quando efetivamente não o são.

- ◆ Nos Mapas XXVIII e 50 o produto dos empréstimos públicos (receita de passivos financeiros), em 2018, está sobrevalorizado em 45 M€.

Também a despesa com passivos financeiros, designadamente no Mapa 52, está sobrevalorizada em 35 M€ 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 quantificados na CGE, nem no momento do recebimento² nem no momento do pagamento³. Em contraditório, o IGCP e o Ministro do Estado e das Finanças defendem a adoção dos mesmos procedimentos do passado (que não mereceram reparos do Tribunal, quando as taxas de juros dos BT eram positivas), por não se justificar alterar a política contabilística.

O Tribunal salienta que os BT são títulos emitidos a desconto e que, com o procedimento adotado, o IGCP empola o valor dos passivos financeiros, quer na data da emissão, quer na data da amortização. E na data do resgate, contabiliza como passivos financeiros o valor dos juros negativos, que utiliza no pagamento de juros de outros títulos de dívida.

O Tribunal reitera que este procedimento desvirtua os valores da Conta e viola a LEO, pois estas receitas (com juros) devem ser abatidas às despesas da mesma natureza e não acrescidas às receitas com passivos financeiros, mesmo que na data da amortização a despesa corresponda à receita emitida. Acresce, ainda, que muitas destas receitas só são abatidas à despesa com juros no ano orçamental seguinte, não respeitando também o princípio da anualidade.

- ◆ O Mapa XXVIII – Aplicação do produto de empréstimos em 2018, apresenta 1 286 M€ como “produto de empréstimos depositados e em saldo em OET em 31 de dezembro de 2018”. O valor correto é de 723 M€ e resulta das emissões de 2018, pois a diferença de 564 M€ corresponde ao valor que transitou em saldo de 2017, que foi aplicado em despesa orçamental em 2018.
- ◆ No Mapa 51 – Encargos de Juros da Dívida Pública a cargo do IGCP o total geral da coluna “juros recebidos no ano e correção vencimento do ano” é de 568 M€ e não de 560 M€.
- ◆ Na dívida não financeira dos SI e dos SFA foram identificadas inconsistências entre os valores da Conta e os valores reportados ao TC e/ou os valores que figuram nos relatórios e contas das respetivas entidades, no montante global de 96 M€.

¹ Situação que resulta num recebimento, que nos termos da alínea ii) n.º 3 art. 15.º da LEO, por ser uma receita de juros associada à emissão de dívida pública, deve ser abatida às despesas da mesma natureza.

² Mapas 50 e XXIX.

³ Mapas 51 e 52. O Mapa 51 apresenta na coluna “Recebimentos do OE ano” o montante de -35 M€, valor abatido ao requisitado ao OE como juros, sem explicar que este montante foi requisitado/contabilizado como passivos financeiros e abatido à despesa com juros. O mesmo mapa apresenta como juros pagos de BT o valor “0,00€”, distorcendo assim a leitura, na medida em que, em 2018, o IGCP recebeu pela emissão de BT juros negativos no valor de 45 M€.

Erros de especificação

i) Erros por insuficiência e desatualização do classificador

- ◆ Indevida contabilização pelos SFA das receitas provenientes de realizações de capital, no valor global de 2 619 M€¹, como passivos financeiros. Este erro resulta da deficiência do classificador que não prevê este tipo específico de receita.
- ◆ Indevida contabilização da receita proveniente de dívida e da despesa com amortizações em rubrica residual (outros passivos financeiros) que não deveria ser usada para a contabilização do serviço da dívida pública. O valor dos erros desta natureza ascendeu a 431 M€² e decorre do regime simplificado estabelecido para um conjunto de EPR.

ii) Erros quanto à contabilização de juros da dívida pública

- ◆ Indevida contabilização de despesas com juros de dívida pública, por entidades sem dívida financeira: Agência para o Desenvolvimento e Coesão (51 M€).
- ◆ Indevida contabilização de 482 M€ de despesa com juros da dívida pública em rubrica residual relativa a outros juros, com destaque para os registos efetuados pelas EPR: Metropolitano de Lisboa (467 M€), Oitante (13 M€) e RTP (3 M€). Apurou-se ainda a classificação, por parte de diversas entidades, de outros encargos correntes da dívida pública em rubrica residual relativa a outros juros ou outros encargos financeiros, num total de 11 M€. Em contraditório, a Metropolitano de Lisboa refere que já não foi possível classificar grande parte dos pagamentos de juros na rubrica correta, estando, no entanto, a situação ultrapassada para 2019.

iii) Outros erros

- ◆ No tratamento dado ao serviço da dívida bancária contraída pela Defloc e Defaerloc para aquisição de equipamento de defesa, posteriormente locado ao Ministério da Defesa, foram omitidos, em 2018, 42 M€ de amortizações e 5 M€ de juros. Esta prática contabilística, iniciada em anos anteriores, tem vindo a ser assinalada pelo Tribunal como incorreta.
- ◆ O Fundo de Contragarantia Mútuo, apesar de não ter dívida financeira, contabilizou receitas e despesas, essencialmente relacionadas com a execução do aval do Estado, como passivos financeiros, num total de 28 M€³.
- ◆ As receitas e despesas contabilizadas pelo SUCH, com emissões e amortizações de empréstimos de curto prazo, foram subavaliadas em 0,4 M€ e sobreavaliadas em 0,7 M€, respetivamente. Em contraditório, a entidade referiu que as incorreções ocorridas estão relacionadas com os incidentes provocados pelo processo de implementação do SNC-AP.
- ◆ Incorreta distinção entre dívida representada por empréstimos, títulos e outros passivos quando se contabilizam amortizações:

¹ Referente às seguintes entidades: CP – Comboios de Portugal, EDIA, Fundo de Apoio Municipal, Infraestruturas de Portugal, Hospitais EPE, Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, Fundo de Apoio ao Turismo e Cinema, Fundo de Capital e Quase Capital, Fundo de Dívida e Garantias, Fundo para a Inovação Social e Fundo de Contragarantia Mútuo.

² Referente às seguintes entidades: Fundo de Resolução, CONSEST, Metro do Porto Consultadoria, Extra e Vianapolis.

³ Inclui 1,4 M€ de despesas por dotações de capital do FCGM devolvidas e 1,1 M€ de receitas e despesas relacionadas com a execução do aval do FEI.

- ◇ A Parparticipadas registou 42 M€ de amortizações de outros passivos financeiros, quando eram de títulos de longo prazo, informando em contraditório, que corrigirá o procedimento no futuro;
- ◇ A EDIA contabilizou 313 M€ de amortizações de empréstimos a médio e a longo prazos, quando eram amortizações de títulos.

3.2.11.5. Património financeiro

Omissões

- ◆ A Conta não tem informação sobre o *stock* do património financeiro da administração central, que o Tribunal, com base na informação disponibilizada, apurou ascender, em 31/12/2018, a 100 349 M€ e o consolidado a 48 425 M€.
- ◆ A CGE 2018, nos mapas¹ dos “Elementos informativos comuns às contas dos SI, SFA e SS”, integra anulações dos SFA, no valor total de 173 M€, encontrando-se em falta a extinção do crédito detido pela Parpública sobre a Estamo por suprimentos concedidos no valor de 90 M€, realizada através da compensação por créditos cedidos.

Erros de especificação

- ◆ Em 2018 destacam-se as “Entradas de capital para cobertura de prejuízos transitados” em benefício de entidades EPE da saúde, no valor global de 500 M€, bem como a “Entrada de capital para cobertura de prejuízos” a favor da EDIA, no valor de 33,5 M€, erradamente classificadas como ativos.
Em contraditório, a DGO invoca a desatualização do classificador e refere ter emitido aquele entendimento *“tendo em conta a finalidade que foi indicada para a operação como sendo «entrada de capital para cobertura de prejuízos», enquadrando-se na «Conta 53 – outros instrumentos de capital próprio», nos termos do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas”*.
- ◆ Para além disso, as receitas e as despesas de ativos financeiros continuam a ser sobrevalorizadas ou subvalorizadas na CGE por errada classificação nas respetivas rubricas, nomeadamente a incorreta classificação como juros do que é capital, no caso dos pagamentos feitos na sequência de contratos de reescalonamento da dívida, entendendo o TC que o capital consolidado resultante desses contratos corresponde ao novo capital.
- ◆ Em matéria de aplicações financeiras em CEDIC e CEDIM, embora a DGO tenha emitido orientações genéricas sobre a contabilização dos fluxos orçamentais relacionados com essas aplicações², continuou-se a verificar a adoção de procedimentos diferentes pelas entidades gestoras. Acresce que, quanto aos juros as orientações também continuaram a não ser observadas por grande parte dos SFA, designadamente pelas EPR, sendo inscritos noutras rubricas e, nalguns casos, pelo valor líquido, em detrimento do princípio da não compensação estabelecido na LEO.

¹ Designadamente nos Mapas 4 “Créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação”, 5 “Créditos objeto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de consolidação”, 7 “Créditos extintos por prescrição” e 8 “Créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão”.

² Circular Série A 1387 “Instruções para preparação do OE – 2018”, que também apresenta disposições quanto à contabilização dos juros auferidos.

- ◆ No que concerne às unidades de participação no Fundo de Compensação do Trabalho, foram mantidas situações de indevida classificação, designadamente nas despesas com o pessoal e a não serem evidenciadas receitas dado o seu processamento por abate à despesa.
- ◆ Subvalorização das receitas de ativos financeiros na CGE por errada classificação noutras rubricas:
 - ◇ Parups: receitas relativas à amortização e alienação de ativos financeiros, designadamente de obrigações e de fundos de investimento, no valor total de 75 M€ contabilizadas como venda de bens de investimento, situação que já foi corrigida em 2019.
 - ◇ Caixa Seguros e Saúde: a receita associada ao reembolso total do suprimento concedido à participada Companhia de Seguros Fidelidade, no valor de 22 M€, foi indevidamente contabilizada em “outras receitas de capital”.
 - ◇ IAPMEI: contrariamente às recomendações do Tribunal, continuaram a ser contabilizadas como 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€¹.
 - ◇ EAS: a receita obtida com a desmobilização do depósito a prazo constituído em 2017, no valor de 2 M€, foi inscrita indevidamente como “rendimentos da propriedade”. Em contraditório, a EAS informou não ter sido possível corrigir essa situação atempadamente.
 - ◇ ICNF: a receita de 0,4 M€, associada à restituição das prestações acessórias concedidas à sociedade Parques de Sintra Monte da Lua, SA, continuou a ser indevidamente contabilizada como transferência².
- ◆ Sobrevalorização das despesas de ativos financeiros na CGE por errada classificação nessa rubrica:
 - ◇ Fundo de Resolução: (792 M€) despesa³ que representa uma injeção de capital realizada ao abrigo de mecanismo de capitalização contingente, por forma a repor o nível de solvabilidade do NB. Segundo o FdR, a contabilização como ativos financeiros respeitou a inscrição, pela DGO no OE 2018, das verbas relativas a este mecanismo nessa rubrica⁴. Em contraditório, o FdR “(...) *sublinha o rigor do registo realizado na sua contabilidade patrimonial (...)*” e quanto ao registo em contabilidade pública e orçamental reafirma que tem seguido as orientações definidas pela DGO e que está “(...) *disponível para enquadrar a referida operação de acordo com o método que as autoridades competentes considerarem ser mais adequado*”.
 - ◇ Parque Escolar: (5 M€) para reforço de um fundo constituído através de um depósito à ordem no IGCP destinado à manutenção das escolas, que não está no âmbito dos ativos financeiros. Em contraditório, a Parque Escolar confirmou que dispõe da referida conta no IGCP para efetuar reforços do Fundo desde 2011 e que a utilização da rubrica de ativos financeiros se ficou a dever ao facto da DGO, em 2018, ter alterado “(...) *a proposta de orçamento submetida pela Parque Escolar, criando uma rubrica com a classificação 09.02.05.10.30 –Ativos Financeiros (...) com o valor*”

¹ O IAPMEI, ao contrário do entendimento do Tribunal, tem considerado que o facto dos pagamentos de incentivos terem sido, em anos anteriores, contabilizados como transferências de capital, fundamenta a manutenção de um procedimento incorreto, aquando do recebimento desses reembolsos.

² Em contraditório, o ICNF informa que para 2019 situação idêntica foi devidamente contabilizada como transferências de capital. O Tribunal salienta que as verbas em causa devem ser contabilizadas como receita de ativos e não como transferências (correntes ou de capital).

³ Com base nas perdas apuradas relativamente a 2017 pelo Novo Banco.

⁴ Porém, como evidenciam os Relatórios e Contas do FdR, a utilização deste montante, em 2018, foi antecedida da constituição, nas contas de 2017, de uma provisão de 792 M€ por contrapartida de uma perda relativa a medidas de resolução, refletida numa redução de recursos próprios, não tendo, portanto, este montante sido classificado como ativo.

4.855.660 euros”. A Parque Escolar informou ainda que na preparação do orçamento para 2020, não tendo obtido qualquer esclarecimento por parte da DGO, manteve a utilização dessa rubrica.

- ◇ SCML: (3,5 M€) valor que respeita ao reforço do Fundo de Investigação e Desenvolvimento pelos compromissos assumidos no ano e não a despesa associada ao ativo financeiro. Em contraditório, a Santa Casa informou que em 2019 “(...) já alterou a sua política contabilística, deixando de reconhecer os aludidos Fundos como despesa associada a ativos financeiros”.

Salienta-se que os SFA devem proceder à rigorosa utilização do classificador económico e seguir as orientações complementares que se encontram nas circulares da DGO, para além de solicitar pedidos de esclarecimentos àquela Direção-Geral.

3.2.11.6. Património imobiliário

Omissões

- ◆ Falta do inventário e da valorização adequada dos imóveis nos mapas da Conta.
- ◆ O Relatório da CGE omite 88% do valor registado na execução orçamental relativo às alienações de património imobiliário, cingindo a sua apreciação às operações imobiliárias conduzidas pela DGTF, não considerando as de outras entidades que integram a administração central, como as EPR, pelo que apresenta discrepâncias muito significativas com os mapas contabilísticos gerais da Conta.

Erros de especificação

- ◆ A contabilização da despesa associada à aquisição de imóveis apresenta nos sistemas de execução orçamental insuficiente especificação e, em alguns casos, erros:
 - ◇ Da despesa de 1,5 M€ com aquisição de imóveis, apenas 48 m€ se encontra classificada em “aquisições” (terrenos), verificando-se 1,2 M€ indevidamente classificado como dizendo respeito a “construção” (edifícios);
 - ◇ Sendo a indicação da alínea e subalínea da classificação económica da despesa de tipificação vinculativa na realização do registo contabilístico, verificaram-se situações, no valor global de 7 M€, para as quais não foi identificado que tipo de despesa se trata, se resultante de “aquisição”, “construção” ou “conservação/reparação” incumprindo o princípio da especificação.

3.2.11.7. Unidade da tesouraria do Estado

Omissões

- ◆ A CGE continua a não conter informação sobre as disponibilidades fora do Tesouro das EPNF que em 2018 ascendiam a 1 M€¹;
- ◆ A CGE não considerou os fundos fora do Tesouro de organismos da AC dispensados do cumprimento da UTE por disposição legal no montante de 234 M€ e EPNF, no valor de 31 M€;

¹ Valores obtidos com base no reporte do SIRIEF respeitante a 8 EPNF de um total de 29.

- ◆ Omissão da entrega como receita do Estado de rendimentos auferidos fora da tesouraria do Estado em 2018 (285 m€ referentes a 2018 e 357 m€ de anos anteriores).

Erros

- ◆ No gráfico 20 e Quadro 77 do Relatório da Conta, a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais consta, indevidamente, em situação de cumprimento da UTE, com 5 M€ de disponibilidades fora do Tesouro.
- ◆ O Quadro 77 nada reporta sobre as EPNF, omitindo, assim, 1 M€ que estas entidades detêm fora do Tesouro.

3.3. Conta da Segurança Social

A conta consolidada da segurança social (CSS) contempla, para além da conta que reflete a execução orçamental em base de caixa, as demonstrações financeiras elaboradas em base de acréscimo, designadamente o balanço e a demonstração de resultados e o anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas. Estes documentos são acompanhados de um conjunto de mapas contabilísticos gerais e de outros informativos nos termos da LEO.

A CSS nunca foi sujeita a uma certificação. De facto, a legislação em vigor¹, para este efeito, apenas prevê que a conta seja acompanhada de um parecer do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social que, no entanto, nunca foi elaborado, tanto mais que os membros do Conselho Consultivo foram apenas designados no final de 2018². Para o exercício orçamental de 2021, a LEO 2015 prevê que a nova CGE, que inclui também a conta consolidada da SS, seja certificada pelo Tribunal de Contas. Por sua vez, em quatro das entidades que constituem o universo da CSS as certificações foram emitidas com reservas ou limitações de âmbito e para uma não foi emitida certificação.

Também não foi disponibilizado o Relatório Analítico sobre a CSS 2018, facto que limitou a análise da conta, uma vez que a informação incluída no Relatório da CGE 2018 sobre a CSS é bastante exígua³.

3.3.1. Universo

As entidades que integram a conta consolidada da segurança social são as seguintes:

- ◆ O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS), o Instituto da Segurança Social, IP (ISS), o Instituto de Informática, IP (II) e o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP (IGFCSS).
- ◆ O Instituto de Segurança Social dos Açores, IPRA (ISSA) e o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM).
- ◆ O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), o Fundo de Socorro Social (FSS), o Fundo de Garantia Salarial (FGS) e o Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (FESSPBC)⁴.

O Fiscal Único do IGFSS emitiu a certificação legal de contas com escusa de opinião, suportada em 6 limitações de âmbito, e o seu parecer foi no sentido de que não tinha condições para recomendar que fossem aprovados e homologados o Relatório de Gestão e Contas do exercício de 2018, apresentados pelo Conselho Diretivo⁵.

Os fiscais únicos do ISS, do II e do ISSA emitiram as certificações legais de contas com reservas e o Fiscal Único do ISSM não emitiu certificação legal de contas, embora tenha emitido parecer favorável ao relatório de gestão e contas do exercício de 2018 (cfr. ponto 3.3.4).

¹ N.º 4, art. 7.º do DL 84/2012, de 30/03.

² Despacho 12 534/2018, de 18/12, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 250, de 28/12.

³ Cfr. Volume I – ponto V. Anexos – Conta da Segurança Social (pp. 337 a 348).

⁴ A Portaria 324/2019, de 20/09, aprovou um novo regulamento do FESSPBC, do qual se destaca o encerramento do Fundo a novos beneficiários a partir de 31/05/2019.

⁵ O Fiscal Único solicitou à Tutela a realização de uma auditoria informática ao SIF da segurança social.

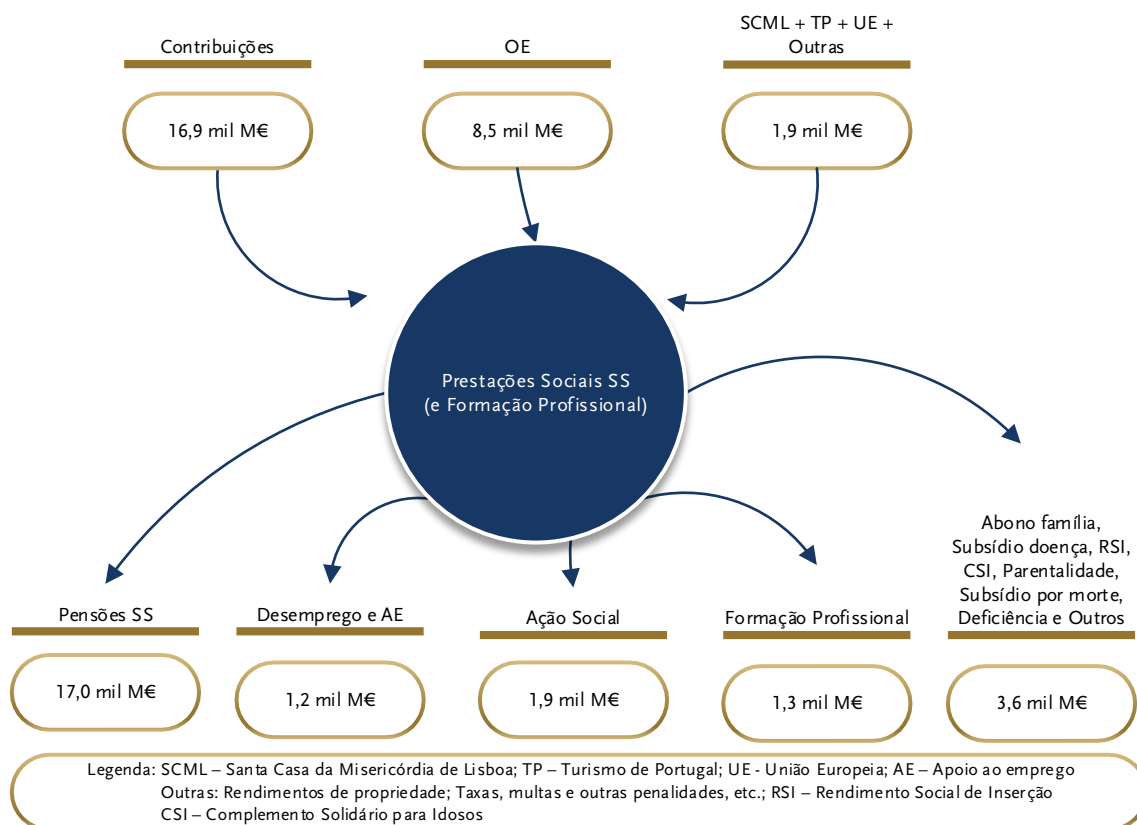
O perímetro de consolidação da SS não está nominalmente estabelecido. De referir que a LEO prevê que as despesas do OSS sejam estruturadas por classificação orgânica, a definir por decreto-lei, diploma que nunca veio a ser publicado.

Como recomendado, desde há vários anos pelo Tribunal, a aprovação dessas normas permitiria, com a adoção da classificação orgânica, a definição expressa das entidades que integram o perímetro de consolidação dando a conhecer o orçamento de cada uma das instituições incluídas no OSS, pois também estas são SFA, a par dos demais SFA da administração central. Esta situação tem vindo a ser avaliada no âmbito da reforma em curso, na sequência da aprovação da LEO 2015 e do SNC-AP, e integra o conjunto de matérias que aguardam legislação regulamentar, sem que seja conhecida a previsão temporal para a sua publicação.

3.3.2. Execução orçamental

A receita efetiva da Segurança social ascendeu a 27,3 mil M€ e a despesa efetiva com prestações sociais e formação profissional e políticas ativas de emprego atingiu 25 mil M€.

Figura I. 1 – Fontes de financiamento das prestações sociais e formação profissional da SS – 2018



3.3.2.1. Receita

Em 2018, a receita total da CSS atingiu 36 301 M€ (mais 4 350 M€ face a 2017) e a receita efetiva (receita total excluindo o saldo do exercício anterior e os ativos e passivos financeiros) totalizou 27 276 M€ (mais 582 M€ do que em 2017).



Quadro I. 62 – Receitas por classificação económica – 2017-2018

(em milhões de euros)

Designação	2017	2018			Variação 2018/2017	
	CSS	OSS Final	CSS	Taxa de execução	Valor	%
Receitas Correntes	26 521	27 906	27 091	97,1	569	2,1
Impostos Indiretos (a)	240	222	242	108,9	1	0,4
Contribuições para a Segurança Social	15 714	16 510	16 906	102,4	1 192	7,6
Taxas, multas e outras penalidades	82	107	89	82,8	6	7,5
Rendimentos da propriedade	484	501	509	101,5	25	5,2
Transferências correntes	9 960	10 528	9 300	88,3	-660	-6,6
Venda de bens e serviços correntes	25	24	31	128,2	6	24,2
Outras receitas correntes	15	14	14	97,5	-1	-7,8
Receitas Capital	4 141	15 269	4 929	32,3	788	19,0
Venda de bens de investimento	10	11	5	45,2	-5	-52,9
Transferências de capital	1	2	1	55,6	0	-7,4
Ativos financeiros	4 129	14 997	4 923	32,8	793	19,2
Passivos financeiros	0	260	0	0,0	0	n.a.
Outras receitas de capital	0	0	0	77,4	0	1.430,2
Outras Receitas	1 289	4 281	4 282	100,0	2 992	232,1
Reposições não abatidas nos pagamentos	160	178	179	100,2	18	11,4
Saldo do Ano Anterior	1 129	4 103	4 103	100,0	2 974	263,4
Receita Total	31 952	47 457	36 301	76,5	4 350	13,6
Receita Efetiva (b)	26 693	28 097	27 276	97,1	582	2,2

(a) Os impostos indiretos incluem a receita do imposto especial jого "On line" (Turismo de Portugal) no montante de 10 M€.

(b) Receita efetiva = receita total deduzida do saldo do ano anterior e dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2017 e 2018.

Para esta evolução contribuíram os seguintes efeitos conjugados:

- ◆ Aumento das receitas correntes em 569 M€ (2,1%), atingindo 27 091 M€ em resultado, por um lado, do aumento em 1 192 M€ (mais 7,6%) nas receitas de contribuições para a segurança social que atingiram 16 906 M€ (mais 2,4% face ao previsto) e, por outro lado, da diminuição em 660 M€ (6,6%)¹ nas transferências correntes para 9 300 M€.
- ◆ Aumento das receitas de capital em 788 M€ (mais 19,0%) atingindo os 4 929 M€, o qual resultou do acréscimo verificado na receita de ativos financeiros (em 793 M€).
- ◆ Aumento das outras receitas em 2 992 M€, com destaque para o saldo de exercícios anteriores que apresentou um crescimento de 263,4% face a 2017 (1 129 M€ para 4 103 M€).

As principais fontes de financiamento do SSS foram os contribuintes (com vários tipos de contribuições e quotizações) e a administração central (por via de transferências de várias naturezas e de receitas fiscais consignadas à SS), representando 62,0% e 31,2% da receita efetiva, respetivamente (Quadro I. 63).

¹ Redução de 441 M€ da Administração Central (4,9%) e de 218 M€ da União Europeia (21,7%).

Quadro I. 63 – Receitas por origem – 2017-2018

(em milhões de euros)

Origens de financiamento	2017	2018			Variação CSS 2018/2017	
	CSS	OSS Final	CSS	Taxa de execução	Valor	%
Contribuintes	15 714	16 510	16 906	102,4	1 192	7,6
Administração Central, das quais	8 953	8 535	8 512	99,7	-441	-4,9
Transf. do OE para cumprimento da LBSS exceto para comp. défice do SSS	6 737	6 654	6 654	100,0	-83	-1,2
Transf. extraordinária p/ comp. défice do SSS	430	-	0	n.a	-430	-100,0
Transf. OE - Adicional ao IMI	50	50	50	100,0	0	0,0
Transf. do OE – IRC	-	70	70	100,0	70	n.a
Transf. do OE – IVA Social (Lei 39-B/94, de 27/12)	797	824	824	100,0	27	3,4
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	234	217	232	106,8	-2	-0,9
Turismo de Portugal	6	5	10	202,8	3	50,9
União Europeia, das quais	1 008	1 994	790	39,6	-218	-21,7
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	1 006	1 955	775	39,6	-232	-23,0
Atividade da Segurança Social, das quais	777	836	826	98,8	49	6,3
Rendimentos da propriedade	484	501	509	101,5	25	5,2
Outras receitas	293	334	317	94,8	24	8,2
Receita efetiva (a)	26 693	28 097	27 276	97,1	582	2,2
Receita não efetiva (b)	5 258	19 360	9 026	46,6	3 767	71,6
Receita total	31 952	47 457	36 301	76,5	4 350	13,6

(a) Receita efetiva = Receita total deduzida do saldo do ano anterior e dos ativos e passivos financeiros.

(b) Receita não efetiva = saldo do ano anterior mais ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2017 e 2018.

O aumento das receitas provenientes das contribuições (7,6%) resultou particularmente: (1) da melhoria do cenário macroeconómico e consequente recuperação do mercado de trabalho; (2) do reforço das medidas de combate à fraude e evasão fiscal e contributiva; (3) do controlo das declarações de remunerações e (4) da expansão da massa salarial alavancada pelo aumento da remuneração mínima mensal garantida (RMMG).

Por sua vez, a diminuição das transferências da administração central (4,9%) ficou a dever-se, essencialmente, por um lado, ao decréscimo das transferências do OE para cumprimento da LBSS¹ e pelo facto de em 2018 não ter havido lugar, ao contrário do que sucedeu em 2017, à transferência extraordinária para financiamento do défice do sistema previdencial-repartição e, por outro, ao acréscimo de transferências do OE respeitantes a receitas fiscais consignadas relativas ao IVA social² e ao IRC³ (cfr. ponto 3 da Parte II).

Acrescem ainda, em 2018, as receitas provenientes da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa referentes a jogos sociais (0,8% da receita efetiva); das transferências da UE (2,9% da receita efetiva) que financiam o SSS, sobretudo através do FSE, estas com um recuo significativo face a 2017 (menos 23,0%) e a receita gerada pela atividade da SS resultante da gestão corrente do próprio sistema, incluindo juros, dividendos, rendas, reposições e taxas, multas e outras penalidades (3,0% da receita efetiva).

¹ A transferência para cumprimento da LBSS diminuiu 1,2% (83 M€). O montante destinado ao cumprimento da LBSS inclui 6 435 M€ destinados a financiar as despesas da componente não contributiva e 218 M€ destinados a compensar a perda de receita contributiva afeta ao sistema previdencial-repartição (receitas cessantes da segurança social compensadas pelo Estado por aplicação de políticas que visam reduzir ou isentar situações sujeitas a contribuições (cfr. alínea h) do art. 14.º do DL 367/2007, de 02/11, alterado pelas Leis 3-B/2010, de 28/04, 55-A/2010, de 31/12).

² Destinadas ao financiamento das despesas do subsistema de proteção familiar.

³ Receita fiscal consignada ao FEFSS a partir de 2018.

3.3.2.2. Despesa

Em 2018, a despesa total da SS atingiu 34 165 M€ (mais 4 796 M€ do que em 2017) e a despesa efetiva, excluindo ativos e passivos financeiros, totalizou 25 298 M€ (mais 691 M€ do que em 2017).

Quadro I. 64 – Despesas por classificação económica – 2017-2018

(em milhões de euros)

Designação	2017	2018			Variação CSS 2018/2017	
	CSS	OSS Final	CSS	Taxa de execução	Valor	%
Despesas Correntes	24 578	26 779	25 271	94,4	692	2,8
Despesas com o pessoal	262	281	267	95,2	6	2,2
Aquisição de bens e serviços	52	110	66	60,1	14	26,8
Juros e outros encargos	3	9	7	69,9	4	155,8
Transferências correntes	23 492	24 811	24 401	98,3	908	3,9
Subsídios	424	1 215	521	42,9	98	23,1
Outras despesas correntes	346	354	9	2,4	-338	-97,5
Despesas Capital	4 790	17 666	8 895	50,3	4 104	85,7
Aquisição de bens de capital	23	49	23	45,9	0	-0,5
Transferências de capital	6	9	5	55,8	-1	-20,2
Ativos financeiros	4 761	17 345	8 867	51,1	4 106	86,2
Passivos financeiros	0	263	0	0,0	0	-67,8
Despesa Total	29 369	44 445	34 165	76,9	4 796	16,3
Despesa Efetiva ^(a)	24 607	26 837	25 298	94,3	691	2,8

(a) Despesa efetiva = Despesa total deduzida dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2017 e 2018.

Para a evolução verificada contribuiu o acréscimo de 692 M€ (2,8%) das despesas correntes para 25 271 M€, e de 4 104 M€ das despesas de capital (mais 85,7%), por conta do aumento da despesa com ativos financeiros em 4 106 M€.

A evolução da despesa, em 2018, ficou a dever-se aos aumentos verificados nas suas principais rubricas:

- ◆ de 908 M€ (3,9%) nas transferências correntes (96,5% da despesa efetiva), influenciadas pela evolução das transferências para as famílias que apresentaram um crescimento de 4,0% (mais 824 M€), em linha com as políticas estabelecidas de aumento dos rendimentos das famílias;
- ◆ de 98 M€ (23,1%) nos subsídios, com destaque para os destinados a sociedades e quase sociedades não financeiras, para ações de formação profissional, que aumentaram 57,3% (53 M€), e a instituições sem fins lucrativos que apresentaram um crescimento de 18,9% (35 M€), onde se enquadram as políticas de ação social prosseguidas pelas IPSS em parceria com o Estado.

Cerca de 93,5% da despesa efetiva destinou-se ao pagamento de prestações sociais, um crescimento de 4,1% (mais 930 M€) face ao valor verificado em 2017 (Quadro I. 65). No pagamento de pensões e complementos foram aplicados 16 964 M€, em medidas de ação social 1 904 M€ e em prestações de desemprego 1 234 M€.

Quadro I. 65 – Despesa por aplicações – 2017-2018

(em milhões de euros)

Aplicações de Despesa	2017	2018			Variação CSS 2018/2017	
	CSS	OSS Final	CSS	Taxa de execução	Valor	%
Prestações Sociais	22 724	23 948	23 654	98,8	930	4,1
Pensões e complementos, das quais:	16 485	16 988	16 964	99,9	479	2,9
Sobrevivência	2 268	2 347	2 344	99,9	76	3,4
Invalidez	1 257	1 089	1 085	99,6	-172	-13,7
Velhice	12 370	12 833	12 821	99,9	451	3,6
Pensões do regime substitutivo Bancário (a)	468	462	458	99,1	-11	-2,3
Desemprego e Apoio ao Emprego, das quais:	1 312	1 288	1 234	95,8	-78	-6,0
Subsídio de Desemprego	974	956	949	99,3	-25	-2,6
Ação social, das quais:	1 814	2 078	1 904	91,6	90	5,0
Transf. e subsídios – Instituições sem fins lucrativos	1 524	1 610	1 553	96,5	29	1,9
Transf. e subsídios – Famílias	93	84	83	98,9	-10	-11,1
Subsídio e complemento de doença	511	576	560	97,3	49	9,5
Abono de família	676	719	718	99,8	42	6,2
Rendimento Social de Inserção	344	361	360	99,9	16	4,7
Complemento Solidário para Idosos	208	215	214	99,7	6	3,0
Parentalidade	498	553	547	98,9	49	9,9
Subsídio por morte	102	112	109	97,9	7	7,1
Deficiência	168	416	415	99,7	247	146,7
Outras despesas	605	644	628	97,6	23	3,9
Formação profissional e PAE	1 579	2 521	1 330	52,7	-249	-15,8
Políticas ativas de emprego	567	654	620	94,9	54	9,5
Transf. e Subsídios de Formação profissional	1 012	1 868	709	38,0	-303	-29,9
Administração (b)	300	357	308	86,3	8	2,8
Passivos Financeiros	0	263	0	0,0	0	-67,8
Aplicações Financeiras – IGFSS	0	3 000	1 500	50,0	1 500	13 776 950,7
Capitalização	4 767	14 355	7 373	51,4	2 606	54,7
Despesa total	29 369	44 445	34 165	76,9	4 796	16,3
Despesa efetiva (c)	24 607	26 837	25 298	94,3	691	2,8

(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

(b) Exceto despesas com a administração do Sistema Previdencial - Capitalização.

(c) Despesa efetiva = Despesa total deduzida dos ativos e passivos financeiros.

Fonte: CSS 2017 e 2018.

Para o aumento do valor total das prestações sociais contribuíram os seguintes fatores:

- ◆ O aumento de 479 M€ (2,9%) das prestações sociais diferidas (pensões e complementos) ascendendo a 16 964 M€ (valor que incorpora a atualização extraordinária de pensões, no montante de 207 M€¹). Esta despesa destinou-se, na sua maior parte, a fazer face aos encargos com pensões de velhice registando um aumento de 451 M€ (3,6%) influenciado pelos efeitos das seguintes medidas de política: redução da restrição no acesso às pensões antecipadas, aumento da idade da reforma para os 66 anos e 4 meses, levantamento da suspensão do regime de atualização de pensões

¹ Atualização prevista no art. 110.º da LOE 2018, com efeitos a partir de agosto de 2018 (para os pensionistas cujo montante global de pensões seja igual ou inferior a 1,5*IAS: 10,00 €, nos casos em que as mesmas não foram objeto de qualquer atualização entre 2011 e 2015 e de 6,00 €, nos restantes casos).

atribuídas pelo regime de segurança social¹ acrescida da atualização extraordinária de pensões, atualização do IAS e, ainda, dos efeitos da pressão demográfica sobre o sistema.

- ◆ A diminuição de 78 M€ (6,0%) da despesa com as prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho, sobretudo as prestações de desemprego que passaram a totalizar 1 234 M€. Esta redução resultou do efeito conjugado das alterações às regras de atribuição daquelas prestações e dos efeitos do ciclo económico, tendo contribuído para este resultado todas as componentes deste grupo de despesas, com destaque para o subsídio de desemprego que diminuiu 25 M€ (2,6%), componente com mais peso nestas despesas (76,9%), e para o subsídio social de desemprego que decresceu 29 M€ (16,0%).
- ◆ O aumento das prestações sociais diretamente indexadas à condição de recursos dos potenciais beneficiários, cujos critérios de acesso foram, em 2017 e 2018, objeto de algum tipo de reversão: abono de família (42 M€, 6,2%), rendimento social de inserção (16 M€, 4,7%) e complemento solidário para idosos (6 M€, 3,0%).

As despesas com a administração do sistema apresentaram um crescimento de 2,8%, com destaque para o aumento de 3,1% das despesas com pessoal influenciadas, principalmente pela reversão das restrições aplicadas à massa salarial pública e pelo aumento do esforço contributivo. Também as despesas de administração imputadas à componente capitalização do sistema previdencial se expandiram na ordem dos 11,7%, tendo atingido 6 M€ em 2018, devido, essencialmente, ao aumento das despesas com aquisições de bens e serviços (38,9%), em especial os associados a intervenções nos dois edifícios do FEFSS², e a despesas com serviços bancários (20,2%), uma vez que as despesas com pessoal diminuíram (7,8%).

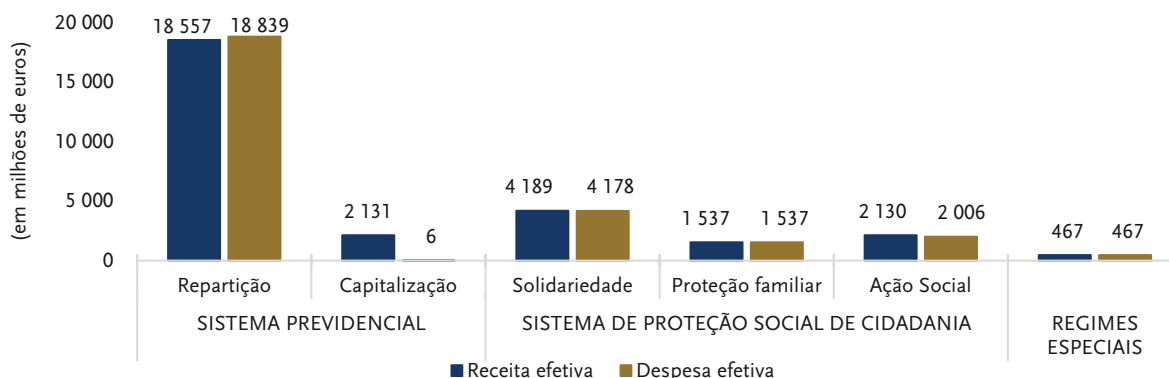
3.3.2.3. Execução orçamental por sistemas

As receitas e despesas do SSS estão afetas aos dois subsistemas previstos pela LBSS – o sistema previdencial (que integra duas componentes: repartição e capitalização) e o sistema proteção social de cidadania (subdividido em três subsistemas: solidariedade, proteção familiar e ação social) – e, desde 2012 também ao designado sistema de regimes especiais onde se incluem as despesas com as pensões: i) do regime substitutivo bancário, financiadas por transferências do OE, ii) dos trabalhadores do BPN, financiadas pela reserva do Fundo de Pensões dos trabalhadores do BPN, gerida pela CGA, e iii) dos trabalhadores da CARRIS, financiadas por transferências do OE (Gráfico I. 27).

¹ DL 254-B/2015, de 31/12 – em função do crescimento do PIB e da variação, nos últimos 12 meses, do índice de preços no consumidor. A Portaria 23/2018, de 18/01, veio determinar a atualização em 1,8%, das pensões com valores até ao limite de 2*IAS inclusive (≤857,80 €), em 1,3% das pensões com valores compreendidos entre 2*IAS e 6*IAS (857,80 € e 2 573,40 €) e em 1,05% das pensões de valor superior a 6*IAS (>2 573,40 €).

² Edifícios arrendados a duas instituições da segurança social (II e ISS).

Gráfico I. 27 – Receita e despesa efetiva por sistemas



Fonte: CSS 2018.

No sistema previdencial:

- ◆ A componente repartição, com a maior movimentação de recursos, acomodou a receita de contribuições e quotizações (16 906 M€; 91,1% da receita efetiva deste sistema) e o pagamento da maior fatia das prestações sociais diferidas (pensões: 12 925 M€; 68,6% da despesa efetiva), 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 ascenderam a 15 244 M€ e constituíram a maior fatia de despesa do sistema previdencial-repartição (80,9%), com um crescimento de 742 M€ (5,1%).
- ◆ Na componente de capitalização, a despesa efetiva correspondeu, em grande medida, aos custos de gestão do FEFSS e a receita efetiva (2 131 M€) aos rendimentos da propriedade de ativos do Fundo (506 M€), às transferências da componente de repartição (1 505 M€) e às receitas fiscais consignadas ao reforço do FEFSS: adicional ao IMI (50 M€) e IRC (70 M€) (cfr. ponto 3, da Parte II).

No sistema de proteção social de cidadania:

- ◆ O subsistema de solidariedade é o que comporta maior volume financeiro, com uma receita efetiva que totalizou 4 189 M€, dos quais 99,5% (4 167 M€) foram provenientes de transferências correntes da administração central.
Neste subsistema, 94,9% dos gastos (3 967 M€) traduziram-se em transferências correntes para as famílias, incluindo as pensões sociais e complementos (3 216 M€), o RSI (360 M€), o subsídio social de desemprego (151 M€), o complemento de desemprego (31 M€) e o CSI (214 M€). Estas despesas diminuíram 195 M€ (4,7%) face a 2017, contribuindo também para este impacto a migração das pensões de invalidez e respetivos complementos para o subsistema de proteção familiar no âmbito da prestação social para a inclusão.
- ◆ O subsistema de ação social foi maioritariamente (82,1%) financiado por transferências correntes da administração central (1 749 M€) mas inclui também receitas provenientes de jogos sociais e de fortuna ou azar (242 M€; 11,3%)¹. Em 2018, 77,4% destes recursos foram aplicados em apoios

¹ Parte do resultado de exploração dos jogos sociais provenientes da SCML (232 M€) e jogos de fortuna ou azar provenientes do Turismo de Portugal (10 M€).

financeiros (transferências e subsídios) às IPSS e equiparadas e cerca de 4,1% em apoio social direto às famílias. Em 2018 as despesas deste subsistema aumentaram 128 M€ (6,8%), tendo contribuído para esta evolução as transferências e subsídios disponibilizados no âmbito dos programas operacionais cofinanciados por fundos comunitários, designadamente FSE e FEAC.

- ◆ No subsistema de proteção familiar, a receita efetiva ascendeu a 1 537 M€. Cerca de 53,6% adveio de receitas fiscais consignadas (IVA social) e 45,1% de transferências correntes da administração central. 97,0% da sua despesa efetiva (1 491 M€) foi em transferências para as famílias, no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência (mais 292 M€ do que em 2017), o qual incorpora os aumentos verificados nas prestações de abono de família (6,2%), de parentalidade (9,9%) e da prestação social para a inclusão (2 049%)¹.

O sistema de regimes especiais foi financiado por transferências da administração central, das quais 458 M€ do OE para financiamento das pensões e das despesas de administração do regime substitutivo bancário², Foi ainda financiado por 9 M€ da CGA, destinados a financiar as despesas com pensões dos trabalhadores do BPN (1 M€)³ e de complementos de pensões de reforma ou de invalidez de trabalhadores da CARRIS, bem como de complementos de sobrevivência (8 M€)⁴.

3.3.2.4. Saldos de execução efetiva e acumulado

O saldo de execução orçamental acumulado no final de 2018 foi de 3 396 M€ (menos 36,7% que em 2017). Com o desempenho orçamental do ano a apresentar-se negativo, o contributo do exercício de 2018 para este saldo foi de menos 1 967 M€.

Quadro I. 66 – Saldos de execução orçamental por sistemas

(em milhões de euros)

Designação	Sistema Previdencial		Sistema de Proteção Social de Cidadania			Sistema de Regimes Especiais	Total	Tvh %
	Repartição	Capitalização	Proteção Familiar	Solidariedade	Ação Social			
1. SEO inicial acumulado	3 784	603	6	81	889	0	5 363	37,2
2. Regularização do saldo do ano anterior	-1	0	0	1	0	0	0	
3. Saldo do ano anterior ajustado (1)+(2)	3 783	603	6	81	889	0	5 363	37,2
4. Saldo de anos anteriores integrado	3 493	603	0	0	7	0	4 103	263,4
5. Saldo de anos anteriores não integrado	291	0	6	81	882	0	1 260	-54,7
6. Receita do ano	18 557	7 053	1 537	4 189	2 130	467	33 933	8,0
7. Despesa do ano	20 339	7 373	1 537	4 178	2 006	467	35 900	19,8
8. SEO do ano (6)-(7)	-1 782	-319	0	10	124	0	-1 967	-235,3
9. SEO do ano com saldo integrado (8)+(4)	1 710	284	0	10	131	0	2 136	-17,3
10. SEO final acumulado (9)+(5)	2 001	284	6	91	1 014	0	3 396	-36,7
11. Saldo Total efetivo do exercício de 2018	-282	2 125	0	10	124	0	1 977	-5,2

Fonte: CSS 2017 e 2018.

¹ Em 2017, o valor da despesa com esta prestação foi de 12 M€ e respeitou apenas às prestações atribuídas no último trimestre deste ano. Em 2018, o valor desta prestação é de 265 M€ e incorpora o valor das novas prestações atribuídas em 2018, mas também o valor das pensões de invalidez que migraram para este subsistema a partir de janeiro de 2018.

² Verba transferida pelo Ministério das Finanças ao abrigo do DL 127/2011, de 30/12, com as alterações introduzidas pelas Leis 20/2012, de 14/05, e 6-B/2012, de 31/12.

³ Valor transferido, pela CGA, do fundo de reserva constituído em 2012, ao abrigo do DL 88/2012, de 11/04.

⁴ Nos termos do DL 95/2017 de 10/08. A CGA assume o encargo financeiro com as responsabilidades transferidas (art. 4.º), mas com verbas integralmente suportadas pelo OE (art. 7.º).

A alocação, em 2018, do valor dos saldos acumulados de anos anteriores pelos diversos subsistemas foi o seguinte:

- ◆ 76,5% (4 103 M€) foi integrado para aplicação em despesa e distribuído pelas componentes do sistema previdencial (3 493 M€ em repartição e 603 M€ em capitalização) e pelo subsistema de ação social (7 M€).
- ◆ O valor do saldo não integrado (1 260 M€) teve a seguinte distribuição: sistema previdencial-repartição (291 M€), subsistema de ação social (882 M€), subsistema de solidariedade (81 M€) e subsistema de proteção familiar (6 M€).

Parte das verbas destinadas ao financiamento dos subsistemas de solidariedade, proteção familiar e ação social (124 M€, 28 M€ e 76 M€, respetivamente) foi transferida para o sistema previdencial-repartição o qual, por sua vez transferiu 1 505 M€¹ para o sistema previdencial-capitalização (FEFSS), valor que correspondeu a parte do saldo do sistema previdencial-repartição (1 500 M€) e à receita da alienação de imóveis (5 M€).

Note-se que os saldos positivos verificados no sistema previdencial-repartição entre 2012 e 2018 resultaram, em parte, de este sistema ter recebido transferências extraordinárias do OE para colmatar o défice (que totalizaram 5 589 M€) e de transferências do sistema de proteção social de cidadania (1 323 M€)², cujo financiamento também é proveniente do OE. Em 2018, embora não se tenha verificado qualquer transferência extraordinária do OE para financiamento do sistema previdencial repartição, este continuou a beneficiar de um financiamento adicional, proveniente do OE por via do sistema de proteção social de cidadania (228 M€)³. Assim, em 2018, o saldo acumulado do sistema previdencial-repartição, deduzido de saldos consignados, foi de 1 447 M€.

Este procedimento torna o financiamento do sistema previdencial pouco transparente na medida em que:

- ◆ em situação de défice, estão a ser utilizadas verbas para o financiar que se destinavam apenas a suportar as despesas do sistema de proteção social de cidadania, impedindo uma avaliação clara das necessidades de financiamento do sistema previdencial, cuja matriz é a do autofinanciamento;
- ◆ já em contexto não deficitário, as transferências para o FEFSS provenientes dos saldos positivos dos sistema previdencial, ao incluírem parte das verbas destinadas ao financiamento do sistema de proteção social do cidadania, não estão totalmente dependentes dos saldos positivos do sistema previdencial⁴ nem refletem cabalmente a situação financeira da componente contributiva do SSS⁵.

O Gráfico I. 28 evidencia a evolução do saldo de execução efetiva do sistema de segurança social desde 2008, sendo visível a sua recuperação no triénio terminado em 2017 mas com o ano de 2018 a apresentar já um recuo na ordem dos 5,2%.

¹ Ao abrigo do art. 91.º da LBSS e do art. 91.º da LOE 2017.

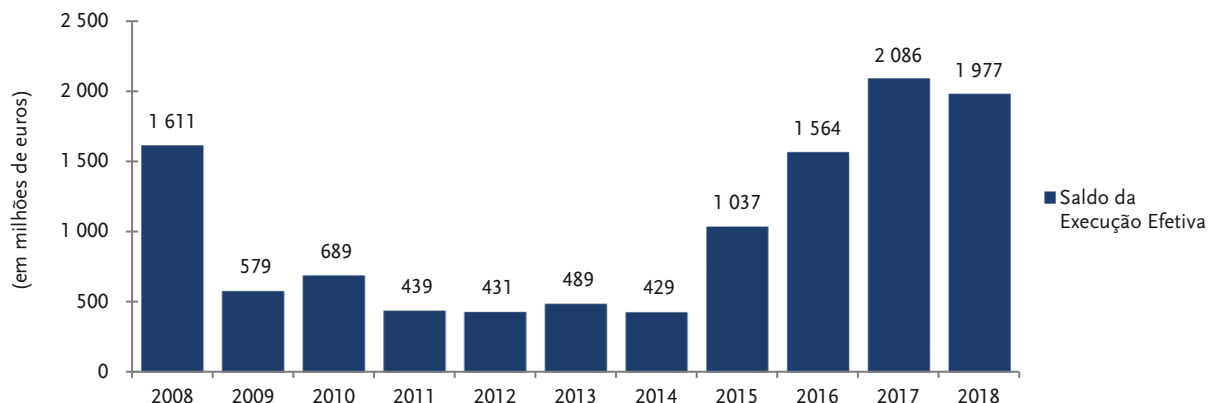
² As transferências do OE (extraordinárias e do sistema proteção social de cidadania) entre 2012 e 2018 foram de 6 912 M€.

³ Sendo o sistema de proteção social de cidadania maioritariamente financiado pelo OE, os valores que subsistam no final de cada ano não devem ser considerados excedentes verdadeiramente gerados pelo sistema, na medida em que decorrem apenas das previsões “excessivas” das despesas legalmente suportadas pelo OE.

⁴ Cfr. ponto 3, da Parte II.

⁵ Os valores transferidos são propostos pelo IGFSS e autorizados pela tutela, tendo por base o valor do saldo acumulado em cada ano, que já integra o financiamento do OE.

Gráfico I. 28 – Saldo anual efetivo do SSS – 2008-2018



Fonte: CSS 2008 a 2018.

3.3.3. Balanço e Demonstração de resultados

As certificações legais de contas de três dos seis institutos que integram a conta da segurança social foram emitidas com reservas que 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 especialização de exercícios. Por sua vez, a certificação legal de contas do IGFSS foi emitida com escusa de opinião, suportada em seis limitações de âmbito.

3.3.3.1. Balanço

A situação financeira e patrimonial da segurança social entre 2017 e 2018 aumentou 1 522 M€ (5,8%), de acordo com o Balanço refletido no quadro seguinte:

Quadro I. 67 – Balanço da segurança social – 2017-2018

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2017	2018		Variação 2018/2017	
		Valor	%	Valor	%
Ativo					
Ativo Bruto					
Imobilizado	835	907	2,5	72	8,6
Existências	2	2	0,0	0	-6,5
Dívidas de terceiros	12 531	12 698	35,3	167	1,3
Disponibilidades	20 782	22 343	62,1	1 561	7,5
Acréscimos e diferimentos	44	40	0,1	-4	-9,5
Total do Ativo Bruto	34 194	35 989	100,0	1 795	5,2
Amortizações/Provisões imobilizado	501	513		12	2,3
Provisões para cobrança duvidosa	7 669	7 930		261	3,4
Total Ativo Líquido	26 024	27 546		1 522	5,8

(em milhões de euros)

Fundos Próprios e Passivo	Grupos Patrimoniais	2017	2018		Variação 2018/2017	
			Valor	%	Valor	%
		Fundos Próprios				
Património		15 563	17 154	66,4	1 591	10,2
Cedências de ativos		-3	-3	0,0	0	0,0
Reservas		1 040	1 040	4,0	1	0,1
Resultados transitados		4 996	6 434	24,9	1 438	28,8
Resultado líquido do exercício		2 905	1 194	4,6	-1 711	-58,9
Total dos Fundos Próprios		24 501	25 820	100,0	1 319	5,4
Passivo						
Provisões para riscos e encargos		20	12	0,7	-8	-39,1
Dívidas a terceiros		283	323	18,7	41	14,3
Acréscimos e diferimentos		1 220	1 391	80,6	170	14,0
Total do Passivo		1 523	1 726	100,0	203	13,3
Total dos Fundos Próprios e do Passivo		26 024	27 546		1 522	5,8

Fonte: CSS 2017 e 2018.

No ponto 3.3.4 é elencado um conjunto de observações que suportam as reservas aos valores relevados no balanço, sobretudo quanto ao imobilizado e às dívidas de terceiros.

Ativo

O ativo é maioritariamente composto por disponibilidades (62,1% do ativo bruto e 81,1% do ativo líquido) e por dívidas de terceiros (35,3% do ativo bruto e 17,3% do ativo líquido), área de grande risco ao nível da fiabilidade dos valores relevados no balanço. O imobilizado, apesar de ter menor expressão no total do ativo (2,5% no ativo bruto e 1,4% no líquido) também merece reservas, dado não ser possível validar a totalidade dos valores registados, quer por inexistência de documentação de suporte nos bens imóveis, quer por inexistência de meios de controlo de parte significativa dos bens móveis.

Imobilizado

O total do imobilizado, no final de 2018, em valor bruto e valor líquido foi, respetivamente, de 907 M€ e 394 M€, e representou 2,5% do ativo bruto (2,4% em 2017) e 1,4% do ativo líquido (1,3% em 2017). Face ao ano anterior, registou um aumento de 8,6% no ativo bruto e de 17,9% no ativo líquido. O quadro seguinte mostra os três grandes grupos do imobilizado.

Quadro I. 68 – Imobilizado – 2017-2018

(em milhares de euros)

Imobilizado	2017		2018	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Imobilizações incorpóreas	974	20	974	19
Imobilizações corpóreas	684 104	199 839	759 908	264 898
Investimentos financeiros	150 194	134 450	145 897	129 135
Total	835 273	334 310	906 780	394 053

Fonte: CSS 2017 e 2018.

O imobilizado corpóreo é a componente mais significativa do total desta classe de ativos (83,8% do total do imobilizado bruto e 67,2% do imobilizado líquido), sendo de destacar:

- ◆ O equipamento básico, com um peso de 51,2% no imobilizado corpóreo bruto e 13,1% no líquido, registou um acréscimo face a 2017 que se deveu, sobretudo, à aquisição de *software* e de equipamento informático. A diferença entre o valor bruto 389 M€ (372 M€ em 2017) e o valor líquido de 35 M€ (28 M€ em 2017) evidencia que grande parte destes bens já atingiu o final da sua vida útil (91,1%) e que, eventualmente, alguns já se encontram obsoletos;
- ◆ Os imóveis (terrenos e edifícios) que registam 296 M€ (235 M€ em 2017) em valor bruto e 221 M€ (161 M€ em 2017) em valor líquido, têm um peso de 39,0% no total do imobilizado corpóreo bruto e 83,4% do líquido, facto que decorre de períodos mais longos de amortização do que nos bens móveis. Em 2018 registou-se um aumento de 26,2% no ativo bruto e de 36,8% no ativo líquido que resulta, essencialmente, da aquisição pelo FEFSS de um edifício localizado em Lisboa e destinado à instalação dos serviços do ISS, no valor de 56 M€.

Os investimentos financeiros são, essencialmente, constituídos por investimentos em imóveis (93 M€ em valor bruto e 79 M€ em valor líquido) e por outras aplicações financeiras (49 M€). Estas estão quase na sua totalidade aplicadas em dois depósitos a prazo constituídos como garantia dos empréstimos concedidos pela Caixa Económica Montepio Geral (CEMG) às instituições do sector não lucrativo, no âmbito das Linhas de Crédito I e II de apoio à economia social. No final de 2018, o valor destinado a garantir os empréstimos era de 29 M€¹, mas o IGFSS manteve aplicados naqueles depósitos a prazo os montantes já libertos (20 M€).

Desde o início da vigência destas garantias foram executados junto da CEMG 1 280 m€ por incumprimento das instituições beneficiárias dos empréstimos². Para recuperação deste valor, foram acionados os acordos de garantia de pagamentos celebrados entre as instituições e o IGFSS. Entre 2015 e 2018, foram recuperados 129 m€ por acordos prestacionais e introduzidas duas ações em Tribunal e uma no Ministério Público.

Dívida de terceiros

Em 2018, a dívida bruta representou 35,3% do ativo bruto e totalizou 12 698 M€. Em termos líquidos de provisões para cobrança duvidosa o valor atingiu 4 768 M€ (17,3% do ativo líquido). Face a 2017, ocorreu um ligeiro aumento na dívida bruta (1,3%), mas a dívida líquida reduziu-se (1,9%).

Quadro I. 69 – Dívida de terceiros – 2017-2018

(em milhões de euros)

Dívidas de terceiros	2017		2018	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Clientes	1 504	38	1 589	37
Contribuintes	9 727	4 167	9 901	4 174
Prestações sociais a repor	703	137	715	147
Outros devedores	582	510	489	410
Outros	14	11	4	1
Total	12 531	4 862	12 698	4 768

Fonte: CSS 2017 e 2018.

¹ O valor em dívida à CEMG em 31/12/2018 era de 29 M€. Das 296 instituições beneficiárias, 37 mantiveram o prazo inicial de 7 anos (valor em dívida de 0,9 M€); 94 alargaram o prazo de pagamento do empréstimo para o prazo mais longo (15,5 anos), sendo o valor em dívida de 18 M€; e 68 já tinham liquidado a totalidade dos empréstimos (13 M€).

² Entre 2015 e 2018 nove instituições beneficiárias das linhas de crédito deixaram de cumprir as suas obrigações junto da CEMG (duas em 2015, 160 m€; duas em 2016, 604 m€; três em 2017, 391 m€; e duas em 2018, 126 m€).

A maioria desta dívida é de contribuintes, que representa na dívida de terceiros 78,0% e 87,5%, dos valores bruto e líquido, respetivamente, sendo de destacar:

- ◆ O aumento, face a 2017, de 174 M€ (1,8%) em valor bruto e 7 M€ em valor líquido (0,2%);
- ◆ O elevado peso na dívida de médio e longo prazos (73,0%, 7 224 M€), ou seja, grande parte da dívida já se encontra em mora há mais de um ano;
- ◆ 77,7% (7 690 M€) da dívida bruta estava participada a execução fiscal, sendo que:
 - ◇ 85,1% (6 542 M€) tinha uma antiguidade superior a 2 anos, 67,7% (5 203 M€) uma antiguidade superior a 5 anos e 31,8% (2 445 M€) uma antiguidade superior a 10 anos;
 - ◇ 16,6% (1 280 M€) estava associada a planos prestacionais;
 - ◇ 19,1% (1 465 M€) respeitava a contribuintes com valores em dívida superiores a 1 M€.
- ◆ 59,1% (5 851 M€) da dívida bruta estava classificada como dívida de cobrança duvidosa e estava provisionada em cerca de 97,9% (5 727 M€), o que confirma a sua antiguidade¹.

As dívidas de clientes, não obstante o valor bruto (1 589 M€) são, em termos líquidos, pouco representativas, uma vez que se trata, essencialmente, de dívidas provenientes de²:

- ◆ sub-rogação de créditos, na sequência de pagamento de salários em atraso a cargo do Fundo de Garantia Salarial (1 261 M€), que são provisionadas a 100%, independentemente da sua antiguidade, face ao elevado risco de cobrança associado às entidades que recorrem ao Fundo;
- ◆ reembolsos, reposições ou restituições de prestações pagas pelo Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores que, em 2018, totalizaram 327 M€ - deste valor, 95,5% (312 M€) estava classificado como dívida de cobrança duvidosa com provisões constituídas para 92,8% (290 M€), o que denota grande dificuldade de cobrança, em larga medida, explicada pelo universo dos devedores, mas também porque estas dívidas nunca foram objeto de participação a execução fiscal.

As prestações sociais a repor correspondem a dívidas provenientes de pagamentos indevidos a beneficiários³ e em 2018 totalizam 715 M€ em valor bruto e 147 M€ em valor líquido (mais 1,6%, 11 M€ do que em 2017). Destes valores destaca-se:

- ◆ do valor bruto total, 84,5% (604 M€) estava classificado como dívidas de cobrança duvidosa e provisionado em 94,0%, o que significa tratar-se de dívidas com antiguidade significativa;
- ◆ 32 M€ (4,4%) referiam-se a planos prestacionais de cobrança voluntária;
- ◆ 54 M€ (7,5%) estava participado a execução fiscal⁴. Em 2018, o volume financeiro das dívidas participadas a execução fiscal (23 M€) manteve-se no mesmo nível de 2017, mas abrangeu mais 60,5% de beneficiários, o que revela uma melhoria nos procedimentos dos serviços com vista à recuperação dos valores em dívida. Porém, ainda se verifica um volume de dívida muito significativo

¹ Sobre a constituição destas provisões cfr. ponto 3.3.4.

² Sobre estas dívidas cfr. ponto 3.3.4.

³ 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.

⁴ Do total participado a execução fiscal cerca de 13 M€ estava enquadrado em planos prestacionais (SEF).

que não foi participada a execução fiscal nem está enquadrada em planos prestacionais de cobrança voluntária (88,0%, 629 M€);

- ◆ estes valores que resultam, em parte, de fragilidades do sistema traduzidas em pagamentos indevidos a beneficiários e são representativos da dificuldade na recuperação dessas dívidas que só começaram a ser participadas a execução fiscal em 2014.

Em sede de contraditório, o ISS informa que *“No ano de 2019 foram alterados critérios para a seleção de dívida a participar, nomeadamente o do Salário Mínimo Nacional, o que permitiu alargar o universo da dívida a enviar mensalmente a SEF. Com esta estratégia pretende-se tornar o processo de participação de dívida mais abrangente”*. Na mesma sede, o ISSA informa que só a partir de agosto de 2019 foi incluído no processo de participação mensal nas mesmas condições que o ISS. Por sua vez o II informa que a partir de junho de 2019 foi implementado um processo de interoperabilidade com a área da Justiça relativamente à informação sobre óbitos¹ e tem como resultado uma informação mais correta e mais célere contribuindo *“(…) para reduzir o impacto em termos de pagamento indevido de prestações sociais e pensões”* e que relativamente ao RSI foi recentemente iniciado um procedimento de participação para cobrança executiva.

A dívida relativa a outros devedores foi a única que apresentou uma redução no valor da dívida bruta 16,0% (93 M€) impulsionada, sobretudo, pela alteração na forma de pagamento de pensões a alguns beneficiários². Esta dívida era, no final de 2018, de 489 M€ (valor bruto) e incorporava cerca de 181 M€ (37,1%) de dívidas de outras entidades públicas, algumas com mais de 30 anos, cujos processos de resolução têm vindo a ser abordados em PCGE anteriores e ainda por regularizar, apesar dos desenvolvimentos ocorridos em 2018³.

O conjunto residual de outras dívidas foi o que teve maior diminuição em termos relativos face a 2017 (71,2% quanto ao valor bruto e 95,1% relativamente ao valor líquido), embora seja o grupo de menor relevância financeira (4 M€ em valor bruto e 1 M€ em valor líquido). O decréscimo resultou da conclusão do processo de aquisição pelo FEFSS de um imóvel destinado à instalação dos serviços do ISS em Lisboa⁴.

Disponibilidades

Em 2018, o grupo patrimonial das disponibilidades totalizou 22 343 M€, sendo a componente mais expressiva do balanço (62,1% do total do ativo bruto e 81,1% do ativo líquido) e registou um acréscimo de 1 561 M€ (7,5%) face a 2017, conforme evidencia o quadro seguinte:

¹ Esta interoperabilidade é complementada com a informação sobre o NISS, via Agência para a Modernização Administrativa (AMA).

² O relatório de gestão do ISS, de 2018, refere que devido a ações de sensibilização junto dos pensionistas para alteração do meio de pagamento das pensões por via de vale de correio para transferência bancária o saldo da *conta 2689997 – Pagamentos CNP* diminuiu cerca de 90 M€.

³ Cfr. ponto 4.1.4 da Parte II.

⁴ Em 2017, o saldo desta conta era maioritariamente composto pelo adiantamento a fornecedores de imobilizado.

Quadro I. 70 – Disponibilidades – 2017-2018

(em milhões de euros)

Disponibilidades	Valor		Variação 2018/2017	
	2017	2018	Valor	%
Títulos Negociáveis	15 125	18 525	3 400	22,5
Ações	1 934	2 482	548	28,3
Obrigações e títulos de participação	0	0	0	0,0
Títulos da Dívida Pública	13 105	15 992	2 887	22,0
Outros Títulos	42	11	-31	-73,2
Outras Aplicações de Tesouraria	44	40	-4	-8,4
Depósitos em Instituições Financeiras e Caixa	5 657	3 818	-1 839	-32,5
Conta do Tesouro (a)	2 437	1 890	-547	-22,5
Depósitos em Instituições Financeiras	3 217	1 927	-1 291	-40,1
Caixa	2	1	-1	-45,1
Total	20 782	22 343	1 561	7,5

(a) Reclassificação realizada pelo TC, para efeitos de análise, relativamente ao valor dos depósitos bancários no IGCP, uma vez que o balanço da Segurança Social não releva estes valores em conta apropriada nos termos do POCISSSS (o valor relevado no balanço em depósitos em instituições financeiras foi deduzido do valor dos depósitos existentes em contas bancárias do IGCP).

Fonte: CSS 2017 e 2018, SIF.

Os títulos negociáveis, no montante de 18 525 M€ representaram 82,9% da classe de disponibilidades, aumentaram 3 400 M€ (22,5%) face a 2017, e incorporam, basicamente, o património do FEFSS. Aqueles títulos negociáveis são constituídos maioritariamente por dívida pública (15 992 M€)¹, que inclui 13 491 M€ de dívida nacional² sendo o aumento resultante, em grande medida, do investimento em dívida de curto prazo (CEDIC) (3 001 M€, 247%) – realizado pelo FEFSS (1 501 M€) e pelo IGFSS (1 500 M€).

Os depósitos em instituições financeiras diminuíram 1 838 M€ (32,5%), verificando-se o maior decréscimo no IGFSS (1 542 M€) que se ficou a dever, sobretudo, à aplicação de 1 500 M€ em CEDIC. Esta aplicação revela uma importante alteração de procedimentos do IGFSS na gestão dos seus excedentes que, ao aumentar as suas aplicações no IGCP, vai ao encontro do estabelecido no DLEO e acolhe as recomendações do Tribunal nesta matéria.

No final de 2018, encontravam-se por reconciliar 289 772 documentos, totalizando 299 M€ (valor absoluto), em 64 contas bancárias³. Denota-se um decréscimo dos documentos por reconciliar há mais de um ano, em termos do número (5 564, 35,2%) e valor (40 M€, 80,7%). Em contrapartida, os documentos por reconciliar do próprio ano registaram um aumento significativo relativamente a 2017, em número (179 604, 179,7%) e valor (172 M€, 146,9%), como evidencia o quadro seguinte:

Quadro I. 71 – Documentos por reconciliar – 2016-2018

(em milhões de euros)

Documentos por reconciliar	2016		2017		2018		Peso relativo (%)		
	N.º Doc.	Valor	N.º Doc.	Valor	N.º Doc.	Valor	2016	2017	2018
Há mais de 1 ano	5 315	19	15 813	50	10 248	10	15,7	29,8	3,2
No próprio ano	38 577	101	99 920	117	279 524	289	84,3	70,2	96,8
Total	43 892	120	115 733	167	289 772	299	100,0	100,0	100,0

Fonte: SIF.

¹ 14 492 M€ respeitam ao FEFSS e 1 500 M€ ao IGFSS.

² 11 991 M€ estão afetos ao FEFSS e 1 500 M€ afetos ao IGFSS.

³ Esta análise respeita apenas às contas bancárias de dois institutos (IGFSS e ISS).

Um dos efeitos da transição de documentos por reconciliar é a não relevação nas demonstrações financeiras de valores disponíveis em 41 contas bancárias, traduzindo-se numa subvalorização do saldo de disponibilidades de, pelo menos, 10,1 M€ e de execução orçamental de 6,5 M€¹, e a apresentação em sete contas bancárias do IGFSS de saldo contabilístico negativo (1,1 M€).

Em contraditório, o IGFSS e o ISS informam que em 2019 já regularizaram cerca de 43,1% (2,2 M€) e de 42,0% (2,1 M€) dos respetivos valores existentes no banco em 31/12/2018. O IGFSS acrescentou que mantém as “(...) iniciativas junto das instituições bancárias para identificar valores depositados” e o ISS continua a efetuar diligências junto das entidades responsáveis pelos depósitos nas suas contas bancárias com vista à completa identificação daquelas verbas. Apesar dos esforços que tem vindo a ser desenvolvidos pelos serviços, ainda se verificam movimentos por reconciliar desde 2008.

Fundos próprios

- ◆ São constituídos, maioritariamente, por património no valor de 17 154 M€, correspondendo em 91,4% a património do FEFSS (15 672 M€)². Esta componente registou um acréscimo de 1 591 M€ (10,2%), integralmente movimentada no FEFSS e que resulta da afetação à conta de património:
 - ◇ do resultado líquido do exercício de 2017 (1 261 M€);
 - ◇ do valor do saldo do sistema previdencial-repartição e das receitas de alienação de imóveis transferidos para o FEFSS no exercício de 2017 (210 M€);
 - ◇ das receitas fiscais consignadas ao FEFSS, provenientes do adicional ao IMI registada em 2018 (50 M€) e de IRC registada em 2018 (70 M€).

O resultado líquido ascendeu a 1 194 M€ e diminuiu 1 711 M€ (-58,9%) relativamente ao ano anterior, resultante do decréscimo verificado nos três grupos de resultados: operacionais, no valor de -350 M€ (-27,6%), que atingiram 916 M€; financeiros, no montante de -1 275 M€ (-100,6%), que registaram -7 M€; e extraordinários, na quantia de -86 M€ (-23,1%), que ascenderam a 285 M€.

Passivo

Ascende 1 726 M€ e apresenta em 2018, face a 2017, um acréscimo de 203 M€ (13,3%). A maior relevância deste passivo incide sobre as contas destinadas à especialização dos exercícios, com os proveitos diferidos a representarem cerca de 78,3% daquele valor (1 351 M€), sendo constituídos maioritariamente por saldos destinados a ações de formação profissional e outros programas (1 333 M€) e por juros vincendos associados a acordos prestacionais (10 M€).

¹ 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 ao pagamento de despesas suportadas por Portugal e que o Instituto deverá devolver às entidades portuguesas que inicialmente as suportaram).

² O valor do património relevado no balanço do FEFSS foi deduzido do movimento de consolidação efetuado pelo IGFSS correspondente à transferência do saldo do sistema previdencial-repartição e da receita proveniente de imóveis efetuada no exercício de 2018 (1 505 M€).

3.3.3.2. Demonstração de resultados

Em 2018, o total dos proveitos foi de 32 667 M€ e o dos custos 31 473 M€, o que proporcionou um resultado líquido positivo de 1 194 M€, menos 1 711 M€ (58,9%) que em 2017.

Quadro I. 72 – Demonstração de resultados – 2017-2018

(em milhões de euros)

Contas	Valor		Variação 2018/2017	
	2017	2018	Valor	%
Custos e Perdas				
Transf. correntes/Subsídios concedidos e prestações sociais	23 793	24 792	999	4,2
Custos com o pessoal	252	259	7	2,8
Fornecimentos e serviços externos	61	86	25	40,3
Provisões do exercício	285	377	92	32,2
Amortizações do exercício	19	18	0	-1,9
Outros custos e perdas operacionais	342	4	-338	-98,9
Total dos custos operacionais	24 751	25 535	784	3,2
Custos e perdas financeiras	441	973	532	120,6
Custos e perdas extraordinárias	4 026	4 965	939	23,3
Total dos Custos e Perdas	29 219	31 473	2 255	7,7
Proveitos e Ganhos				
Impostos e taxas	16 029	17 222	1 193	7,4
Transf. e subsídios correntes obtidos	9 848	9 110	-738	-7,5
Outros proveitos e ganhos operacionais	141	120	-21	-14,9
Total dos proveitos operacionais	26 017	26 451	434	1,7
Proveitos e ganhos financeiros	1 709	966	-743	-43,5
Proveitos e ganhos extraordinários	4 397	5 250	853	19,4
Total dos Proveitos e Ganhos	32 123	32 667	544	1,7
Resultados operacionais	1 266	916	-350	-27,6
Resultados financeiros	1 268	-7	-1 275	-100,6
Resultados extraordinários	371	285	-86	-23,1
Resultado líquido do exercício	2 905	1 194	-1 711	-58,9

Fonte: CSS 2017 e 2018.

No ponto 3.3.4 é elencado um conjunto de observações que suportam as reservas aos valores relevados na demonstração de resultados, sobretudo quanto às provisões, às amortizações e à especialização dos exercícios.

O acréscimo de 544 M€ (1,7%) nos proveitos ficou a dever-se, essencialmente, ao efeito conjugado do:

- ◆ Acréscimo dos proveitos operacionais resultante do aumento de contribuições para a segurança social em 1 172 M€ (7,4%), que atingiram o montante de 17 029 M€ (52,1% do total dos proveitos), da diminuição das transferências do OE e de fundos comunitários, dos quais se destaca o efeito base da transferência extraordinária de 430 M€, que em 2017 visou cobrir o défice do sistema previdencial, e que em 2018 já não ocorreu e da redução das verbas provenientes do FSE em 258 M€ (34,2%).

Salienta-se ainda o aumento muito significativo, em termos relativos, dos proveitos provenientes de contraordenações (402,6%, 24 M€), em resultado da reativação do procedimento automático destinado à notificação dos infratores, que mais que duplicou e consubstancia coimas de valor mais elevado¹.

¹ Segundo informação do ISS, 19 068 infrações em 2017 e 54 571 infrações em 2018.

- ◆ Acréscimo dos proveitos extraordinários em 853 M€ (19,4%) que resultaram, sobretudo, do aumento verificado na correção de contribuições para a segurança social de 839 M€ (20,7%).
- ◆ Decréscimo dos proveitos financeiros em 743 M€ (43,5%), que ascenderam a 966 M€, variação que resultou, na quase totalidade, da atividade do FEFSS, designadamente por via de:
 - ◇ Redução das mais-valias potenciais em 893 M€ (94,2%);
 - ◇ Aumento das diferenças de câmbio favoráveis potenciais, em 97 M€ (229,3%), e dos ganhos em contratos futuros em 53 M€ (127,8%).

Os custos aumentaram 2 255 M€ (7,7%), face a 2017, variação que decorreu essencialmente do:

- ◆ Aumento dos custos operacionais no valor de 784 M€, devido:
 - ◇ Ao aumento das prestações sociais em 814 M€ (4,0%), que ascenderam a 21 154 M€ (67,2% do total dos custos) e das transferências e subsídios concedidos em 185 M€ (5,4%).
 - ◇ À redução de 338 M€ de outros custos operacionais (99,2%), dado que em 2018 não se registaram custos provenientes de adiantamentos de verbas por programas cofinanciados.
- ◆ Aumento dos custos e perdas extraordinários no valor de 939 M€ (23,3%) resultante, sobretudo, de anulação de contribuições (mais 939 M€) e de contraordenações (menos 10 M€).
- ◆ Aumento de custos e perdas financeiras em 532 M€ (120,6%), sendo na sua quase totalidade de custos do FEFSS que resultam, em grande medida:
 - ◇ Do acréscimo das menos valias potenciais no montante de 365 M€ (389,2%), das diferenças de câmbio desfavoráveis realizadas, no valor de 228 M€ (209,9%), e das perdas na alienação de aplicações de tesouraria (47 M€; 431,9%) e em contratos de futuros (71 M€, 183,5%).
 - ◇ Do decréscimo das diferenças de câmbio desfavoráveis potenciais em 179 M€ (96,7%).

Em conclusão, comparativamente com o resultado líquido de 2017, que foi fortemente influenciado pelos resultados financeiros provenientes, sobretudo, das valias potenciais do FEFSS, o resultado líquido de 2018 deve-se, essencialmente aos resultados operacionais por via do aumento das contribuições, uma vez que se verificou um decréscimo nas transferências do OE e um acréscimo dos custos com prestações sociais.

3.3.4. Observações – violação de princípios, omissões e erros

Ao nível da regulamentação

- ◆ Continua por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da SS, bem como a portaria com os limites das aplicações de capital realizadas pelo IGFSS.
Em contraditório, a MTSSS informa que estão em apreciação as propostas de diplomas de regulamentação destas matérias.
- ◆ Continuam 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, aspeto objeto de recomendação do Tribunal desde 2009¹.
- ◆ Continua por clarificar a matéria relativa às competências dos fiscais únicos dos institutos públicos, tendo em consideração eventuais conflitos de interesses da sua dupla qualidade de fiscal único e de emitente da CLC. Esta matéria foi objeto de recomendações do TC nos PCGE de 2015 e 2016 dirigidas ao MF que informou estar em curso a revisão do regime jurídico de auditoria e que a revisão destas matérias passa pela AR, dado ser a entidade competente para aprovar uma eventual alteração da Lei-Quadro dos Institutos Públicos².
- ◆ O perímetro de consolidação da segurança social não está nominalmente estabelecido – a LEO prevê que as despesas do OSS sejam estruturadas por classificação orgânica, a definir por decreto-lei, diploma que nunca veio a ser publicado.

Ao nível operacional

Em 2018, o Gabinete de Auditoria criado na orgânica do IGFSS, no contexto do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado com competência de controlo do sistema de segurança social, continuou inoperacional por falta de recursos humanos³.

Duas das entidades que integram o perímetro de consolidação (IGFCSS e FEFSS) não utilizam o Sistema de Informação Financeira da SS (SIF), o que impede a obtenção de informação orçamental e patrimonial consolidada diretamente da referida aplicação informática⁴.

Em sede de contraditório, o II alega que desde setembro de 2012 que *“(...) assegura que o sistema SIF tem todas as condições criadas para que o mesmo seja utilizado pelo IGFCSS”* e que aguarda *“(...) a disponibilidade do IGFCSS para passar à exploração do sistema”*.

¹ Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS e o MF informam que atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado a sua harmonização será oportuna numa revisão mais global destes diplomas.

² O TC no PCGE/2017 recomendou à AR e ao MF que diligenciassem pela clarificação das competências dos fiscais únicos dos institutos públicos (Recomendação 35-PCGE/2017). No entanto, não foram conhecidos desenvolvimentos quanto a esta matéria.

³ Em 27/09/2018 foi aprovada alteração ao mapa de pessoal do IGFSS que permitiu dotar o Gabinete de Auditoria dos postos de trabalho necessários ao exercício das suas competências. Está em curso a tramitação de um projeto de diploma que prevê a criação de uma carreira de inspeção do IGFSS com vista ao exercício de funções específicas de organismo de controlo do sistema de segurança social.

⁴ A necessidade de integração destas duas entidades no atual sistema de informação financeira da segurança social foi sucessivamente reiterada pelo TC desde 2009.

Para além desta limitação, existem outras de ordem técnica que impedem a efetiva consolidação no sistema e na produção automática dos mapas orçamentais consolidados¹, do balanço consolidado², e dos mapas de amortizações e provisões³. Estes factos exigem intervenções manuais por parte do IGFSS na elaboração das peças contabilísticas finais consolidadas, elaboradas com recurso a folha de cálculo, o que potencia o risco de erro da informação financeira da CSS e exige um esforço acrescido por parte daquele Instituto, enquanto entidade consolidante. O Tribunal regista a publicação da Resolução do Conselho de Ministros 153/2019 de 06/09 que autoriza a aquisição de serviços de conceção, desenvolvimento, acreditação das aplicações, aquisição de infraestruturas tecnológicas e serviços de suporte à exploração, com vista à reformulação do SIF e respetiva implementação do SNC-AP e que ao estabelecer um período de repartição de encargos de 2019 a 2023 aponta a manutenção dos constrangimentos identificados por um período superior ao desejável.

Em sede de contraditório, o II informa que, em 2019, a segurança social iniciou os trabalhos de implementação do SNC-AP no seu sistema de informação financeira e que, neste contexto, estão previstas a integração do IGFCSS e do FEFSS e a atualização da plataforma do SAP, que integra uma nova ferramenta de consolidação que ultrapassa as limitações do módulo de consolidação anterior.

Ao nível da contabilidade orçamental

A despesa relevada em transferências correntes para as famílias está sobrevalorizada em pelo menos 9 M€, pelo procedimento, instituído há vários anos, de manter relevada despesa orçamental de prestações sociais quando haja devoluções dentro do mesmo ano económico⁴. Esta sobrevalorização pode ascender a valor superior, dado que nos valores devolvidos não foram incluídos os relativos a pensões e CSI.

Ao nível da contabilidade patrimonial

Bens móveis

Para cerca de 42,3 % (192 M€) do volume financeiro registado no balanço (ativo bruto 455 M€) não existe informação no inventário dos institutos sobre a localização dos bens que integram aquele valor⁵, o que não permite o seu controlo e impede a realização de uma reconciliação físico-contabilística que possibilite a validação dos montantes relevados nas demonstrações financeiras⁶.

Para 500 bens as amortizações não foram corretamente calculadas, pois o período de vida útil estabelecido já terminou e o bem ainda não se encontra totalmente amortizado (22,5% do valor inicial dos bens). Estas situações têm várias causas e estão relacionadas com a não inclusão no sistema informático de todos os

¹ A aplicação informática não procede 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.

² O balanço consolidado extraído da aplicação não dispõe de informação sobre as dívidas de terceiros desagregada por antiguidade (curto prazo e médio e longo prazos).

³ O mapa das amortizações e provisões consolidado produzido pela aplicação informática não evidencia valores reais relativamente aos movimentos do ano daquela natureza.

⁴ Em contraditório, a MTSSS reiterou que continuam em curso os trabalhos de desenvolvimento de novo interface (SICC-SIF-TU) que irá contemplar o novo plano de contabilização e o IGFSS refere que se prevê a conclusão do projeto para 2020.

⁵ Com maior volume financeiro de bens sem identificação da localização: o ISS (75,1%) e o ISSA (57,4%).

⁶ Em sede de contraditório, o ISSA informa que já procedeu à atribuição da respetiva localização em 2019.

dados relativos aos bens¹. Por outro lado, existem 62 bens com períodos de vida útil atribuídos muito superiores aos estabelecidos na lei². Ambas as situações revelam ausência de mecanismos de monitorização dos inventários com vista à correção dos erros e procedimentos que lhe dão origem e que têm impacto nos valores refletidos nas demonstrações financeiras (balanço e demonstração de resultados).

Acresce que se verificam também situações em que o valor de aquisição do bem registado é muito reduzido (0,01€ e 0,02€) e o ano de registo contabilístico é recente (2016 e 2018), não refletindo o real valor dos bens. Também estas situações têm impacto nas demonstrações financeiras (subvalorização).

Verificaram-se ainda situações em que os bens já estão inativos e ainda permanecem relevados nas demonstrações financeiras³ e outras em que foram registados valores em contas destinadas a bens móveis quando respeitavam a aquisição de imóveis ou a intervenções em imóveis, que deveriam ter sido contabilizados nas contas destinadas à relevação contabilística de terrenos e/ou de edifícios e outras construções ou em contas de custos do exercício em que as mesmas ocorreram⁴. Estes factos têm impacto ao nível da informação qualitativa, mas também ao nível da informação quantitativa sempre que esteja em causa o abate de bens, o diferimento dos custos através do procedimento de amortizações⁵ ou da assunção da totalidade dos custos no próprio exercício.

O Tribunal tem vindo recorrentemente a formular recomendações⁶ 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. A SESS informou que esta recomendação apresenta diferentes graus de implementação nas instituições que integram o perímetro de consolidação, não se encontrando ainda totalmente acolhida.

Bens imóveis

Foi analisada uma amostra de 29 imóveis relevados no ativo do balanço em 31/12/2018 pelo valor de 32 M€ (ativo bruto)⁷, tendo-se verificado o seguinte:

¹ Em contraditório, o ISS informa que, em 2019, um bem já foi regularizado e 384 foram abatidos.

² No Cadastro e inventário dos bens do Estado (CIBE), aprovado pela Portaria 671/2000, de 17/04 (2.ª S). Situação detetada em: ISS: 8 bens, ISSA 50 bens e ISSM 4 bens. Em sede de contraditório, o ISSA informa que já procedeu à regularização das amortizações.

³ No ISS existem pelo menos 388 bens que já não estão em uso. Em sede de contraditório, o ISS informa que já procedeu ao abate de 382 bens em 2019.

⁴ Em sede de contraditório, o ISS informa que em 2019 já regularizou 5 das 18 situações.

⁵ Sem prejuízo da utilização do mecanismo do diferimento de custos através da conta 27 – *Acréscimos e diferimentos* nos casos em que as intervenções são realizadas em património de terceiros.

⁶ A SESS informou que no IGFSS esta recomendação encontra-se acolhida; no ISS, apesar de alguns constrangimentos ao nível dos recursos humanos, o processo de inventariação dos centros distritais é monitorizado centralmente. Na sequência da mudança de instalações de todos os serviços localizados na cidade de Lisboa para um único edifício foi autorizado um procedimento de contratação de uma empresa da especialidade que realizará o inventário deste edifício, tendo também como objetivo o alargamento sucessivo a todos os centros distritais; e no II, na sequência de procedimento de contratação externa de serviços de consultadoria já foi concluída a fase de inventário, cadastro e etiquetagem e está em curso a fase de valorização dos bens inventariados. Por sua vez, o ISSA informou que se encontra a fazer um levantamento e atualização dos bens que se encontravam afetos aos serviços da segurança social que, entretanto, foram integrados num único Instituto desde 2014 e o ISSM informou que se tratou de um lapso dos serviços e foram estabelecidos circuitos internos adequados para evitar idênticas situações. Da análise realizada, para o exercício de 2018, constata-se que todas as instituições da segurança social continuavam a ter números de imobilizado sem identificação de qualquer localização, sendo que nalguns casos a resolução do problema terá de passar pela desagregação desses números, uma vez que tendo em conta a sua designação trata-se de um conjunto de bens que podem estar dispersos por locais diferentes.

⁷ Foram selecionados 30 números de imobilizado, no valor total de 32 M€. No entanto, dois deles fazem parte do mesmo imóvel (terreno e edifício). ISS: 21 imóveis, no valor de 26,4 M€; ISSA: 5 imóveis, no valor de 4,1 M€; e ISSM: 3 imóveis, no valor de 1,4 M€.

- ◆ Origem dos imóveis e valor (bruto) associado:
 - ◇ Mais de metade dos imóveis (15) teve origem em transferência de património por extinção de outras entidades e em cerca de dois terços foram realizadas benfeitorias, que aumentaram o seu valor (bruto) em 160,7%, desde 2002. Este grupo de imóveis representa 48,3% (15,5 M€) do total.
 - ◇ Um quinto dos imóveis (6) foram construídos pela segurança social. Destes, mais de dois terços foram construídos antes de 2002, representando o valor das benfeitorias realizadas a partir de 2002 cerca de 7,8% do volume financeiro registado até essa data. Este grupo de imóveis representa 40,0% (12,7 M€) do volume financeiro.
 - ◇ Os restantes imóveis (8) foram adquiridos por compra (4) e por dação em pagamento (4). As aquisições por compra ocorreram todas antes de 2002, são as menos representativas em volume financeiro (2,1%, 0,7 M€), e já foram todas sujeitas a benfeitorias desde 2002, que aumentaram o seu volume financeiro em 61,0%. As dações em pagamento representam 9,6% do volume financeiro (3,1 M€), mais de 78,4% (2,4 M€) respeitam a dois terrenos adquiridos em 2010 e 2015 que ainda estão disponíveis para alienação¹.
- ◆ Insuficiente documentação de suporte aos registos contabilísticos, não sendo apresentada documentação que comprovasse cerca de 41,8% (13,4 M€) do valor registado.
 - ◇ Em todos os tipos de aquisição, com exceção das dações em pagamento, verificou-se a falta de documentação de suporte aos registos contabilísticos, quer nos imóveis provenientes de outras instituições, onde se verifica que cerca de 57,3% (8,9 M€) não dispõe de documentação comprovativa para os valores registados, quer nos imóveis construídos pela segurança social 33,9% (4,3 M€).
 - ◇ É no valor dos saldos iniciais de 2002, com destaque para os provenientes de imóveis construídos pela segurança social, e no valor das benfeitorias realizadas a partir de 2002 que se verifica a maior ausência de documentação comprovativa². Esta situação decorre do facto de as instituições não preservarem a documentação comprovativa quer das obras de construção dos edifícios, quer das benfeitorias realizadas, alegando dificuldades na sua obtenção ou a sua destruição ao abrigo de regulamentos arquivísticos.

Sobre esta matéria o Tribunal reitera que os documentos que suportam valores ainda relevados nas demonstrações financeiras devem ser preservados, procedimento que já vem sendo acolhido relativamente à documentação mais recente. No entanto, sublinha-se que a aplicação dos regulamentos arquivísticos ao nível da destruição de documentos deve sempre acautelar as exigências que decorrem de outras disposições legais.
- ◆ O valor líquido dos imóveis relevado no balanço não é fidedigno e os procedimentos adotados incumprem o estabelecido no CIBE e no POCISSSS:

¹ O relatório de avaliação do terreno adquirido em 2015 refere que "(...) é um bem de difícil comercialização na atual conjuntura de mercado" (relatório de janeiro de 2015). Note-se que o Tribunal formulou a recomendação 74-PCGE/2015, no sentido de que a aceitação de imóveis em dação em pagamento fosse devidamente justificada, tendo em conta, quer a utilidade dos bens para o exercício da atividade da segurança social, quer a sua possibilidade de alienação num prazo razoável e por um valor muito próximo ao do contratualizado na dação.

² Os registos dos saldos iniciais representam 47,7% do volume financeiro (15,3 M€, 20 imóveis). Destes cerca de 60,0% (9,2 M€, 5 imóveis) respeitam a imóveis construídos pela segurança social. Entre 2002 e 2018 foram realizadas benfeitorias que representam 29,9% (9,6 M€, 19 imóveis) do volume financeiro total. Ambas as parcelas exibem valores elevados de ausência de documentação: 60,6%, nos saldos iniciais e 41,9% nas benfeitorias.

- ◇ A conta de *terrenos e recursos naturais* inclui indevidamente valores relativos a benfeitorias realizadas nos edificad¹ que, conseq²entemente, não têm sido objeto de amortizaç²ões. Por outro lado, não está relevado nesta conta o valor de dois terrenos adquiridos por doaça³o e um por permuta onde foram constru³ídos edifícios pela segurança social³.
- ◇ O valor líquido da conta de *Edifícios e outras construções* está subvalorizado devido a amortizaç⁴ões não calculadas em virtude da:
 - Incorreç⁴ão na introduç⁴ão de dados na aplicaç⁴ão informática, relativamente à data de início da depreciaç⁴ão;
 - Inexistência de ajustamento do período de vida útil atribuída aos imóveis na sequênci⁴a da realizaç⁴ão de benfeitorias, em especial, quando os anteriores períodos de vida útil já terminaram⁵;
 - Afetaç⁴ão à parcela de terreno de valor superior ao que consta da escritura de aquisiç⁴ão⁶.
- ◇ Amortizaç⁴ões calculadas em excesso em virtude da incorreta introduç⁴ão de dados quanto ao período de vida útil atribuído, o que subvaloriza a conta de *edifícios e outras construções*⁷.
- ◇ Amortizaç⁴ões calculadas de forma parcial em virtude de não incidirem sobre a totalidade do valor respeitante à construç⁴ão do edifício e às benfeitorias realizadas em data posterior, o que sobrevaloriza o valor líquido do imóvel⁸. Por outro lado, o cálculo das amortizaç⁴ões teve início antes da conclus⁴ão do edifício e o período de vida atribuído é inferior ao estabelecido no CIBE.
- ◇ Amortizaç⁴ões calculadas sobre a parcela afeta ao terreno até ao final de 2017, situaç⁴ão ainda não corrigida⁹.
- ◇ Relevaç⁴ão nas demonstraç⁴ões financeiras de 2018 de imóveis que já estavam na posse da segurança social há largos anos, situaç⁴ão que indicia deficiênci⁴a de controlo ao nível do universo dos imóveis e da sua efetiva relevaç⁴ão contabilística¹⁰. Por outro lado, a antiguidade destes imóveis nem sempre foi tido em conta para efeitos de estimativa de vida útil atribuída,

¹ Do total relevado na conta de *Terrenos e recursos naturais* (5,1 M€) cerca de 60,7% (3,1 M€) respeita ao valor de benfeitorias realizadas nos edificad¹os e que foi transferido para aquela conta quando foi realizada a segregaç¹ão das parcelas afetas ao terreno e ao edificad¹o.

² Incumprimento do n.º 1 do art. 21.º do CIBE. Cerca de 3,0 M€ relativos a benfeitorias não têm sido objeto de amortizaç²ão.

³ Incumprimento do ponto 4.1.4 critérios de valorimetria do POCISSSS: Não estão relevados na conta de *Terrenos e recursos naturais* cerca de 222 m€. Em sede de contraditório, o ISS informou que já registou em 2019 o valor de dois terrenos (133 m€) adquiridos em 26/10/1987 (permuta) e em 22/10/1998 (doaça³o).

⁴ Incumprimento do n.º 1 do art. 21.º do CIBE. 75% do valor das benfeitorias registadas até 31/12/2007 e 100% das registadas a partir de 2008 não foram objeto de qualquer amortizaç⁴ão (524 m€).

⁵ Incumprimento do n.º 1 do art. 21.º do CIBE. O valor total não sujeito a amortizaç⁵ão ascende a 2 M€.

⁶ Incumprimento do n.º 1 do art. 21.º do CIBE. O valor registado em terrenos corresponde a 25% do valor total do imóvel registado em saldo inicial de 2002, sendo superior ao que consta da escritura de aquisiç⁶ão, o que significa que foi afeto à parcela de terreno valores de construç⁶ão dos edifícios e/ou de benfeitorias realizados até 31/12/2001 que deviam estar sujeitos a amortizaç⁶ão, valor que ascende a 1 M€. Esta situaç⁶ão verificou-se em 3 imóveis (ISS).

⁷ Incumprimento do estabelecido nos arts. 21.º, 22.º e 39.º do CIBE, uma vez que não foi respeitado o período de vida útil estabelecido neste diploma legal (80 anos) nem o anterior à entrada em vigor do CIBE (50 anos). O valor indevidamente amortizado ascende a 243 m€, tendo por referênci⁷a o valor da construç⁷ão 650 m€ e a data de incorporaç⁷ão no inventário (30/09/1987).

⁸ Incumprimento do estabelecido no n.º 1 do art. 21.º do CIBE. Um imóvel foi constru⁸ído pela segurança social em terreno doado e o valor das amortizaç⁸ões está a ser calculado sobre 75% do valor respeitante à construç⁸ão do edifício e às benfeitorias, quando deviam incidir sobre o valor total (ISSA).

⁹ Incumprimento do estabelecido no art. 36.º do CIBE. A segregaç⁹ão da parcela afeta ao terreno de dois imóveis só foi realizada em 2018. Entre 2002 e 2017 as amortizaç⁹ões incidiram sobre o valor total dos imóveis (ISSM).

¹⁰ Quatro imóveis eram património das casas do povo e foram transferidos para a segurança social ao abrigo das Portarias 794/93, de 06/09, 519/98, de 12/08. Outro foi adquirido por usucapião com registo em 2017 (ISS).

verificando-se falta de uniformidade nos critérios utilizados, variável que tem impacto no cálculo das amortizações e no valor líquido dos imóveis¹.

- ◇ Relevação contabilística de dois imóveis por valor superior ao autorizado² e de um imóvel que não dispunha de despacho autorizador proferido por dirigente com competência delegada para o efeito³.
- ◆ Existem imóveis que não têm a titularidade regularizada ou completamente regularizada: um imóvel não dispõe de caderneta predial nem de certidão da conservatória de registo predial⁴ e quatro não dispõem de registo na conservatória do registo predial em nome dos atuais institutos⁵.
- ◆ O anexo às demonstrações financeiras e orçamentas consolidadas não divulgou a totalidade dos imóveis da SS que estão cedidos a terceiros, incumprindo o estabelecido no ponto 8.2.2 do POCISSSS.⁶

Em sede de contraditório, a MTSSS alega que o IGFSS “(...) enquanto entidade consolidante, irá reforçar, junto das instituições do perímetro da Segurança Social, a necessidade de relato integral, no Anexo às Demonstrações financeiras, da totalidade dos imóveis da Segurança Social que estão cedidos a terceiros”.

O Tribunal tem vindo, ao longo dos anos, a efetuar verificações aos processos de imóveis e respetivos registos contabilísticos, tendo anualmente identificado situações não conformes com a legislação e as regras contabilísticas, e a formular recomendações no sentido de ultrapassar essas situações⁷. Contudo, conforme ficou atrás exposto continuam a existir situações semelhantes às já identificadas, o que demonstra falta de implementação sistemática de procedimentos corretivos para além das situações que tenham sido objeto de análise pelo Tribunal.

¹ Para três imóveis não foi cumprido o estabelecido no n.º 3 do art. 22.º do CIBE, uma vez que não foi deduzido o período de vida útil já decorrido para efeitos de estimativa de vida a atribuir (foi atribuído um período de vida útil completo com início no ano de registo contabilístico dos imóveis).

² Ato ratificado pelo Presidente do Conselho Diretivo do ISS em 19/11/2019, na sequência do exercício do contraditório.

³ Ato ratificado pelo Presidente do Conselho Diretivo do ISS em 19/11/2019, na sequência do exercício do contraditório.

⁴ O ISS já iniciou as diligências com vista à sua regularização.

⁵ No ISSA, dois dos imóveis ainda estão registados em nome de instituição de segurança social já extinta há mais de 6 anos. Em sede de contraditório, o ISSA alega que nos termos do Decreto Legislativo Regional 14/2013/A, de 3/10, os direitos e as obrigações de que eram titulares ou beneficiários os anteriores institutos foram automaticamente transferidos para o ISSA, sem dependência de quais quer formalidades. Alega ainda que devido ao elevado número de imóveis e aos custos inerentes à sua regularização tem vindo gradualmente a efetuar estas regularizações, tendo em conta que a titularidade está assegurada a favor do ISSA. No ISSM dois dos imóveis ainda estão registados em nome da instituição que precedeu ao Instituto e um ainda está registado em nome de uma ex-Caixa de Previdência, neste último caso, em virtude de recusa de registo por dúvidas.

⁶ No ponto 15.2 do Anexo às DF consolidadas não é divulgada a totalidade dos imóveis da segurança social que estão cedidos a terceiros. No ISS, dos oito imóveis analisados e que estavam cedidos a terceiros, dois não estavam divulgados e um não dispunha de valor atualizado (valor de 2014). No ISSM, dos imóveis analisados apenas um estava cedido a terceiro e não estava divulgado. Também as DF dos institutos não divulgaram esta informação.

⁷ Recomendações: 44-PCGE/2017, 45-PCGE/2017, 59-PCGE/2016, 60-PCGE/2016, 72-PCGE-2015, 70-PCGE/2014, 67-PCGE/2013 e 63-PCGE/2012. A SESS em sede de acompanhamento de recomendações informou que “No atual Sistema de Informação Financeira encontram-se os serviços competentes a proceder à correção progressiva do imobilizado (...). Não obstante, e considerando que vai ocorrer a transição para um novo Sistema de Informação Financeira, na sequência da adoção do sistema normativo (SNC-AP), proceder-se-á na fase de migração de dados, a uma integral revisão da informação sobre os imobilizados, de acordo com as próprias necessidades do SNC-AP”. Em sede de contraditório, a MTSSS reitera esta afirmação.

Dívidas de terceiros e constituição de provisões – dívidas de contribuintes

- ◆ Não existem procedimentos de encerramento de contas que permitam validar o saldo existente nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF) e o relevado nas demonstrações financeiras (SIF), nem existem elementos que permitam desagregar a dívida de conta corrente em curto prazo e médio e longo prazos, por falta de informação do sistema auxiliar GC¹. Em 2018, para 2 211 M€ (22,3%) não foi possível conhecer a que contribuintes respeitava este valor em dívida.

Em sede de contraditório, relativamente aos sistemas envolvidos na gestão da dívida:

- ◇ o II refere que estes sistemas “...*detêm toda a informação e detalhe necessário ao apuramento de antiguidade da dívida e dos juros de mora não cobrados o que permite ao IGFSS tratar as dívidas de contribuintes*” e alega que “*A metodologia em utilização permite rastrear a informação contabilizada, de forma automática, desde o SIF aos subsistemas de gestão operacional*” referindo que “...*os sistemas operacionais de GC e SEF têm instituídos automatismos de extração de informação para contabilização igualmente automática em sede de SIF sobre diversos fluxos financeiros.*”
- ◇ Por sua vez, o ISS alega que “...*toda a informação necessária encontra-se no subsistema GC, permitindo aferir não só a antiguidade da dívida, como a dívida abrangida por planos prestacionais (fora do processo executivo) e, bem assim, a dívida por contribuinte desde que devidamente considerados os pagamentos ocorridos no âmbito do processo executivo*”.
- ◇ No entanto, o IGFSS alega dificuldades, considerando que “...*os sistemas de conta corrente são complexos, com elevado volume de informação e não têm subjacente as regras contabilísticas*”.
- ◇ O ISSA considera que “...*será necessário definir os requisitos de extração da informação considerada suficiente e apropriada, por forma a possibilitar uma análise comparativa entre o GC e o SIF...*”.
- ◇ O IGFSS informa ainda que consta no seu plano de atividades e no do II, para 2020, “...*atividades que visam qualificar os saldos de contribuintes e consequentemente a correta classificação das dívidas*”.

Sobre esta matéria, esclarece-se que:

- ◇ Não está em causa a existência de informação ao nível de consulta da situação concreta de um contribuinte ou da identificação de movimentos relativos a vários contribuintes, nas respetivas contas correntes, incluídos numa extração de dados para efeitos de contabilização no SIF.
O que está em causa é o facto de não ter sido, até à data, produzida informação no processo de encerramento de contas que permita confirmar que o valor do saldo em dívida do total das contas correntes (GC e SEF) corresponde ao valor que é relevado no balanço consolidado da segurança social². A inexistência deste procedimento não assegura a fiabilidade dos valores divulgados nas demonstrações financeiras.
- ◇ Os procedimentos já instituídos ou em implementação, referidos no âmbito do contraditório, serão apreciados pelo Tribunal no âmbito de trabalhos futuros que permitam identificar em que medida estes permitiram suprir as deficiências até aqui detetadas.

¹ Em contraditório, a MTSSS informou que estão a ser desenvolvidos procedimentos que garantam a coerência dos dados contabilizados, trabalho bastante moroso face aos milhares de documentos que são lançados e à complexidade do sistema.

² Ou seja, não é possível aplicar um procedimento básico de encerramento de contas que confirma que o total do balancete auxiliar (lista de saldos por contribuinte) corresponde ao saldo do razão geral (valor relevado no balanço).

- ◆ Os saldos de algumas contas destinadas ao registo de dívida proveniente de juros de mora apresentam saldos credores (contranatura) no montante de 20,3 M€, facto que revela a existência de eventuais erros de parametrização de movimentos indexados à conta de contribuintes.

Em sede de contraditório, o IGFSS esclarece que estes saldos “... decorre do carregamento de saldos iniciais, aquando da implementação do SIF, em 2001/2002, os quais não foram alinhados com as respetivas contas correntes”.

Na mesma sede, o II alega que “Estando a análise em SIF circunscrita às operações realizadas durante um ano económico, um saldo contranatura é explicado pela maior anulação de juros do que o registo nesse ano económico, sendo que a anulação tem de contemplar juros registados em anos anteriores, não sendo assim revelador de erros de parametrização do sistema”. Ora, tratando-se de uma conta de balanço, os saldos transitam de ano para ano sendo que, no limite, teria saldo zero, uma vez que não se pode anular o que nunca foi registado.

- ◆ O valor do saldo da conta de contribuintes consolidado está ainda afetado pelo:
 - ◇ movimento de ajustamento de 105 M€ realizado em 2016 pelo ISSA, sem que tivessem sido acautelados aspetos essenciais para uma comparação segura entre os saldos residentes nos sistemas auxiliares (GC e SEF) e o valor relevado nas demonstrações financeiras (SIF);
 - ◇ registo no valor de 92 M€ que continua relevado no balanço do ISSM, valor que segundo aquele Instituto divulgou no anexo às demonstrações financeiras de 2014 incluía dívida que foi paga ou prescrita no decurso dos anos de 2012 a 2014¹.
- ◆ Não está a ser cumprido o princípio da especialização dos exercícios, tal como previsto no POCISSSS, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2018, relativos a valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras, subvalorizando-as na exata medida do valor desses juros².

Em sede de contraditório, a MTSSS e o IGFSS alegam que não se encontram ainda reunidos os requisitos mínimos necessários que permitam o correto registo contabilístico e consequente reflexo no balanço. Por sua vez, o II alega que está identificada “(...) a necessidade de extração, de forma automática, de juros de mora vencidos e não pagos com origem em GC e SEF. Esta alteração terá de ser priorizada para que possam ser alocados os meios necessários à sua concretização”.

Para efeitos de avaliação do impacto da não observância deste princípio contabilístico na CSS foi estimado o valor dos juros vencidos nos últimos seis anos³. Assim, para a dívida constituída a partir de 2013 e participada a execução fiscal, estima-se que o valor dos juros vencidos e não contabilizados seja de 406 M€ e os relativos ao exercício de 2018 de 115 M€.

- ◆ No ponto 14 da nota 17 do anexo às demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas é divulgado que os proveitos são contabilizados no período a que dizem respeito, independentemente da data do seu recebimento. Contudo, esta premissa não se tem aplicado aos juros vencidos e não é fornecida informação que justifique a sua não aplicação, como define o ponto 3.2 do POCISSSS.
- ◆ Os critérios para classificação de dívidas de cobrança duvidosa e cálculo para constituição das respetivas provisões não estão a ser integralmente cumpridos. Com efeito, o POCISSSS não estabelece critérios distintos para a dívida participada e não participada a execução fiscal. No entanto, apenas são classificadas como dívidas de cobrança duvidosa as participadas a execução fiscal.

¹ Cfr. PCGE/2016, p. 288.

² Dívida de contribuintes, resultados transitados, proveitos e resultado líquido. Recomendações: 40-PCGE/2017, 64-PCGE/2016, 79-PCGE/2015, 72-PCGE/2014 e 70-PCGE/2013.

³ Estimativa TC com base na informação dos ficheiros utilizados no encerramento de contas de 2018.

Acresce que ao nível da dívida que está a ser regularizada por via de planos prestacionais também existem critérios distintos, dado que para os que são geridos dentro do processo de execução fiscal (SEF) não são, e bem, constituídas provisões para cobrança duvidosa. No entanto, para os planos prestacionais que são geridos fora do processo executivo (GC), e que integram valores de processos executivos que se encontram suspensos (SEF), são constituídas provisões¹.

De salientar também que têm sido constituídas provisões relativamente a valores indevidamente considerados em cobrança coerciva:

- ◇ processos que estão sinalizados no SEF com suspensão, mas cujos valores incluídos na constituição de provisões já estão total ou parcialmente pagos, por via de planos prestacionais que correm termos fora do processo de execução fiscal (GC)²;
- ◇ períodos de dívida que foram participados duas vezes e, nessa medida, existem em SEF processos diferentes para a mesma dívida³.

Todas estas situações põem em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras e são reveladoras de falta de controlo interno que evite: i) a constituição indevida de provisões para cobrança duvidosa quando existem planos prestacionais em vigor; ii) a ocorrência de erros por ausência de comunicação entre o GC e o SEF, relativamente à atualização dos valores em dívida por via da sua cobrança; e iii) a duplicação de processos por não terem sido assegurados os controlos necessários na participação automática de dívida proveniente de outros sistemas.

Em sede de contraditório, o II alega que considera que “(...) não existe um problema estrutural na fiabilidade das demonstrações financeiras associadas a ou de falta de comunicação de GC e SEF. A comunicação entre GC e SEF é sólida, existindo para o efeito automatismos para a sua sincronização, além da disponibilização de funcionalidades no SISS para a sincronização imediata pelo utilizador”.

Ora, as observações sobre a fiabilidade das demonstrações financeiras quanto à constituição de provisões decorrem, quer da metodologia adotada, até à data, sobre o cálculo das provisões (critérios distintos), quer da deteção de situações que permanecem incorretas nos sistemas de informação (por falta de atualização ou de correção)⁴ ou por não serem acauteladas no processo de encerramento de contas, face às contingências do sistema⁵.

¹ Existem planos prestacionais geridos em GC que incluem dívida que já havia sido participada a execução fiscal e que se encontra atualmente suspensa no SEF, em virtude de aprovação de processos de recuperação ou revitalização de empresas ou de acordos extrajudiciais. Contudo, o cálculo das provisões incide sobre os valores que constam dos processos suspensos em SEF.

² Existem situações em que os processos participados a execução fiscal ficam sinalizados com suspensão em virtude da sua cobrança estar a decorrer através de planos que são geridos em GC. Apesar de os valores cobrados estarem a ser relevados nas demonstrações financeiras e consequentemente a reduzir a dívida de contribuintes. Os valores dos processos que permanecem suspensos em SEF não sofrem qualquer modificação e são incluídos nos ficheiros de encerramento de contas para efeitos de constituição de provisões. Em sede de contraditório, o II alega que “(...) uma das atividades iniciadas em 2019 é a implementação dos acordos extraordinários já integrado entre GC e SEF. Esta implementação, precedente à regularização da situação apontada prevê a suspensão da dívida em SEF e o saldar da dívida em GC com a realização do acordo. Ao concluir o acordo, a dívida em SEF será saldada, com a rescisão do acordo, a suspensão em SEF será automaticamente levantada”. Sobre o alegado, salienta-se que fica por assegurar a manutenção do correto valor da dívida dos processos suspensos em GC enquanto decorre o período de pagamento.

³ O ISS esclareceu que “a situação parece decorrer do facto dos períodos terem sido participados através de certidão manual, numa altura em que não existia ligação entre conta corrente e SEF e, posteriormente, através da certidão automática, pelo facto de na conta corrente não constar informação de que aquele débito já estaria participado. Trata-se de um período de dívida antigo e de dívida que decorre da migração de dados de outros sistemas”. Em sede de contraditório, o II alega que até 2008 esteve disponível um aplicativo que permitia a participação a SEF de dívidas de trabalhadores independentes, sem que as dívidas fossem marcadas no sistema de origem, o que originou a participação de dívida em duplicado, estando em curso um processo que apresentará resultados em 2020.

⁴ Como comprovam os casos dos planos concluídos, planos rescindidos e participações de dívida em duplicado.

⁵ Como sucede com planos em vigor em que o valor em dívida é inferior ao que está no SEF e ainda as suspensões por falência ou insolvência com processos já encerrados.

- ◆ Verificam-se também deficiências de controlo interno ao nível da atualização da situação dos processos no SEF e que têm impacto na sua tramitação podendo conduzir a situações de prescrição de dívida, por falta de ações com vista à cobrança. Encontram-se nesta situação os processos que em 2018 permanecem suspensos no SEF quando os planos prestacionais que existiam em GC já tinham sido rescindidos em 2013¹ e 2015.
- ◆ Verificam-se ainda situações em que o motivo da suspensão dos processos é a declaração de falência ou a insolvência dos contribuintes sendo, por isso constituídas provisões para cobrança duvidosa. Dos 80 contribuintes selecionados com processos sinalizados com este tipo de suspensão e tendo em conta a informação disponibilizada, verificou-se que para 34 contribuintes não foram apresentadas evidências que justifiquem a sinalização dos processos com suspensão por “declaração de falência” ou “insolvência”.

Para os 46 contribuintes com documentos que justificam a suspensão constatou-se que:

- ◇ para 13 contribuintes os processos de falência ou de insolvência já estavam encerrados: para um contribuinte estava em curso um processo de reversão e para outro esta reversão não foi feita em tempo útil;
- ◇ para 33 contribuintes os processos de falência ou de insolvência ainda se encontravam em curso, sendo que em 12 casos as sentenças de declaração de falência ou de insolvência, bem como as fases seguintes dos processos, já foram proferidas há mais de 10 anos, o que pode significar, face ao já tempo decorrido, que os processos também já estejam encerrados e a informação disponibilizada não se encontra atualizada.

Face ao exposto também nesta área se verificam deficiências de controlo interno, designadamente quanto à documentação de suporte que fundamente a suspensão dos processos por declaração de falência ou insolvência, bem como sobre as subseqüentes fases dos processos. De salientar que a suspensão de processos impede a sua tramitação normal, situação potenciadora de ocorrência de prescrição de dívida por falta de ações com vista à cobrança coerciva.

Em sede de contraditório, a MTSSS e o IGFSS alegam que o Instituto entre julho e outubro de 2019² procedeu à verificação das suspensões registadas, informando que “*Complementarmente, com uma periodicidade trimestral e, dando cumprimento às opções previstas no âmbito do plano de gestão e risco do IGFSS, IP é efetuada a verificação das situações de não levantamento da suspensão dos processos em execução fiscal (PEF), nomeadamente na sequência da declaração de rescisão de acordos prestacionais autorizados em sede de revitalização empresarial. Tal verificação visa garantir a fiabilidade dos registos de modo a não comprometer o conseqüente prosseguimento dos processos em execução fiscal, bem como acautelar o risco de prescrição da dívida inerente*”.

- ◆ O valor das anulações em 2018 diminuiu 60,0%. Apesar desta melhoria face a 2017, continua a prejudicar a correção dos valores anuais reportados, quer quanto às prescrições, quer quanto ao valor da dívida relevada no balanço, sobretudo quando essas anulações ocorrem em virtude de terem sido pagos valores dados como prescritos.
- ◆ Em 2018 foram indevidamente revertidos 28 M€ de provisões para cobrança duvidosa, uma vez que correspondem ao valor de dívida prescrita em 2018 e para o qual não tinham sido constituídas

¹ O ISSM informa que “*A marcação e desmarcação da suspensão é uma atividade manual e corresponde à marcação e desmarcação unitária, por NIF, nos processos ativos em SEF*” e que “*Na presente data o SEF não dispõe de qualquer sistema de alerta que permita a deteção automática, momentânea ou cíclica*”.

² No âmbito dos trabalhos do PCGE 2018, em maio de 2019, foi solicitado ao IGFSS que a informação incluída no mapa de encerramento de contas (processos SEF) fosse complementada com o tipo de suspensão associado a cada processo e período de dívida, visando a seleção de uma amostra que deu origem aos resultados que integram este Parecer.

provisões nos anos anteriores¹. Este procedimento sobrevalorizou os resultados extraordinários e, conseqüentemente, o resultado líquido do exercício.

Dívidas de terceiros e constituição de provisões – outras dívidas

- ◆ O valor bruto das dívidas de clientes está sobrevalorizado em valor não quantificável, uma vez que existem dívidas para as quais não há qualquer possibilidade de recuperação e que continuam relevadas nas demonstrações financeiras sem que se proceda ao registo da sua incobrabilidade. Estão nesta situação as dívidas de dois fundos geridos pelo IGFSS: o Fundo de Garantia Salarial (FGS) e o Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (FGADM):
 - ◇ No FGS resultam das quantias que não chegam a ser recuperadas por via da sub-rogação de créditos nos processos de insolvência e desde que estes processos já se encontrem definitivamente encerrados².
 - ◇ No FGADM advém de importâncias que nunca chegam a ser recuperadas por via da sub-rogação de créditos nos processos de prestações substitutivas de alimentos a menores que dependem do não cumprimento pelo obrigado dessa prestação de alimentos e desde que já não exista qualquer forma de a vir a recuperar.

A informação contabilística existente nestes dois fundos impede o adequado controlo destas dívidas. No FGS não existem contas correntes por devedor que permitam apurar esses valores³ e os documentos de suporte aos registos de cobrança nem sempre se apresentam completos, o que dificulta o apuramento destes valores de forma extra-contabilística⁴. No FGADM, as contas correntes apenas existem desde 2014 e não incluem a informação de anos anteriores, o que dificulta o apuramento dos valores a registar como dívida incobrável⁵.

Em sede de contraditório, o II alega que “(...) a aplicação que dá suporte ao Fundo de Garantia Salarial tem disponível desde 2009 um módulo para registo de acordo de recuperação de valores” e quanto ao FGADM informa que, em novembro de 2019, foi iniciada a *interoperabilidade* de dados entre os sistemas da segurança social e os da justiça, passando as novas prestações e respetivas renovações a serem criadas de forma automatizada, esperando-se um aumento na qualidade de dados, incluindo os dos devedores.

- ◆ No caso do FGS, a recuperação de créditos é feita ou por via de rateio da massa falida, em caso de falência/insolvência⁶, ou por via de planos prestacionais homologados pelo Tribunal no âmbito dos processos especiais de revitalização (PER) regulados pelo CIRE. Contabilisticamente, o FGS não faz qualquer distinção entre estas situações, pelo que também para as dívidas com planos prestacionais, continuam a ser constituídas provisões a 100%. Este procedimento é fundamentado no facto de a maioria destas situações conduzirem também à falência das empresas. Acresce que o FGS não exerce

¹ Em 2018 foi registado em dívidas incobráveis 37 M€ relativos a dívida que estava participada a execução fiscal e que prescreveu. No entanto, 76,7% (28 M€) deste valor corresponde a processos executivos instaurados e prescritos em 2018 (dívida com antiguidade entre 1980 e 2013), pelo que não havia provisões constituídas em anos anteriores para este valor mostrando-se a sua redução incorreta, sobrevalorizando a conta de proveitos extraordinários.

² Na sequência de questões colocadas pela DGTC sobre a inexistência de reconhecimento de dívidas incobráveis, o IGFSS emitiu um parecer no sentido de que a Presidente do Conselho de Gestão do FGS não tem competência para reconhecer estes créditos incobráveis, por falta de previsão legal, e que tal só será possível através do membro do Governo ao abrigo do art. 122.º da LOE para 2019. De referir que as LOE de anos anteriores já incluíam esta norma.

³ O lançamento é realizado no final do ano e corresponde ao dos encargos suportados com os trabalhadores requerentes. No entanto, este valor está sobrevalorizado, pois não foi abatido das reposições não abatidas nos pagamentos.

⁴ Com base em extratos bancários que não permitem identificar de forma completa e inequívoca a origem da receita.

⁵ Só a partir de 2014 é que começou a ser carregada a informação necessária para a identificação dos devedores.

⁶ O FGS não tem vindo a registar dívidas incobráveis, apesar de já não existir qualquer possibilidade da sua cobrança relativamente aos valores não ressarcidos nos processos de falência/insolvência já encerrados.

um efetivo controlo desses planos, na medida em que desconhece o número de planos prestacionais em vigor a 31/12/2018 e, não tendo esses dados informatizados, não distingue (nem quantifica) os acordos em vigor dos que se encontram em incumprimento¹.

- ◆ De salientar que nos termos do seu Regime, o FGS dispõe de um Fiscal Único ao qual compete “Fiscalizar a execução da contabilidade do Fundo e o cumprimento dos normativos aplicáveis, informando o conselho de gestão de qualquer anomalia detetada” e “Acompanhar as operações de satisfação de créditos de trabalhadores e respetiva recuperação desenvolvidas pelo Fundo”. Não obstante a sua única atividade se consubstanciar no pagamento de créditos e posterior recuperação e o valor das dívidas de terceiros ser o único ativo relevante do Fundo, o Parecer do Fiscal Único e a Certificação Legal de Contas são omissos quanto ao facto de as demonstrações financeiras continuarem a relevar no ativo valores em dívida que não têm qualquer viabilidade de virem a ser cobrados.
- ◆ Continuam a existir dívidas à segurança social que não são objeto de participação a execução fiscal² para efeitos de cobrança coerciva, colocando em risco a efetiva cobrança destas dívidas por não serem acionados os mecanismos legais com vista à sua recuperação, designadamente:
 - ◇ dívidas ao FGADM provenientes da sub-rogação de créditos nos processos de prestações substitutivas de alimentos a menores (devedor pela obrigação de prestar alimentos)³ e provenientes de prestações indevidamente recebidas pelos destinatários das prestações de alimentos (beneficiários)⁴;
 - ◇ dívidas ao FGS dos trabalhadores (requerentes) que receberam indevidamente valores dos créditos emergentes do contrato de trabalho ou da sua violação ou cessação⁵;
 - ◇ dívidas aos institutos processadores de prestações sociais e com origem em reembolso por parte das entidades empregadoras por pagamento indevido de prestações de desemprego⁶ e em contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos⁷.

Em contraditório, o II informa que em 2019 já foi iniciada a participação das contraordenações e que, desde novembro de 2019, o sistema se encontra capacitado para realizar a participação a execução fiscal no âmbito do FGADM do FGS e das entidades empregadoras.

- ◆ Nas dívidas de prestações sociais a repor continua a existir um desvio entre o valor do saldo relevado nas demonstrações financeiras (SIF) e o existente nas contas correntes (SICC) que ascende a cerca de 99 M€, o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras, que se encontram sobrevalorizadas.

¹ Relativamente ao valor em dívida associado à massa falida e ao valor em dívida associado a planos prestacionais, o FGS informou que “(...) não faz distinção entre a dívida associada à massa falida e a relacionada com planos prestacionais (PER). O fundo tem enviado esforços para o ressarcimento dos créditos adiantados aos requerentes, mas não tem informatizada a informação solicitada”. Relativamente aos planos em incumprimento, o FGS referiu “(...) não tem feito a separação entre os processos PER e os processos de insolvência, acresce que na maioria dos casos os PER redundam em insolvência. Pese embora informaticamente ainda não esteja disponível funcionalidade que permita a identificação dos processos por insolvência/PER, tendo em vista identificar o valor a recuperar no âmbito daqueles processos (...) vai encetar procedimentos com vista à identificação e controlo da recuperação no âmbito destes processos”.

² Incumprimento do DL 42/2001, de 09/02, na sua redação atual.

³ 312 M€, registados em dívidas de cobrança duvidosa.

⁴ 1,6 M€, registado em dívidas de cobrança duvidosa.

⁵ As demonstrações financeiras do FGS não relevam a totalidade dos valores a receber dos trabalhadores requerentes que ascendem a 2,3 M€. Estes estão relevados na conta de devedores por garantia salarial (sub-rogação de créditos). Apenas se encontram registadas na conta de “prestações sociais a repor” o valor de prestações que foram pagas em duplicado em 2007 (31 M€), por erro de interface.

⁶ 55 M€, registados em dívidas de cobrança duvidosa.

⁷ 14 M€ de contraordenações registados em dívidas de cobrança duvidosa.

Em contraditório, a MTSSS e o II referem estar em curso um projeto de uma nova interface entre SICC e SIF, do qual faz parte o programa de regularização de saldos que visa corrigir os valores; o ISS alega que está a decorrer a fase de testes e que se prevê a entrada em exploração em 2020.

- ◆ O valor das provisões para dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pensões continua a ser calculado pelo método das contas do razão (SIF), que não permite relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída nem validar a referida dívida e, conseqüentemente, a correção do valor das provisões constituídas.

Disponibilidades

Subsistem deficiências ao nível das reconciliações bancárias, nomeadamente, com a falta de reconciliação, no final do ano de 2018, de 289 772 documentos (299 M€) em 64 contas bancárias, dos quais cerca de 96,8% reportavam-se ao próprio ano.

De salientar que a maior parte destes documentos estava concentrada numa conta bancária e deveu-se a uma alteração de tecnologia que prejudicou os registos contabilísticos (entretanto, resolvida em julho de 2019). No entanto, persistem ainda documentos por reconciliar desde 2008. Um dos efeitos da transição de documentos por reconciliar é a não relevação de valores disponíveis em 41 contas bancárias traduzindo-se na subvalorização do saldo de disponibilidades de, pelo menos, 10,1 M€ e de execução orçamental de 6,5 M€, bem como existência de sete contas de disponibilidades (depósitos em instituições financeiras) com saldos contabilísticos negativos, que totalizam cerca de 1,1 M€.

Fundos próprios

Continua por regulamentar uma parte do financiamento do FGS, designadamente a comparticipação do Estado, e o Fundo continua a não possuir património próprio (contrariando a Diretiva 2008/97/CE), sendo este de difícil constituição, atento ao facto de os saldos gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o OSS¹.

Em contraditório, a MTSSS informa que se encontra em elaboração a portaria que fixa os termos de financiamento do FGS e o IGFSS alega que “(...) atenta a forma como se encontra legislado o Fundo de Garantia Salarial, e de acordo com a LEO e LBSS, os saldos reverterão para o Orçamento da Segurança Social e não para o Fundo de Garantia Salarial”. Sobre o alegado pelo IGFSS, sublinha-se que a legislação nacional deverá estar em linha com a Diretiva Comunitária.

¹ Art. 14.º, n.º 3 do Regime do FGS. Recomendações: 46-PCGE/2017, 71-PCGE/2016, 89-PCGE/2015; 82-PCGE/2014 e 75-PCGE/2013.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No exercício orçamental de 2018 mantiveram-se limitações e deficiências que o Tribunal tem sinalizado e que, em grande medida, dependem dos passos que forem dados ao nível da concretização da reforma das finanças públicas cumprindo o preconizado na LEO 2015. Nestes termos, a CGE 2018:

- ◆ Ao nível da administração central inclui apenas o conjunto de mapas contabilísticos gerais que refletem a execução orçamental do ano, sendo a informação relativa aos elementos patrimoniais muito incompleta. Continua a não incluir o balanço e a demonstração de resultados.
- ◆ Ao nível da segurança social, apesar da conta consolidada integrar um balanço e uma demonstração de resultados, mantém deficiências importantes, que fundamentam as reservas e ênfases formuladas pelo Tribunal, na sua maioria também assinaladas nas certificações legais das contas individuais das entidades que integram o perímetro de consolidação. O Tribunal considera que parte relevante destas fragilidades apenas serão ultrapassáveis com a implementação de novos sistemas informáticos e com a transição para o SNC-AP.

Os pontos seguintes apresentam os principais desenvolvimentos ao nível da execução orçamental de 2018, os resultados do exame efetuado, os valores apurados de alguns dos elementos patrimoniais em falta na Conta (dívida e património financeiro), fundamentando as 46¹ recomendações dirigidas ao Governo, em particular, ao nível da fiabilidade das demonstrações orçamentais e dos elementos patrimoniais (62%, 29 recomendações), dos sistemas de gestão e controlo (15%, 7 recomendações), bem como quanto à necessidade de reforço da informação e da transparência da Conta (13%, 6 recomendações).

4.1. Conclusões

4.1.1. A reforma em curso

1. A LEO 2015 e o SNC-AP constituem os pilares da reforma das finanças públicas em Portugal. Passados quatro anos, verificaram-se progressos na aplicação do SNC-AP, porém, o mesmo não ocorreu nas outras dimensões de aplicação da LEO onde a inércia originou atrasos graves, em particular na aprovação dos diplomas complementares da LEO, na implementação da ECE e na operacionalização de um modelo eficaz de gestão que assegure a concretização da reforma no futuro próximo.

A ausência de progressos impede a elaboração e aprovação do OE para 2021 com novas regras, a elaboração e aprovação da conta da ECE e a apresentação da CGE que possa ser sujeita à certificação pelo Tribunal em 2022 (cfr. ponto 1).

2. A entrada em vigor do SNC-AP originou a aprovação pelo TC de uma nova instrução de prestação de contas (Instrução 1/2019-PG), abrangendo todas as entidades sujeitas à respetiva prestação de contas e todos os referenciais contabilísticos em vigor, e a reformulação da correspondente plataforma eletrónica, visando também a desmaterialização e uniformização do processo de prestação de contas.

¹ Este Parecer inclui ainda onze outras recomendações decorrentes da parte II (cfr. ponto 8 da parte II).

Considerando os dados relativos à prestação de contas de 2018, verifica-se que: i) de um universo de 2 240 entidades, com um volume financeiro de 364 mil M€, cerca de 44% (991) das entidades, representando 12% do volume financeiro, prestaram contas em SNC-AP nos moldes da nova plataforma e da nova Instrução; ii) os órgãos de soberania de base eletiva, a Assembleia da República e a Presidência da República, prestaram contas em SNC-AP tendo as respetivas contas sido auditadas pelo Tribunal e objeto de juízos favoráveis nos pareceres emitidos; iii) porém, ao nível da AC e da SS, pelo menos 460 entidades não prestaram contas em SNC-AP, procedendo a essa prestação de acordo com as instruções anteriormente aplicáveis: 160 entidades do Ministério dos Negócios Estrangeiros (serviços externos do Ministério e do Camões) e 300 entidades em POCP e planos sectoriais (cfr. ponto 1.2).

3. Relativamente à execução dos 18 programas orçamentais, as insuficiências da programação orçamental não permitem a avaliação das medidas de política pública quanto aos recursos financeiros previstos e gastos, nem focar a apreciação do orçamento e da sua execução no binómio resultados obtidos/recursos utilizados, com base em indicadores relevantes (cfr. ponto 1.3).
4. O quadro plurianual de programação orçamental (QPPO) visa introduzir uma perspetiva plurianual da gestão pública, em que a definição das prioridades para cada ano deve ter em conta o impacto de médio prazo das políticas públicas. Face às boas práticas internacionais, o QPPO tem margem para melhorias, que carecem de concretização no âmbito da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas (cfr. ponto 1.4).

4.1.2. O processo orçamental

5. Ao nível do processo orçamental de 2018 continua a verificar-se deficiente articulação entre os documentos de planeamento, de previsão orçamental e de reporte da execução, nomeadamente no que respeita: i) à compatibilização entre as políticas de desenvolvimento económico e social constantes nas GOP 2018 e os respetivos objetivos orçamentais incluídos nos vários documentos, designadamente o Programa de Estabilidade (PE) 2017-2021, o ROE 2018 e o PE 2018-2022; e ii) à coerência da informação sobre o efeito orçamental esperado das principais medidas de política (ROE 2018) e os respetivos resultados alcançados com a execução orçamental (RCGE 2018).

Verificou-se uma melhoria na informação divulgada nos PE através da discriminação das medidas de política orçamental para 2018, permitindo concluir a sua consonância com o ROE 2018, não obstante as diferentes perspetivas quanto ao seu impacto orçamental.

A publicação tardia das normas de execução orçamental do OE 2018, em maio, e a emissão das instruções complementares pela DGO, em junho, atrasou o conhecimento pelas entidades de instrumentos e medidas com impacto relevante na gestão orçamental, penalizando a boa gestão dos recursos e o controlo adequado da execução orçamental. A divulgação destas normas e instruções essenciais à execução do OE deve ocorrer no início do ano, de forma a serem conhecidas pelas entidades em janeiro do ano a que respeitam, contribuindo para a sua cabal aplicação (cfr. ponto 2.1).

6. A CGE não identifica todas as alterações orçamentais que agravaram o défice orçamentado da AC, designadamente as alterações com contrapartida em saldos de gerência (receita não efetiva).

As alterações ao orçamento consolidado da AC, em resultado da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo e das alterações nos orçamentos privativos dos SFA, aumentaram a receita efetiva e a despesa efetiva em, respetivamente, 802 M€ (1,3%) e 3 006 M€ (4,5%), agravando o défice inicialmente previsto em 2 205 M€ (37,2%). As cativações da despesa na AC ascenderam a 330 M€ (menos 22,3% do que em 2017), com maior impacto na redução do orçamento disponível no Ministério do Mar (7,4%), na Presidência do Conselho de Ministros (6,1%), nos Ministérios da Economia (3,9%) e do Ambiente (3,6%).

Ao nível do OSS, as alterações orçamentais operadas em 2018 aumentaram a receita total em 3 754 M€ e a despesa total em 1 424 M€, melhorando o saldo orçamental total em 2 330 M€ e o saldo orçamental efetivo em 331 M€ (cfr. ponto 2.3).

4.1.3. A Conta Geral do Estado

4.1.3.1. Receitas e despesas consolidadas da administração central e da segurança social

7. As receitas consolidadas da AC e da SS totalizaram 78 018 M€ (mais 5,1% do que em 2017), as despesas 80 682 M€ (mais 4,7%) e o défice foi de 2 664 M€ (inferior em 6,4% ao de 2017). Nas receitas, avultam as fiscais (45 174 M€) e as contribuições para a SS e a CGA (20 991 M€). Nas despesas destacam-se as pensões e outras prestações sociais (32 660 M€), as despesas com pessoal (16 794 M€), a aquisição de bens e serviços correntes (9 776 M€) e os juros (8 126 M€) (cfr. ponto 3.1).
8. O défice seria agravado em 2 038 M€ considerando um conjunto de operações de ativos e de passivos financeiros suscetíveis de alterar o património financeiro líquido – operações que, pela classificação económica atribuída, não são consideradas no apuramento do saldo efetivo da CGE, embora tenham impacto na dívida – nomeadamente as entregas ao Novo Banco nos termos do mecanismo de capitalização contingente (792 M€) e as despesas com passivos financeiros das sociedades-veículo do ex-BPN (975 M€) (cfr. ponto 3.1).
9. O processo de consolidação continua a carecer de melhorias, uma vez que não abrange todas as operações materialmente relevantes entre entidades que integram a CGE e é afetado por erros de especificação na contabilização das receitas e das despesas, designadamente ao nível dos juros, e pela ausência de uniformidade na relevação das diferenças de consolidação (cfr. ponto 3.1).

4.1.3.2. Conta da Administração Central

10. A receita consolidada aumentou 2 788 M€ (4,8%), totalizando 60 848 M€, pelo efeito conjugado do aumento de 2 030 M€ (4,7%) na receita fiscal e de 768 M€ (5,6%) na receita corrente não fiscal.

A receita fiscal aumentou mais do dobro do que o previsto no OE (893 M€). Acresce que a política fiscal prevista no OE de transferência de parte da carga fiscal dos impostos diretos para alguns impostos indiretos também não se concretizou – a receita de impostos diretos aumentou 1 408 M€ (7,7%) enquanto a dos indiretos apenas cresceu 622 M€ (2,5%).

De destacar os acréscimos verificados na receita do IRS de 674 M€ (5,5%), do IVA de 669 M€ (4,2%) e do IRC de 588 M€ (10,2%). Estas variações resultaram de medidas fiscais e de medidas não fiscais com impacto no rendimento coletável, da melhoria da atividade económica, do consumo privado, do emprego e de alterações de critérios de contabilização. Porém, o ROE não explicita adequadamente o peso dos diferentes fatores na evolução da receita fiscal, nem o Relatório da CGE quantifica os impactos das medidas que contribuíram para a evolução verificada nem as razões para os desvios face ao previsto no OE (cfr. ponto 3.2.2).

As receitas fiscais consignadas totalizaram 3 689 M€, mais 6,1% do que em 2017, constituindo 8,2% da receita fiscal da AC. As situações identificadas são recorrentes e não de carácter excecional e temporário conforme determina a LEO. De facto, as normas não explicitam a excecionalidade das medidas nem identificam o período em que vigora a consignação sendo a sua vigência, na maior parte das situações, prorrogada todos os anos na respetiva LOE (cfr. ponto 3.2.2).

O *stock* da dívida em cobrança coerciva pela AT continuou a crescer, 663 M€ face a 2017, atingindo 20 109 M€, o equivalente a 44,5% da receita fiscal do ano. Apenas 31,6% constituía dívida ativa (cobrável em tramitação corrente), estando 43,2% suspensa e 25,1% classificada como incobrável (cfr. ponto 3.2.2.4).

11. A despesa consolidada aumentou 2 496 M€ (4,0%), atingindo 65 490 M€, devido ao crescimento da despesa corrente em 2 161 M€ (3,6%), dos quais 1 056 M€ na aquisição de bens e serviços e 312 M€ nas despesas com pessoal, enquanto a despesa de capital aumentou 335 M€ (9,7%), dos quais 226 M€ em investimento (cfr. ponto 3.2.3.1).

De notar que as despesas de capital representam apenas 5,8% do total da despesa. Apesar de o investimento (excluindo concessões) ter aumentado 23,6%, atingindo 1 059 M€, continuou a representar apenas 61,2% do valor de 2012, mantendo-se uma baixa taxa de execução (54,6%) do OE aprovado (cfr. ponto 3.2.3.1).

Em termos globais, foi cumprido o limite do QPPO para a despesa da AC. Porém, foram excedidos os limites estabelecidos para seis PO, essencialmente em resultado de situações de suborçamentação crónica (nos PO Ensino básico e secundário e administração escolar e Saúde) e da opção de centralizar no Ministério das Finanças um volume crescente de dotações (cfr. ponto 3.2.3.3).

Em 2018, os pagamentos em atraso totalizaram 516 M€ (menos 356 M€, 40,8% do que em 2017), dos quais 91,7% dizem respeito a despesas em aquisição de bens e serviços efetuadas pelas entidades do Ministério da Saúde (cfr. ponto 3.2.3.4).

12. Em 2018, registaram-se transferências de 4 596 M€ da UE para Portugal e de 1 785 M€ de Portugal para a UE. O saldo dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE (2 811 M€) registou um aumento face a 2017 no montante de 577 M€ devido, no essencial, ao acréscimo dos fluxos financeiros provenientes da União Europeia em 776 M€ (mais 20,3%), embora os fluxos transferidos para a UE também tenham aumentado em 199 M€ (12,5%) (cfr. ponto 3.2.6.1).
13. Os fluxos com o SPE apurados pelo TC apresentaram um saldo para a AC de -4 550 M€ que se deveu, essencialmente, à despesa com dotações de capital e empréstimos a médio e longo prazos que totalizaram 3 479 M€. As empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias beneficiaram de 2 648 M€, as sociedades-veículo criadas no âmbito do BPN de 771 M€ e a Parpública de 482 M€. Nas receitas, destacam-se os dividendos do BdP (415 M€) (cfr. ponto 3.2.6.2).

14. Os fluxos financeiros destinados às regiões autónomas totalizaram 880 M€ (496 M€ para os Açores e 383 M€ para a Madeira), sendo 514 M€ de despesa orçamental da AC, 263 M€ de operações extraorçamentais e 103 M€ de despesa da segurança social. Por sua vez, os fluxos da administração regional para a AC totalizaram 152 M€ (30 M€ dos Açores e 123 M€ da Madeira), essencialmente de reembolsos de empréstimos do Estado e respetivos juros (cfr. ponto 3.2.6.3).

Os fluxos financeiros para as autarquias locais ascenderam a 3 589 M€: 3 286 M€ de despesa orçamental da AC e da SS (transferências, subsídios e empréstimos) e 303 M€ de operações extraorçamentais. A receita proveniente da administração local totalizou 393 M€, destacando-se 225 M€ de reembolsos de empréstimos do Estado e respetivos juros, concedidos a diversas autarquias locais para reequilíbrio ou ajustamento financeiro (cfr. ponto 3.2.6.3).

15. A dívida financeira consolidada do Estado apurada pelo TC ascendeu a 237 527 M€, mais 1 870 M€ do que em 2017 (0,8%), e gerou encargos com juros no valor de 7 361 M€ (mais 698 M€ do que em 2017).

Considerando apenas a dívida direta não consolidada do Estado (a cargo do IGCP) verifica-se um aumento de 7 286 M€ (3,1%) para 245 518 M€. Em 31/12/2018, quase metade desta dívida (44,3%) era detida por não residentes, 17,2% por bancos centrais e cerca de 9% corresponde a títulos de dívida pública portuguesa detidos por entidades que integram a CGE - SI, SFA e SS.

Na dívida de médio longo prazo, apesar das amortizações antecipadas de 5 515 M€ nos empréstimos do FMI no âmbito do PAEF, verificou-se um aumento da dívida titulada (68,7% do total) em 10 880 M€ (totalizando 168 585 M€) e a contratação de 125 M€ de empréstimos com o BEI (cfr. ponto 3.2.7.1).

A dívida dos SFA – que continua omissa na CGE – ascendeu a 32 895 M€ (em termos não consolidados, ou 14 444 M€, após consolidação), reduzindo-se 9,4% face a 2017. Esta evolução traduz, em grande medida, a substituição de dívida bancária por dívida ao Estado, que também financia amortizações através de aumentos de capital ou procede à assunção de dívidas. 91% desta dívida está concentrada em nove EPR (CP – Comboios de Portugal, Fundo de Resolução, Infraestruturas de Portugal, Metro do Porto, Metropolitano de Lisboa, Parpública, Parups, Parvalorem e Parque Escolar) (cfr. ponto 3.2.7.1.3).

O serviço da dívida dos SFA originou receitas de emissão no valor de 2 541 M€, despesas com amortizações de 2 537 M€ e juros e outros encargos de 1 105 M€ (cfr. ponto 3.2.7.1.3).

16. A dívida não financeira da AC, apurada pelo TC, ascendia no final de 2018 a 3 668 M€, valor não totalmente comparável com o de 2017 em consequência da aplicação, pela primeira vez, do SNC-AP na contabilização da dívida do SNS nas contas consolidadas deste subsector (cfr. ponto 3.2.7.2).

17. A CGE não integra a carteira dos ativos financeiros das entidades que integram o perímetro orçamental incluindo, apenas, informação sobre a execução orçamental das receitas e despesas associadas.

Em 2018, o valor nominal do património financeiro, apurado pelo TC, era de 100 349 M€ (mais 0,8% face a 2017) e o consolidado de 48 425 M€ (31 358 M€ do Estado e 17 067 M€ de ativos dos SFA). Do valor apurado dos empréstimos do Estado, que ascendia a 22 360 M€ (menos 2,7% que em 2017), 81% correspondia a empréstimos concedidos a SFA e EPR e 71% estavam concentrados em quatro entidades. Desde 2014, o Estado, enquanto financiador destas entidades, tem autorizado adiamentos e a conversão de empréstimos e juros em capital social (cfr. ponto 3.2.8).

18. Continua por concretizar a inventariação dos bens imóveis do Estado e não está assegurada uma estratégia integrada de gestão do património imobiliário. A informação do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado apresenta deficiências e é incompleta porque não abrange todo o universo, cuja dimensão continua desconhecida. Por sua vez, o Relatório da CGE omite 88% do valor registado na execução orçamental relativo às alienações de património imobiliário, o que compromete o rigor e utilidade da informação divulgada (cfr. ponto 3.2.9).
19. A relevação na CGE dos fundos relativos à tesouraria do Estado e a sua movimentação é inadequada e incompleta pois não permite verificar a consistência entre a execução orçamental e a situação de tesouraria. Espera-se que com a implementação da LEO 2015 e do SNC-AP a CGE passe a refletir a informação dos fluxos financeiros de todas as entidades que integram o respetivo universo, incluindo a movimentação de fundos fora da tesouraria do Estado, através da consolidação das demonstrações de desempenho orçamental e de fluxos de caixa (cfr. ponto 3.2.10.1).

Subsistem deficiências quanto ao controlo do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, tendo-se identificado, em 2018, pelo menos 378 M€ de disponibilidades indevidamente fora do tesouro. Continuam a verificar-se erros no reporte da informação, reportes incompletos e deficiente controlo dos rendimentos auferidos pelas aplicações fora da tesouraria do Estado, comprometendo o apuramento dos valores por entregar ao Estado. A informação do Relatório da CGE 2018 quanto a esta matéria é incompleta, sendo omissa quanto às EPNF (cfr. ponto 3.2.10.2).

4.1.3.3. Conta da Segurança Social

20. O perímetro de consolidação da segurança social não está nominalmente estabelecido. Por sua vez, a LEO prevê que as despesas do OSS sejam estruturadas por classificação orgânica, a definir por decreto-lei, diploma que nunca veio a ser publicado. A adoção de tal classificação permitiria a definição expressa das entidades que integram o perímetro de consolidação dando a conhecer o orçamento de cada uma das instituições incluídas no OSS (cfr. pontos 3.3.1. e 3.3.4).
21. As certificações legais de contas de três dos seis institutos que integram a conta da SS foram emitidas com reservas que ficaram 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 especialização de exercícios. A certificação legal de contas do IGFSS foi emitida com escusa de opinião, suportada em seis limitações de âmbito (cfr. ponto 3.3.3).
22. O sistema de informação financeira da SS continua a não integrar a informação financeira relativa às operações do IGFCSS e do FEFSS. Por outro lado, as funcionalidades tecnológicas existentes não permitem que a integralidade dos documentos orçamentais, financeiros, patrimoniais e económicos da conta consolidada da SS sejam extraídos do sistema de forma automática, o que potencia a ocorrência de erros. Aguarda-se a concretização das funcionalidades tecnológicas necessárias à integração destas duas entidades no sistema de informação financeira da SS e à implementação do SNC-AP, que permitam ultrapassar os constrangimentos atualmente existentes (cfr. ponto 3.3.4).
23. O Gabinete de Auditoria do IGFSS continuou inoperacional por falta de recursos humanos, prejudicando o exercício das funções de organismo de controlo do sistema de SS (cfr. ponto 3.3.4).

24. A receita e a despesa da SS registaram acréscimos face a 2017. A receita total arrecadada ascendeu a 36 301 M€ (mais 4 350 M€) e a despesa total a 34 165 M€ (mais 4 796 M€). Por sua vez, a receita efetiva foi de 27 276 M€ (mais 582 M€) e a despesa efetiva foi de 25 298 M€ (mais 691 M€) (cfr. pontos 3.3.2.1 e 3.3.2.2).

As receitas efetivas mais relevantes foram as contribuições (16 906 M€), mais 7,6% relativamente a 2017, e as transferências correntes (9 300 M€), menos 6,6% face a 2017 (cfr. ponto 3.3.2.1).

As prestações sociais (23 654 M€) representaram 93,5% da despesa efetiva, com um aumento de 930 M€ (4,1%) face a 2017, sendo de destacar a despesa com o pagamento de pensões e complementos (16 964 M€), com medidas de ação social (1 904 M€) e com prestações de desemprego (1 234 M€) (cfr. ponto 3.3.2.2).

As receitas de capital aumentaram 788 M€ (19,0%) em resultado, sobretudo, do aumento da receita não efetiva em ativos financeiros do FEFSS (793 M€). As despesas de capital aumentaram 4 104 M€ (85,7%), evolução originada, sobretudo, pelo aumento da despesa não efetiva em ativos financeiros do FEFSS e do IGFSS (cfr. pontos 3.3.2.1 e 3.3.2.2).

25. O saldo acumulado do SSS, no final de 2018, foi de 3 396 M€ e o saldo efetivo do exercício de 2018 foi de 1 977 M€. O saldo do sistema previdencial-repartição foi o mais relevante, atingindo em termos acumulados 2 001 M€. Já o saldo de execução efetiva (-282 M€) encontra-se influenciado pela aplicação de 1 500 M€ em CEDIC (dívida pública de curto prazo) e por transferências do sistema de proteção social de cidadania, no valor de 228 M€ (cfr. ponto 3.3.2.4).

26. O balanço da SS releva um total de 35 989 M€ no ativo bruto e de 27 546 M€ no ativo líquido (e nos fundos próprios e passivo), registando face a 2017 uma variação positiva de 5,2% e 5,8%, respetivamente (cfr. ponto 3.3.3.1).

O ativo líquido era maioritariamente composto por disponibilidades 22 343 M€ (81,1%,) que tiveram uma evolução positiva de 1 561 M€ (7,5%) face a 2017. Os títulos negociáveis representaram 82,9% (18 525 M€) desta classe de ativos, constituídos sobretudo por dívida pública (15 992 M€) que integram 13 491 M€ de dívida nacional. Os depósitos em instituições financeiras, de 3 817 M€, diminuíram 32,5% (1 838 M€), efeito da aplicação de 1 500 M€ em CEDIC (cfr. ponto 3.3.3.1).

Os fundos próprios eram, maioritariamente, constituídos por património no valor de 17 154 M€, sendo que 91,4% (15 672 M€) constituem património do FEFSS, registando um acréscimo de 1 591 M€ composto pelo resultado líquido do ano anterior (1 261 M€), pela transferência da componente de repartição do sistema previdencial de 2017 (210 M€) e também pelos valores provenientes das fontes de financiamento mais recentes do FEFSS: o adicional ao IMI (50 M€) e a consignação de IRC (70 M€) (cfr. ponto 3.3.3.1).

No total do passivo (1 726 M€) relevam as contas destinadas à especialização dos exercícios, com os proveitos diferidos a representarem 78,3% (1 351 M€) sendo constituídos, sobretudo, por saldos destinados a ações de formação profissional e outros programas (1 333 M€) e por juros vincendos associados a acordos prestacionais (cfr. ponto 3.3.3.1).

27. O total dos proveitos ascendeu a 32 667 M€ com um acréscimo de 544 M€, em resultado, essencialmente, do aumento dos proveitos provenientes de contribuições e de diferenças de câmbio favoráveis potenciais e a diminuição dos proveitos com origem em transferências do OE, em fundos comunitários e em mais-valias potenciais (cfr. ponto 3.3.3.2).

O total dos custos foi de 31 473 M€ e reflete um acréscimo de 2 255 M€, relativamente a 2017, que resulta, por um lado, do aumento dos custos com prestações sociais, com anulação de contribuições, e com menos valias potenciais e diferenças de câmbio realizadas e, por outro, da diminuição dos custos com adiantamentos de verbas por programas cofinanciados e com diferenças de câmbio desfavoráveis potenciais (cfr. ponto 3.3.3.2).

O resultado líquido no valor de 1 194 M€ registou uma diminuição de 1 711 M€ (58,9%). Enquanto o resultado líquido de 2017 foi fortemente influenciado pelos resultados financeiros provenientes, das valias potenciais do FEFSS, o resultado líquido de 2018 deveu-se, essencialmente, aos resultados operacionais por via do aumento das contribuições, uma vez que se verificou um decréscimo nas transferências do OE e um acréscimo nas prestações sociais (cfr. ponto 3.3.3.2).

4.2. Recomendações

4.2.1. Reforma em curso

A ausência de progressos na implementação da LEO 2015 originou atrasos graves, em particular na aprovação dos diplomas complementares da LEO e na implementação da ECE, que impedirá a elaboração e aprovação do OE para 2021 de acordo com as novas regras e a consequente apresentação da CGE que possa ser sujeita à certificação pelo Tribunal em 2022.

1. Recomenda-se ao Governo que, no contexto do planeamento quanto à implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental, previsto para o final do primeiro trimestre de 2020, sejam acauteladas as várias recomendações do Tribunal, em particular, uma hierarquização realista das diversas fases e identificação dos responsáveis dos projetos, atribuindo prioridade à implementação da Entidade Contabilística do Estado e ao processo de revisão e desenvolvimento do quadro legal.

(cfr. pontos 1 e 1.1)

4.2.2. Processo orçamental

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

2. Todos os documentos de programação e execução orçamental contenham informação que assegurem, de forma clara, a sua articulação e coerência, designadamente, através de elementos informativos que permitam aferir a compatibilização entre as políticas sectoriais e os objetivos orçamentais e a quantificação do impacto de cada uma das medidas de política orçamental na execução orçamental.
3. Promova: i) o desenvolvimento do quadro legal necessário à operacionalização da orçamentação por programas; ii) a definição de metodologias de estimativa e afetação de custos às políticas públicas; iii) a fixação de critérios que permitam harmonizar a apresentação dos resultados (quanto aos conceitos utilizados e conteúdo); e iv) o estabelecimento de indicadores de medida e metas para os objetivos de política, de forma consistente em todos os Programas Orçamentais e coordenada com os diversos documentos de política orçamental.

(cfr. pontos 2.1 e 1.3)

4.2.3. Conta da Administração Central

Âmbito orçamental e contabilístico

Quanto ao universo de entidades, verificaram-se deficiências nas fases de elaboração do OE 2018 e/ou do reporte da execução orçamental, nomeadamente a omissão de receitas e despesas de seis entidades, a indevida classificação de cinco SFA como EPR e a ausência de reporte da execução orçamental por seis entidades (cfr. ponto 3.2.11).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

4. Assegure a inclusão no Orçamento e na Conta de todas as entidades previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, devidamente classificadas, justificando as alterações ocorridas na composição do universo dos serviços e fundos da administração central.
5. Tome as medidas necessárias para que os serviços e fundos autónomos da administração central não sejam indevidamente considerados no Orçamento do Estado e na correspondente Conta como entidades públicas reclassificadas.

Fiabilidade das demonstrações orçamentais

A execução orçamental e, conseqüentemente, a correção financeira dos mapas da CGE por classificação económica é comprometida pelos significativos e frequentes erros de especificação das receitas e despesas. Para além de erros por indevida utilização do classificador económico, designadamente quanto aos juros, há a salientar:

- ◆ a evidente desatualização do classificador sobretudo para operações que se tornaram mais relevantes com a inclusão no perímetro orçamental, como EPR, de entidades de natureza empresarial;
- ◆ o classificador definido pela DGO para as EPR de regime simplificado que, por contemplar um número reduzido de classificações, conduz à utilização de rubricas incorretas ou ao registo de operações materialmente relevantes em rubricas residuais;
- ◆ a falta de desagregação por sectores institucionais, prejudicando as operações de consolidação.

Assim, devem ser supridas estas deficiências e criadas condições para garantir o cumprimento rigoroso do princípio da especificação, através da utilização da classificação económica apropriada na contabilização das receitas e das despesas (cfr. ponto 3.2.11).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure, no âmbito da revisão do classificador económico, a adequada especificação:

6. das operações típicas das entidades públicas reclassificadas, designadamente das que têm estrutura empresarial, prevendo a classificação adequada para o pagamento de impostos, taxas e dividendos e o recebimento de dotações de capital.
7. das operações com o sector público empresarial.
8. dos fluxos associados às operações de ativos financeiros.

Não foi utilizado um critério uniforme na contabilização dos ajustamentos do IVA e do RNB, registados pelo valor líquido, estando subavaliada a receita e despesa orçamental em 9,1 M€ contrariando, assim, o princípio da não compensação. Igualmente não foi observado o mesmo princípio quanto à “Correção Reino Unido”, estando a receita e a despesa orçamental subavaliadas em 1,4 M€ (cfr. ponto 3.2.6.1.2). Retoma-se, por isso, a recomendação já anteriormente formulada:

9. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que na execução orçamental das contribuições nacionais para o orçamento da União Europeia seja observado o princípio orçamental da não compensação.

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 3.2.6.1.3).

10. Recomenda-se à Direção-Geral do Orçamento que melhore a articulação com a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP e com as entidades de intermediação dos fundos europeus, para um correto apuramento dos fluxos financeiros rececionados da União Europeia.

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, conseqüentemente, sem expressão orçamental, ou podem advir da sua incorreta classificação pelos serviços que movimentam este tipo de fundos (cfr. ponto 3.2.6.1.3).

11. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado, no domínio dos fundos europeus, inclua informação detalhada sobre as operações extraorçamentais.

Subsistem deficiências na contabilização e controlo das operações extraorçamentais nos sistemas que suportam a CGE, devido ao facto de nem todas as entidades as inscreverem em receita e despesa. O TC apurou que nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da CGE subsiste a omissão de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da AC, no valor de 3 949 M€ (cfr. ponto 3.2.2.3).

Uma divergência desta dimensão evidencia a necessidade de relevar a totalidade dos fluxos financeiros naqueles sistemas e mapas, pois essa omissão, para além de desrespeitar princípios orçamentais, inviabiliza a reconciliação das receitas com as entradas de fundos registadas, quer na contabilidade da tesouraria do Estado, quer nas contas dos serviços (cfr. ponto 3.2.2.3).

12. Recomenda-se que o Ministro das Finanças assegure que todas as receitas e despesas, inclusive as extraorçamentais, sejam contabilizadas pelas respetivas entidades.

Fiabilidade dos elementos patrimoniais

A dívida pública continua a ser tratada na CGE 2018, mapas e relatório, de forma muito insuficiente. Por um lado, o conceito de dívida pública utilizado omite a dívida do subsector dos SFA (no qual se incluem as EPR) e, por outro, embora contabilize o serviço da dívida de SI e SFA (receitas obtidas com as emissões de dívida, amortizações, juros e outros encargos) não consolida integralmente os fluxos associados (cfr. ponto 3.2.7.1).

13. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a inclusão na Conta Geral do Estado do *stock* da dívida dos serviços e fundos autónomos, da dívida consolidada do universo das entidades que a integram, bem como as receitas e despesas associadas ao serviço de dívida, em valores consolidados.

A CGE não apresenta integralmente a carteira dos ativos financeiros das entidades que integram o perímetro orçamental, apurado pelo TC em 100 349 M€ (48 425 M€, em valor consolidado) incluindo, apenas, informação sobre a execução orçamental das receitas e despesas que lhe estão associadas (cfr. ponto 3.2.11).

14. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado inclua informação integral sobre a carteira dos ativos financeiros das entidades que integram o perímetro orçamental.

A carteira do Estado continua a incluir ativos que carecem de análise, designadamente ativos sobre os quais não se perspetiva que venham a gerar qualquer valor, ou cujos custos de gestão podem superar os valores a recuperar e, ainda, sobre entidades há muito em processo de liquidação.

Relativamente às participações sociais e estatutárias, em 31/12/2018, estavam ainda por registar aumentos de capital, no valor de 2 640 M€. Neste âmbito, reitera-se a importância da DGTF ter livre acesso à informação do registo comercial (cfr. ponto 3.2.8.1).

15. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que, com vista a uma gestão mais eficiente da carteira do Estado, sob gestão da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, promova a identificação dos ativos cuja manutenção não se justifique.

Subsiste a falta do inventário e da valorização adequada dos imóveis, ainda que estivesse prevista a sua conclusão em 2012, elementos essenciais para a elaboração dos balanços que deveriam, nos termos da LEO, acompanhar a CGE. O Relatório da CGE 2018 omite 88% do valor registado na execução orçamental relativo às alienações de imóveis, não considerando, pelo menos, o referente às EPR – pelo que apresenta discrepâncias muito significativas com os mapas contabilísticos gerais da Conta (cfr. ponto 3.2.9).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

16. Promova a atualização do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação, como instrumentos de uma abordagem estratégica e integrada, com as ações necessárias à conclusão do inventário que assegure a elaboração dos balanços que devem acompanhar a Conta Geral do Estado e a implementação da reforma em curso, designadamente quanto à Entidade Contabilística Estado.
17. O sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos organismos da administração central passe a refletir os dados sobre o universo do inventário geral bem como a totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano.
18. Assegure que o Relatório da Conta Geral do Estado contenha informação integral sobre o património imobiliário (abrangendo a totalidade das variações patrimoniais) e consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registada pelos organismos da administração central nessa Conta.

Sistemas de gestão e controlo

O princípio da anualidade dos orçamentos é contornado através da abertura de créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos (RNAP), prevista na lei. Torna-se necessário assegurar uma articulação entre a programação plurianual e orçamentação anual, sem o recurso à abertura de créditos especiais com contrapartida em RNAP, que tem como efeitos perversos o aumento artificial da despesa (e da receita no ano da reposição) que afeta o rigor e a transparência da CGE (cfr. ponto 3.2.3.5).

19. Recomenda-se ao Ministro das Finanças a revisão das regras que permitam a transição de dotações para o ano económico seguinte de forma a não afetar a correção da despesa e da receita.

Os pagamentos em atraso há mais de 90 dias atingiram 1 061 M€ em fevereiro, verificando-se a maior redução em dezembro (431 M€), fixando-se em 516 M€ no final de 2018 (91,7% dizem respeito a despesas em aquisição de bens e serviços efetuadas pelas entidades do Ministério da Saúde) (cfr. ponto 3.2.3.4).

20. Recomenda-se ao Ministro das Finanças a atribuição e disponibilização de dotações adequadas, de modo a promover a responsabilização dos decisores e evitar pagamentos em atraso.

No final do quinto ano do período de programação 2014-2020 (Portugal 2020), os FEEI, com despesa validada no montante global de 8 804 M€, refletem uma taxa de execução acumulada ainda baixa (34,1%), embora o FEADER e o FSE apresentem níveis de execução superiores (51,9% e 36,9%, respetivamente) (cfr. ponto 3.2.6.1.3).

21. Recomenda-se ao Governo especial atenção aos trabalhos de validação da despesa executada, conducentes à sua certificação e pedido de reembolso à Comissão Europeia, de forma a evitar perdas de fundos europeus.

Subsistem deficiências quanto ao controlo do princípio da unidade de tesouraria. Não obstante a introdução de algumas melhorias, o quadro legal aplicável à UTE continua incompleto, disperso por vários diplomas e apresenta lacunas, quer ao nível do acompanhamento e controlo, quer do respetivo regime sancionatório (cfr. ponto 3.2.10.2).

22. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova, no âmbito da revisão do regime de tesouraria do Estado, a implementação de um quadro normativo completo, coerente e estável, que reforce o cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado, evitando a dispersão de normas, e permitindo um eficaz acompanhamento e controlo, bem como a sua aplicação rigorosa, mormente as consequências pelo seu incumprimento.

Informação e transparência da CGE

O Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras não observa o disposto na Lei Geral Tributária, dado que não contempla informação específica sobre o valor das liquidações adicionais realizadas e das coletas recuperadas nos diversos impostos. Acresce que a informação divulgada não é consistente com a informação específica que a AT presta ao Tribunal (cfr. ponto 3.2.2.5).

23. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que o Relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras inclua os indicadores previstos na Lei Geral Tributária, designadamente, o valor das liquidações adicionais realizadas e o das coletas recuperadas nos diversos impostos, distinguindo os resultados provenientes exclusivamente desse combate, dos relativos às restantes atividades da Autoridade Tributária e Aduaneira.

Os valores relativos à dívida pública constantes dos diferentes mapas da CGE recorrem a óticas e conceitos diferentes, nem sempre claramente explicitados, o que condiciona a transparência e utilidade dessa informação, designadamente no que respeita aos fluxos de receita e despesa associados a alguns instrumentos de dívida (cfr. ponto 3.2.7.1.2).

24. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a uniformização de critérios no reporte de informação relativa à dívida pública, de forma a tornar mais transparentes e consistentes os valores dos diversos mapas da Conta Geral do Estado os quais, sempre que necessário, devem incluir notas explicativas de forma a possibilitar a sua correta interpretação.

Os valores da dívida não financeira reportados na CGE 2018 não são completos e fiáveis porque: i) não cobrem a totalidade da dívida não financeira da AC, por não incluírem a dívida das EPR da administração central (não pertencentes ao SNS); ii) encontram-se desatualizados no que aos valores do SNS dizem respeito; e iii) baseiam-se no reporte efetuado pelas entidades sem se assegurar a sua consistência com os respetivos documentos de prestação de contas, nem a harmonização de conceitos utilizados por cada uma das diversas entidades (cfr. ponto 3.2.7.2).

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

25. Assegure a inclusão na Conta Geral do Estado de informação sobre a dívida não financeira das entidades públicas reclassificadas da administração central (não pertencentes ao Serviço Nacional de Saúde) de forma a prestar informação completa e consistente.
26. Assegure que os dados utilizados no reporte da Conta Geral do Estado sobre a dívida não financeira se baseiem em conceitos rigorosos e em dados atualizados e harmonizados ao nível das diversas entidades a que os mesmos dizem respeito.

4.2.4. Conta da Segurança Social

Fiabilidade das demonstrações orçamentais e financeiras

A despesa relevada em transferências correntes para as famílias está sobrevalorizada em pelo menos 9 M€, por incluir despesa orçamental de prestações sociais que, embora processadas, não foram pagas aos beneficiários, por terem sido devolvidas dentro do mesmo ano económico. Desde 2011, estão em curso desenvolvimentos ao nível de uma nova interface que irá contemplar o novo plano de contabilização (cfr. ponto 3.3.4).

27. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que assegure a conclusão da nova interface que irá contemplar o novo plano de contabilização que impeça a sobrevalorização da despesa orçamental com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.

Contrariamente ao previsto na lei, a conta consolidada da SS continua a não integrar o parecer do Conselho Consultivo do IGFSS (cfr. ponto 3.3).

28. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que a conta consolidada da segurança social seja acompanhada do parecer do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

O Fiscal Único do ISSM emitiu parecer sobre as respetivas demonstrações financeiras, mas não a certificação legal de contas, alegando que não está assegurada a independência entre as funções de fiscal único e de emitente da certificação legal de contas (cfr. pontos 3.3.1 e 3.3.4).

29. Recomenda-se à Assembleia da República e ao Ministro das Finanças que diligenciem 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 emitente da certificação legal de contas.

O imobilizado é a terceira parcela mais relevante (907 M€, em valor bruto) do total do ativo e o imobilizado corpóreo a componente mais significativa (760 M€). Destes, destaca-se o equipamento básico que, em valor bruto, releva 389 M€ e, em valor líquido, 35 M€, o que evidencia que grande parte destes bens já atingiu o final da sua vida útil e, eventualmente, alguns já se encontram obsoletos (cfr. ponto 3.3.3.1).

Para 42,3% (192 M€) do volume financeiro registado no balanço relativo a bens móveis (455 M€), não existe informação nos inventários dos institutos sobre a localização desses bens, o que impede que através de uma reconciliação físico-contabilística sejam validados os montantes relevados nas demonstrações financeiras (cfr. ponto 3.3.4).

Acresce que continuam a verificar-se fragilidades na contabilização dos bens móveis que, agravadas pelas falhas de controlo interno, têm impacto nas demonstrações financeiras: i) situações em que o valor do bem registado é muito inferior ao seu efetivo valor, subvalorizando as demonstrações financeiras; ii) bens que, apesar de já decorrido o período de vida útil, o seu valor ainda não está completamente amortizado; e iii) a atribuição de períodos de vida útil superiores aos definidos no Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (cfr. ponto 3.3.4).

30. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar uma reconciliação físico-contabilística em todas as instituições que integram o perímetro da segurança social de modo a que as demonstrações financeiras reflitam com fiabilidade todos os ativos na posse da segurança social e os inventários permitam realizar um efetivo controlo físico dos bens através da identificação da sua localização.
31. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar a introdução de mecanismos de controlo interno que permitam aos serviços identificar situações anómalas e diligenciar pela sua atempada resolução, com vista a contribuir para a fiabilidade das demonstrações financeiras.

Não foi possível validar 41,8% do valor dos imóveis que integraram a amostra, por não terem sido disponibilizados documentos de suporte que comprovassem integralmente os registos a estes associados (cfr. ponto 3.3.4).

O valor líquido dos imóveis não é fidedigno, uma vez que no cálculo das amortizações continuam a verificar-se situações que desrespeitam a legislação e as regras contabilísticas, reiteradamente identificadas pelo Tribunal. Acresce que não há segurança sobre se a totalidade dos imóveis que integram o património da segurança social estão relevados nas demonstrações financeiras, uma vez que anualmente têm sido integrados imóveis não registados que estão na posse da segurança social há largos anos. Por outro lado, continuam a existir imóveis que, apesar de já relevados nas demonstrações financeiras, não têm a sua atual titularidade registada (cfr. ponto 3.3.4).

32. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o cálculo das amortizações dos imóveis seja realizado nos termos legalmente estabelecidos, quer para os imóveis que venham a ser adquiridos no futuro, quer para os que já integram o património da segurança social, procedendo à sua correção.

Mantêm-se reservas quanto à dívida de contribuintes refletida no balanço, dado (cfr. ponto 3.3.4):

- ◆ não ser possível identificar os contribuintes aos quais respeita a dívida de 2 211 M€, por não ser possível a reconciliação do saldo relevado no balanço com a informação das contas-correntes;
- ◆ manterem-se contas no razão destinadas ao registo de juros de mora de contribuintes que evidenciam saldos credores (contranatura), que podem resultar de saldos iniciais ou de eventuais erros de parametrização de movimentos contabilísticos indexados a estas contas;
- ◆ o movimento de anulação em 2016 pelo ISSA (105 M€), sem que tivesse sido acautelado o confronto seguro entre os saldos dos sistemas auxiliares e o relevado nas demonstrações financeiras;
- ◆ que o registo no valor de 92 M€, relevado no balanço do ISSM como dívida corrente, pode incluir valores que já foram pagos ou prescritos.

33. Recomenda-se à Ministra 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.

Não foi cumprido o princípio da especialização dos exercícios estabelecido no POCISSSS quanto à relevação contabilística dos juros já vencidos por atraso no pagamento de contribuições e quotizações, que constituem dívida, subvalorizando o balanço e a demonstração de resultados no montante desses juros. Considerando

a dívida constituída a partir de 2013 e participada a execução fiscal, estima-se que o valor dos juros vencidos e não contabilizados seja de 406 M€ e os relativos ao exercício de 2018 de 115 M€ (cfr. ponto 3.3.4).

34. Recomenda-se à Ministra 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, no que respeita aos juros vencidos devido a atrasos no pagamento de contribuições e quotizações.

Os critérios para classificação de dívidas de cobrança duvidosa de natureza contributiva e os procedimentos utilizados na constituição das respetivas provisões não asseguram o cumprimento do princípio da prudência estabelecido no POCISSSS (cfr. ponto 3.3.4).

Em 2018 foram indevidamente revertidos 28 M€ de provisões para cobrança duvidosa, uma vez que correspondem ao valor de dívida prescrita em 2018 e para o qual não tinham sido constituídas provisões nos anos anteriores. Este procedimento sobrevalorizou os resultados extraordinários e, conseqüentemente, o resultado líquido do exercício (cfr. ponto 3.3.4).

35. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que seja produzida informação que permita o cumprimento do princípio da prudência na constituição de provisões para cobrança duvidosa.

Verificam-se deficiências de controlo interno quanto à atualização da situação dos processos executivos que se encontram suspensos e à documentação de suporte que fundamenta a suspensão dos processos por declarações de falência ou insolvência. O IGFSS informou que no 2.º semestre de 2019 implementou procedimentos de controlo, com periodicidade trimestral, com vista a garantir a fiabilidade dos registos e a não comprometer o conseqüente prosseguimento dos processos em execução fiscal (cfr. ponto 3.3.4).

36. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que, relativamente aos procedimentos de controlo implementados com vista a garantir a fiabilidade dos registos relativos à suspensão dos processos executivos, sejam produzidos relatórios de acompanhamento e que os mesmos sejam remetidos ao Tribunal.

Sobrevalorização no balanço das dívidas de clientes, em valor não quantificável, uma vez que incluem dívidas para as quais já não há qualquer possibilidade de recuperação sem que se proceda ao registo da sua incobrabilidade (cfr. ponto 3.3.4).

37. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que sejam implementados procedimentos que possibilitem o controlo das dívidas por devedor e que se proceda ao registo de dívidas incobráveis quando já não exista qualquer possibilidade de recuperação.

Em 2018, nas dívidas com origem em prestações sociais a repor por beneficiários, o saldo relevado nas demonstrações financeiras (SIF) é superior em 99 M€ ao existente nas contas correntes (SICC), o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras que se encontram sobrevalorizadas (cfr. ponto 3.3.4).

38. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem corrigidas as inconsistências entre os valores da conta “Prestações sociais a repor” relevados nas demonstrações financeiras (SIF) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (SICC).

A classificação de dívidas de cobrança duvidosa e o cálculo das respetivas provisões, relativas a valores a receber de pensões indevidamente pagas, não permite relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída, nem validar a fidedignidade do valor da dívida (cfr. ponto 3.3.4).

39. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem 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 2018 subsistem insuficiências nos procedimentos relativos às reconciliações bancárias que resultaram na subvalorização dos saldos de disponibilidades e de execução orçamental em cerca de 10,1 M€ e 6,5 M€, respetivamente, e na existência de saldos contabilísticos negativos em contas de disponibilidades. No final do ano encontravam-se por reconciliar documentos em 64 contas bancárias, sendo que 96,8% do volume financeiro reportava-se ao próprio ano (sobretudo numa conta bancária, situação resolvida em julho de 2019). No entanto, persistem documentos por reconciliar desde 2008 (cfr. ponto 3.3.4).

40. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar os procedimentos necessários à conclusão do tratamento dos movimentos por reconciliar com antiguidade significativa.

Continua por regulamentar uma parte do regime de financiamento do Fundo de Garantia Salarial, designadamente a comparticipação do Estado. O Fundo continua a não possuir património próprio (contrariando a Diretiva 2008/97/CE), sendo este de difícil constituição, atento ao facto de os saldos gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o OSS, não se encontrando assim a legislação nacional em linha com a legislação comunitária no que à constituição de património próprio diz respeito (cfr. ponto 3.3.4).

41. Recomenda-se aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e das Finanças que diligenciem pela conclusão do projeto de portaria que visa definir os critérios de financiamento do Fundo de Garantia Salarial por parte do Estado e que assegurem que o Fundo seja dotado de património próprio, alinhando a legislação nacional com a legislação comunitária.

Sistemas de gestão e controlo

Continua por aprovar a regulamentação relativa ao enquadramento e funcionamento da tesouraria única da segurança social, apesar das recomendações do Tribunal em pareceres anteriores (cfr. ponto 3.3.4).

42. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que no quadro da reforma em curso, proceda à definição do quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

Continua por aprovar a regulamentação que defina a composição e os limites das aplicações financeiras a efetuar pelo IGFSS (cfr. ponto 3.3.4).

43. Recomenda-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que assegurem a publicação da portaria que estabeleça a composição e os limites das aplicações de capital efetuadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, nos termos do n.º 7 do art. 3.º do DL 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 SS, designadamente quanto ao financiamento do sistema previdencial – capitalização. Não obstante as alterações introduzidas a estes diplomas, as referidas discrepâncias não foram ultrapassadas (cfr. ponto 3.3.4).

44. Recomenda-se à Assembleia da República e ao Governo a 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.

Informação e transparência da CGE

Em 2018, à semelhança de anos anteriores, o sistema previdencial-repartição beneficiou de um financiamento adicional, proveniente do OE, por via do sistema de proteção social de cidadania, no valor de 228 M€. Sendo o sistema de proteção social de cidadania maioritariamente financiado pelo OE, os excedentes apurados em cada ano decorrem de previsões “excessivas” das despesas legalmente suportadas pelo OE. Entre 2012 e 2018 o sistema previdencial beneficiou de 1 323 M€ por esta via (cfr. ponto 3.3.2.4).

45. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de uma previsão orçamental fiável do valor dos encargos da responsabilidade do Estado no âmbito do sistema de proteção social de cidadania evitando que os seus excedentes sejam sucessivamente transferidos para o sistema previdencial-repartição o que impede que os saldos deste sistema reflitam a componente contributiva do sistema da segurança social e a avaliação das reais necessidades de financiamento.

O anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas: i) não divulgou a totalidade dos imóveis da SS que estão cedidos a terceiros, incumprindo o estabelecido no ponto 8.2.2 do POCISSSS; e ii) divulga informação sobre a especialização de exercícios que conduz a uma leitura errónea quanto à aplicação deste princípio aos juros vencidos provenientes de dívida contributiva, uma vez que não justifica a não aplicação deste princípio a esta matéria, como definido no ponto 3.2 do POCISSSS (cfr. ponto 3.3.4):

46. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que as divulgações exigidas pelo Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social sejam efetuadas de forma integral e correta.

PARTE II – SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

1. AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL NO CONTEXTO DO TRATADO ORÇAMENTAL

1.1. Regras relativas à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento: trajetória positiva com riscos no médio prazo

No contexto das regras decorrentes do Tratado Orçamental e da LEO 2015, a vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento determinou, para a política orçamental portuguesa, o cumprimento de uma trajetória: i) de ajustamento estrutural¹ para o objetivo orçamental de médio prazo (OMP) e ii) de redução da dívida pública².

A análise da Comissão Europeia (CE) ao cumprimento destas regras orçamentais, no contexto da avaliação do Programa de Estabilidade 2019-2023 e do Projeto de Plano Orçamental para 2020³, indicou:

- ◆ quanto à trajetória de ajustamento estrutural requerida para o OMP, não haver base suficiente para concluir sobre a existência de um desvio significativo em 2018, mas que existe risco de desvio significativo em 2019 e 2020⁴;
- ◆ o cumprimento da regra transitória da dívida pública em 2018, a previsão de progressos suficientes com vista a atingir o valor de referência da redução da dívida em 2019 e a expectativa de observância do critério de redução da dívida em 2020.

Em 2018, o ajustamento estrutural mínimo requerido de 0,6% foi reduzido para 0,56%. A CE considerou que Portugal podia beneficiar de um desvio temporário de 0,04% do PIB, associado a despesas adicionais em 2018 relacionadas com medidas preventivas para proteger o território nacional contra incêndios florestais⁵ - na medida em que estas despesas resultam de uma ocorrência excepcional, têm um impacto significativo nas finanças públicas e o desvio temporário não coloca em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo⁶.

Considerando os valores de referência para os principais indicadores das regras orçamentais aplicáveis a Portugal em 2018, 2019 e 2020, o Quadro II. 1 apresenta a situação de Portugal no âmbito da avaliação efetuada pela CE ao Projeto de Plano Orçamental para 2020 e das previsões de outono de 2019.

¹ Medido através da variação do saldo estrutural e da taxa de crescimento da despesa líquida de medidas discricionárias de receitas.

² Regra transitória no triénio 2017-2019, em que os progressos na redução do rácio da dívida serão avaliados anualmente, comparando-os com um ajustamento estrutural linear mínimo que tem em conta o efeito do ciclo económico e o padrão de referência para a redução da dívida; a partir de 2020, regra de correção do excesso de dívida ao ritmo de 5% ao ano.

³ Em 15/10/2019, Portugal submeteu à CE o Projeto de Plano Orçamental para 2020, num cenário de políticas invariantes. Posteriormente, a CE solicitou um projeto atualizado que assegure o cumprimento da trajetória de ajustamento estrutural recomendada para o OMP; em virtude das eleições legislativas de 06/10/2019, a atualização do Projeto encontra-se em elaboração pelo Governo (em novembro de 2019).

⁴ O OMP situava-se num saldo estrutural de 0,25%. Este objetivo foi, entretanto, revisto pela CE, passando a 0,0%.

⁵ Cfr. Recomendações do Conselho da UE, de 11/07/2017 e de 05/06/2019 e *Assessment of the 2019 Stability Programme for Portugal*, junho de 2019.

⁶ Cfr. Regulamento (CE) 1466/97, de 07/07/1997.

Quadro II. 1 – Regras relativas à vertente preventiva do PEC

(em % do PIB)

Indicadores	2018	2019 (P)	2020 (P)
Saldo orçamental			
Rácio de referência	-3,0	-3,0	-3,0
Saldo orçamental verificado/previsto	-0,4	-0,1	0,0
Desvio	2,6	2,9	3,0
OMP			
Rácio de referência	0,25	0,25	0,0
Saldo estrutural (% PIB potencial)	-0,6	-0,4	-0,4
Saldo estrutural verificado/previsto e OMP	-0,6	-0,4	-0,4
Ajustamento estrutural requerido	0,6	0,6	0,4
Ajustamento estrutural verificado/previsto	0,9	0,2	0,0
Desvio	0,3	-0,4	-0,4
Taxa de crescimento da despesa			
Rácio de referência	0,2	0,7	1,7
Crescimento da despesa (a)	1,7	2,1	2,6
Desvio	-1,5	-1,4	-0,9
Dívida de Maastricht			
Rácio de referência	< 60	< 60	< 60
Rácio verificado/previsto	122,2	119,5	117,1
Ajustamento estrutural requerido (MLSA)	0,4	-0,3	-
Ajustamento estrutural verificado/previsto	0,8	0,2	-
Desvio	0,4	0,5	-

(a) Valores determinados por diferença entre o desvio e o rácio de referência (o sinal negativo no desvio significa que o crescimento da despesa excedeu o rácio de referência).

Fonte: INE, 2.ª notificação de 2019 do PDE, setembro de 2019; CE, *European Economic Forecast Autumn 2019, Analysis of the Draft Budgetary Plan of Portugal* e *Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Portugal*, todos de novembro de 2019.

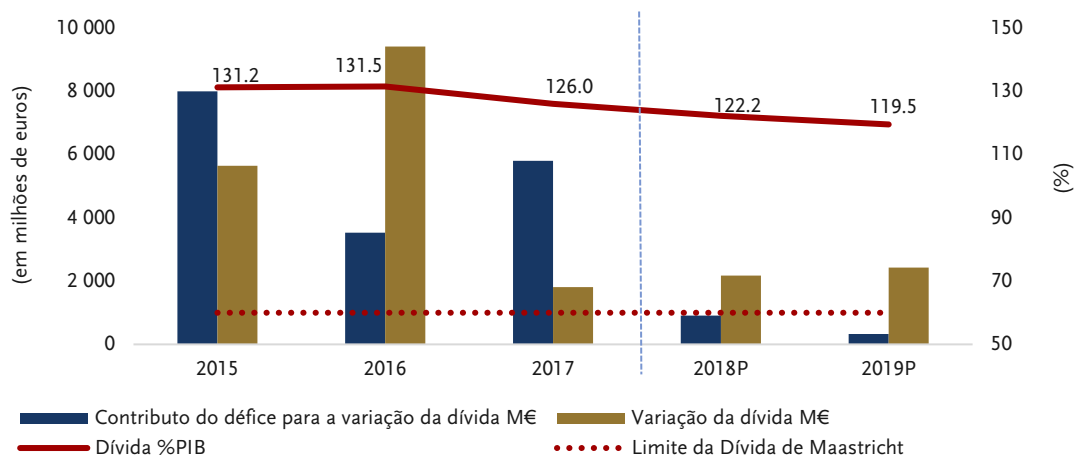
Apesar de uma melhoria do saldo estrutural de 0,9% do PIB, em 2018, cumprindo o ajustamento estrutural mínimo recomendado de 0,56% do PIB para o OMP, a taxa de crescimento da despesa pública, líquida de medidas discricionárias de receitas e *one-off*, excedeu o valor de referência aplicável de 0,2%, levando a um desvio negativo de 1,5% do PIB. Porém, tendo em consideração a distância para o OMP, os valores previstos para o défice orçamental e a redução esperada da dívida pública, a CE considerou não existir base suficiente para concluir sobre a existência de um desvio significativo da trajetória de ajustamento estrutural em 2018.

Para 2019, as previsões da CE indicam uma redução do défice para 0,1% do PIB, em resultado da expectativa de evolução positiva das receitas cíclicas, de redução da despesa com juros e de execução do investimento público abaixo do orçamentado; porém, o resultado do défice encontra-se influenciado pelo impacto negativo de uma nova ativação pelo Novo Banco do mecanismo de capital contingente (0,6% do PIB)¹. A previsão do saldo orçamental é de 0,0% do PIB para 2020, num cenário de políticas invariantes.

Relativamente à evolução do rácio da dívida de Maastricht no PIB, o cenário previsional aponta para 119,5% em 2019 e 117,1% em 2020, devido, principalmente, à perspetiva de excedentes primários e de crescimento económico (com taxa de variação do PIB de 2,0% para 2019 e de 1,7% para 2020). Todavia, em valores nominais, a dívida continua a aumentar e o respetivo rácio, em percentagem do PIB, a exceder significativamente os 60% de referência do Tratado da União Europeia.

¹ Cfr. ponto 6.2.

Gráfico II. 1 – Evolução da dívida de Maastricht – 2015-2019P



Fonte: INE, 2.ª notificação de 2019 do PDE, setembro 2019; CE – AMECO, novembro 2019.

Apesar de as projeções apontarem para a continuação da trajetória descendente da dívida pública, os encargos com juros continuam a ser dos mais elevados da UE e a CE¹ identifica fatores de risco, bem como aponta a necessidade de prosseguir com reformas, referindo designadamente a necessidade de:

- ◆ conter as despesas e utilizar os ganhos decorrentes de receitas extraordinárias e da diminuição das despesas com juros para reduzir a dívida pública a um ritmo mais rápido;
- ◆ uma maior consolidação orçamental e de progressos com reformas estruturais favoráveis ao crescimento, que reforcem uma trajetória descendente da dívida;
- ◆ assegurar uma orçamentação adequada e um controlo eficaz das despesas em todos os sectores da administração pública, juntamente com a tomada de medidas decisivas para fazer face aos contínuos e elevados pagamentos em atraso dos hospitais, bem como melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas e do sistema de pensões;
- ◆ um maior enfoque na contenção da despesa global e na reforma da administração pública a médio prazo, tornando o sistema fiscal e as despesas públicas mais favoráveis ao crescimento.

Estas conclusões encontram ainda suporte na análise mais recente da CE² sobre a sustentabilidade da dívida e sobre os riscos orçamentais onde se conclui que, apesar do elevado rácio da dívida pública no PIB, não existem riscos significativos de sustentabilidade orçamental no curto prazo.

Todavia, no médio prazo, o rácio da dívida continua a ser extremamente sensível aos choques no crescimento nominal do PIB, nas taxas de juro e no saldo primário estrutural, em comparação com o cenário base assente no pressuposto de políticas invariantes. Em particular, a previsão de um diferencial nominal desfavorável entre as taxas de juro e de crescimento indica que o rácio da dívida está sujeito a um elevado risco no médio prazo, que é agravado pelo aumento dos custos decorrentes do envelhecimento da população nos últimos anos das projeções, especialmente, nas despesas de saúde e pensões.

¹ Relatório de 2019, que inclui a apreciação aprofundada da prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos.

² *Fiscal Sustainability Report 2018*, janeiro 2019; *Assessment of the 2019 Stability Programme for Portugal*, junho 2019.

1.2. Saldo orçamental para efeitos do PDE e em contabilidade pública: aspetos metodológicos diferenciam as duas óticas

Em 2018, o défice das administrações públicas atingiu 0,4% do PIB¹, representando uma redução de 2,6 p.p. face ao ano anterior em resultado, sobretudo, do efeito de base em 2017 da operação de recapitalização da CGD (que ascendeu a 2,0% do PIB).

O Quadro II. 2 traduz os principais aspetos metodológicos que diferenciaram as duas óticas em 2018, através dos ajustamentos que permitem obter o saldo global das administrações públicas em contabilidade nacional (referência para efeitos do PDE), a partir do saldo dos serviços integrados (Estado) em contabilidade pública.

Quadro II. 2 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional

(em milhões de euros)

Saldos e ajustamentos	2017	2018	
		Valor	% do PIB
Saldo dos SI – ótica da contabilidade pública (excluindo ativos financeiros)	-4 786	-3 666	-1,8
Saldos das administrações regionais e locais em contabilidade pública	293	424	0,2
Saldo da segurança social em contabilidade pública	2 086	1 974	1,0
Ajustamentos ao universo	1 944	806	0,4
Ajustamentos relativos à especialização do exercício, dos quais:	1 311	2 120	1,0
Diferença entre juros pagos e devidos	148	491	0,2
Impostos e contribuições para a segurança social	270	767	0,4
Ajustamento <i>accrua</i> da administração regional e local	55	38	0,0
Pagamento de pensões associado a fundos de pensões transferidos para as AP	502	526	0,3
Material militar	178	31	0,0
Reclassificação de operações	-6 647	-2 569	-1,3
Injeções de capital da administração central, das quais:	-6 301	-2 201	-1,1
<i>Aumento de capital da CGD</i>	-3 944	-	-
<i>Aumento de capital da Infraestruturas de Portugal</i>	-880	-886	-0,4
<i>Aumentos de capital em HEPE</i>	-500	-500	-0,2
<i>Aumentos de capital da EDIA</i>	-	-374	-0,2
Aumentos de capital do Metropolitano de Lisboa	-192	-175	-0,1
Outros	-346	-368	-0,2
Saldo em contabilidade nacional	-8 358	-3 286	-1,6
(Capacidade (+) / necessidade (-) líquida de financiamento):			
Administração central	317	347	0,2
Administração regional e local	2 243	2 028	1,0
Fundos de segurança social	-5 799	-911	-0,4
Total das administrações públicas			

Nota: Ajustamentos de sinal positivo (negativo) afetam positivamente (negativamente) o saldo em contas nacionais.

Fonte: CGE – Mapa XXIII e Quadro 23; INE, 2.ª notificação de 2019 do PDE, setembro de 2019.

Atendendo à sua dimensão, destacam-se os seguintes ajustamentos:

- ◆ especialização do exercício (2 120 M€) com um impacto favorável no saldo das administrações públicas em contabilidade nacional, em resultado do efeito positivo dos ajustamentos referentes a impostos (658 M€), contribuições sociais (109 M€) e juros (491 M€); salienta-se ainda o ajustamento que anula o registo do pagamento de pensões associado a fundos de pensões transferidos para o sector das administrações públicas (526 M€);

¹ Cfr. INE, 2.ª notificação de 2019 do PDE, setembro de 2019.

- ◆ reclassificação de despesa de ativos financeiros em despesa efetiva¹ (-2 569 M€), salientando-se as transferências de capital para a Infraestruturas de Portugal (886 M€), Hospitais EPE (500 M€), EDIA (314 M€) e Metropolitano de Lisboa (175 M€); tratando-se de operações entre entidades das administrações públicas (do Estado para EPR), o impacto final no saldo é nulo pelo efeito de consolidação.

1.3. Dívida Pública na ótica de Maastricht: âmbito mais alargado face ao da CGE

Em 2018, beneficiando das condições económicas favoráveis, verificou-se uma redução, pelo segundo ano consecutivo, do rácio da dívida de Maastricht, situando-se em 122,2% (126,0% em 2017).

À semelhança do saldo orçamental, o conceito de dívida de Maastricht, de acordo com os princípios das contas nacionais e as especificações no contexto da supervisão orçamental europeia, diverge da noção de dívida pública em termos de contabilidade pública, seja a dívida direta do Estado apresentada no Mapa XXIX da CGE, ou seja, a dívida direta consolidada do Estado apurada pelo TC (quantificadas no quadro seguinte).

Quadro II. 3 – Dívida pública

(em milhões de euros)

	2017		2018	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Dívida direta do Estado – <i>stock</i> nominal de dívida dos SI (a)	238 263	120,4	245 558	126,0
Dívida consolidada (SI + SFA) (b)	235 657	116,5	237 527	116,5
Dívida de Maastricht	246 967	122,2	249 143	122,2

(a) Mapa XXIX da CGE.

(b) Valor apurado pelo TC (valor nominal do *stock* da dívida consolidada, cfr. ponto 3.2.7.1, da Parte I).

Fonte: Mapa XXIX da CGE 2018 e INE, 2.ª notificação de 2019 do PDE, setembro de 2019.

A dívida direta do Estado é o conceito mais restrito em termos de âmbito, limitando-se à dívida sob gestão do IGCP, avaliada ao valor nominal e não consolidada. A dívida consolidada tem sido apurada pelo TC², por falta de informação na CGE.

A dívida de Maastricht consolida a dívida de todos os subsectores das administrações públicas (administração central, administração regional e local e fundos de segurança social), de acordo com o SEC 2010 e engloba as responsabilidades brutas em numerário e depósitos, títulos de dívida e empréstimos, avaliados ao valor nominal, ou seja, ao valor facial dos passivos. Note-se que estes valores refletem já a alteração metodológica da nova base das Contas Nacionais de 2016 (que substituiu a de 2011), onde se incluem os juros capitalizados dos certificados de aforro no *stock* da dívida pública, o que eliminou a divergência mais significativa que existia com a dívida direta do Estado.

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 de todas as entidades que compõem a administração central³.

¹ Ativos financeiros 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 rentabilidade futura para o Estado, que são registados em contabilidade nacional como transferências de capital.

² Cfr. ponto 3.2.7.1, da Parte I.

³ Cfr. ponto 4, da Parte I.

2. PENSÕES

O sistema público de pensões português está ancorado no princípio da solidariedade¹ que se consubstancia na repartição da riqueza e no reforço da função redistributiva do Estado. No sistema contributivo, a despesa com pensões é suportada pelas contribuições da população ativa empregada e respetivas entidades empregadoras e deve “ser fundamentalmente autofinanciado”².

Por sua vez, o sistema não contributivo 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), sendo as respetivas pensões ou complementos da responsabilidade do Estado.

As pensões de natureza contributiva são asseguradas pelo sistema de segurança social (sistema previdencial-repartição) e pelo regime de proteção social convergente (RPSC), gerido pela Caixa Geral de Aposentações (CGA)³, este último exclusivo das pensões dos trabalhadores em funções públicas admitidos até 31/12/2005.

Por sua vez, as pensões de natureza não contributiva são asseguradas, na sua maioria, pelo SSS, através do sistema de proteção social de cidadania nas eventualidades de invalidez, velhice e sobrevivência e de outras, de natureza diversa. Para além destas, compete ao RPSC assegurar ainda algumas pensões de natureza não contributiva e especial, as denominadas pensões da exclusiva responsabilidade do Estado.

De referir ainda, relativamente à SS, as pensões enquadradas no sistema de regimes especiais (que não constam da LBSS) como as pensões do regime substitutivo bancário e dos trabalhadores do BPN e os complementos de pensão dos trabalhadores da Carris e, relativamente à CGA, as pensões dos Fundos de Pensões que foram sendo integrados desde 1996, bem como as que lhe forem atribuídas por lei, com ou sem fundo financeiro associado.

2.1. Universo: 3,6 milhões de pensões (menos 1,7% do que em 2017)

No final de 2018, o número de pensões em pagamento⁴ era de 3 569 693, sendo 82% da responsabilidade do SSS⁵ e 18% da responsabilidade do RPSC. Face a 2017, o número de pensões apresentou um decréscimo de 1,7%, evolução para a qual contribuíram, o SSS com menos 2,0% e o RPSC com um decréscimo de 0,5% (Gráfico II. 2).

¹ Art. 8.º da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), aprovada pela Lei 4/2007, de 16/01.

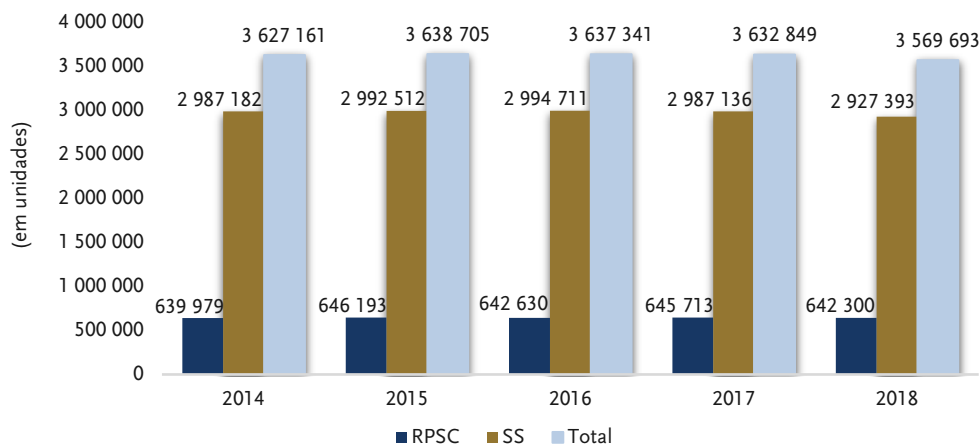
² Art. 54.º da LBSS.

³ A partir de 01/01/2006, a natureza contributiva deste regime ficou comprometida na parte que respeita à solidariedade geracional, dada a integração dos trabalhadores em funções públicas admitidos depois desta data no sistema previdencial do SSS.

⁴ Relativamente ao SSS, por inexistência de dados fiáveis e por simplificação da análise, considerou-se que a cada pensão correspondeu a um beneficiário passivo (pensionista) daquele sistema.

⁵ Por eventualidade: velhice (69,7%), sobrevivência (24,3%) e invalidez (6,0%).

Gráfico II. 2 – Universo de pensões 2014-2018



Fonte: Estatísticas da SS (dados extraídos a 12/06/2019) e CGA.

Ao nível da SS entre 2014 e 2016 o número de beneficiários passivos cresceu 0,3%, em resultado da alteração do âmbito da suspensão do regime especial de acesso à pensão de velhice e do envelhecimento da população.

Em 2017 e 2018, o número de beneficiários passivos da SS regrediu (-0,3% e -2,0%, respetivamente), o que parece ter resultado de uma maior dinâmica do mercado de trabalho que tem vindo a acomodar uma parte significativa do desemprego estrutural, mas refletindo também o impacto da migração de algumas pensões de invalidez para a nova prestação de apoio à deficiência e dependência – prestação social para a inclusão – que ocorreu em 2018¹.

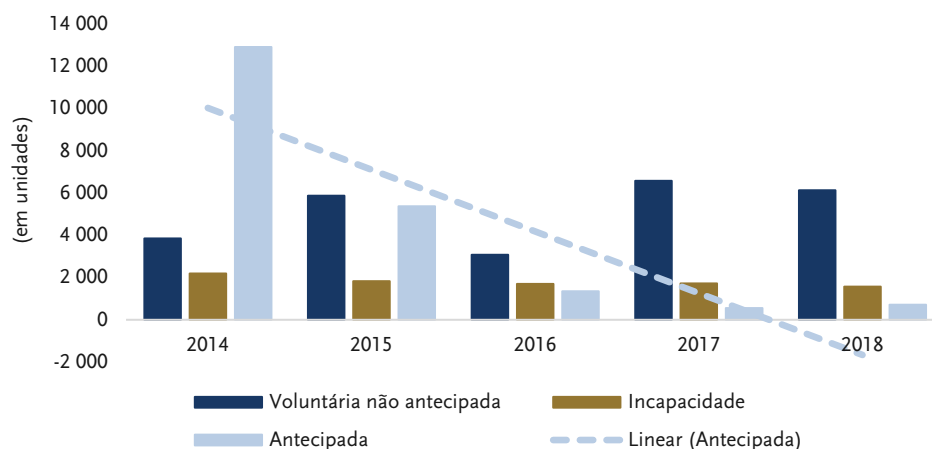
Já no que respeita à evolução do número de beneficiários passivos do RPSC, a tendência foi crescente até 2015 passando, a partir de 2016, a apresentar um comportamento errante (menos 0,6% em 2016; mais 0,5% em 2017 e menos 0,5% em 2018), o qual se explica pelas alterações legislativas introduzidas nas condições de acesso às pensões de velhice, nas fórmulas de cálculo das mesmas² (que consubstanciaram a convergência para o regime geral da SS) e nas políticas destinadas à retenção na vida ativa aplicadas ao universo de referência (trabalhadores em funções públicas admitidos até 31/12/2005).

Como evidenciado no Gráfico II. 3, esta tendência materializou-se por via do aumento das reformas voluntárias e da redução das reformas antecipadas.

¹ DL 126-A/2017, de 6/10, instituiu a prestação social para a inclusão. Nos termos do n.º 2 do art. 48.º deste diploma, aos titulares de pensões sociais de invalidez e pensão de invalidez dos regimes transitórios agrícolas e respetivo complemento extraordinário de solidariedade passou a ser atribuída, oficiosamente, a prestação social para a inclusão a partir de 01/01/2018.

² As pensões antecipadas foram as mais afetadas pelas alterações efetuadas pois, além da formação da pensão ser obtida a partir de uma nova fórmula, sobre elas recaiu um aumento de penalização por duas vias: acréscimo de um ano na idade normal de acesso a estas pensões (de 65 para 66 anos), ao mesmo tempo que foi eliminado o mecanismo de despenalização por tempo de serviço igual ou superior a 33 anos e 55 anos de idade.

Gráfico II. 3 – Efeito das políticas de retenção na vida ativa



Fonte: CGA.

Relativamente à média de idades dos pensionistas e ao número médio de anos de carreira contributiva, verificou-se que:

- ◆ A idade média dos novos pensionistas do SSS situa-se ainda nos 63,8 anos (2018), abaixo da idade normal de acesso à pensão de velhice (66 anos e 4 meses). Por sua vez no RPSC, em 2018, a média de idades à data da aposentação foi de 62,6 e à data da morte de 80,6 anos, indicadores que remetem para que a duração média das pensões em pagamento tenha passado a ser de 20,3 anos (mais 4,8 anos que em 2006)¹.
- ◆ O número médio de anos de carreira contributiva dos beneficiários de pensões de velhice do RGSS (27,8, em 2018) encontra-se significativamente abaixo dos 40 anos necessários para a obtenção de uma pensão de velhice isenta de penalizações². Por sua vez, no RPSC o tempo médio de serviço relevante para efeitos de formação do valor da pensão (carreira contributiva) foi de 30,4 anos em 2018 (27,3 anos em 2017 e 30,6 anos em 2006).

No SSS o rácio que compara o número de beneficiários ativos com o número de beneficiários passivos decresceu de forma gradual e constante entre 2008 e 2013 (de 2,1 para 1,8), voltando a recuperar em 2015 (1,9) mantendo-se constante até 2017. Em 2018 continuou a recuperar (2,0), mas ainda não atingiu o índice do ano de 2008 (2,1).

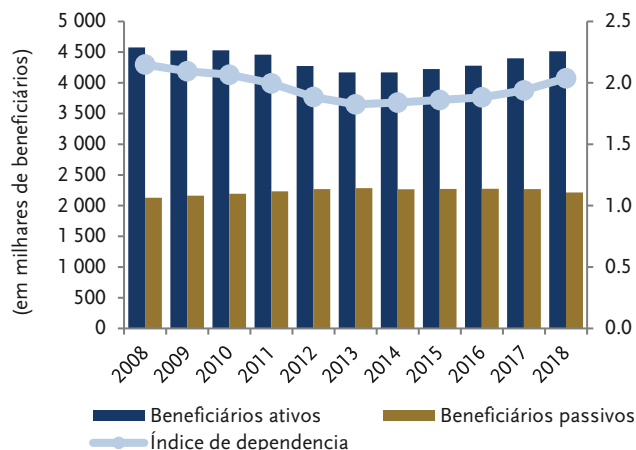
De referir, no entanto, que a recuperação deste índice é de natureza conjuntural uma vez que está sustentada apenas na apreciação do mercado de trabalho que tem vindo a acomodar, desde finais de 2014, a população residente, em idade ativa, disponível para trabalhar. Porém prevê-se que a evolução demográfica exerça uma pressão negativa sobre este indicador (Gráfico II. 4).

¹ Note-se que os dados disponíveis da CGA não distinguem as pensões de velhice das de invalidez, facto que reduz a média apurada ainda que não seja possível medir esse impacto.

² Em sede de contraditório, o ISS alega que “(...) pode-se entender que a apresentação de uma carreira inferior a 40 anos resulta numa penalização, ao ser aplicada uma taxa de formação inferior à máxima possível. Contudo, parece-nos excessivo o uso do termo «penalização». Mantém-se a observação uma vez que, na prática, uma carreira contributiva inferior a 40 anos corresponderá sempre a uma taxa de formação da pensão inferior àquela que seria atribuída a uma carreira contributiva com 40 anos, o que significa um valor de pensão também inferior (penalização).

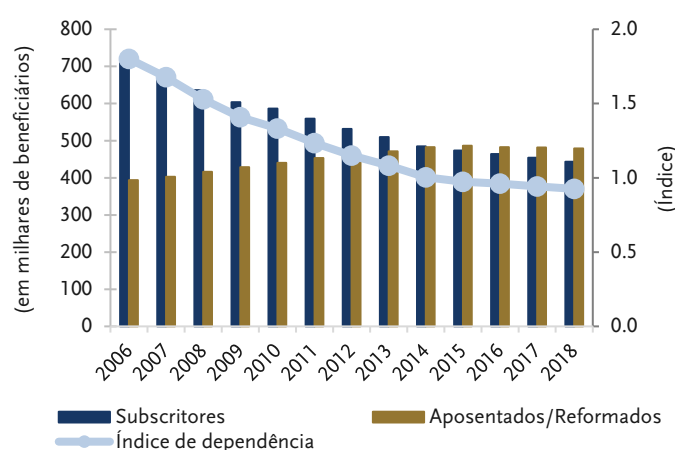
No RPSC (Gráfico II. 5) este rácio incorpora o efeito da integração dos trabalhadores em funções públicas, contratados a partir de 01/01/2006 no RGSS (e já não no RPSC), e daí a tendência decrescente, a partir daquela data, para o número de beneficiários ativos (menos 40,0% desde 2006¹).

Gráfico II. 4 – Índice de dependência dos beneficiários passivos do SSS



Fonte: Estatísticas da SS.

Gráfico II. 5 – Índice de dependência dos beneficiários passivos do RPSC



Fonte: Estatísticas da CGA.

2.2. Despesa: 26 640 M€ (mais 2,5% do que em 2017)

Em 2018, a despesa com pensões e complementos totalizou 26 640 M€ dos quais 16 964 M€ integraram o SSS (63,7% do total) e 9 676 M€ o RPSC (36,3% do total). Face a 2017, a despesa com pensões aumentou 2,5%, com os encargos com pensões de velhice e invalidez a representarem a maior fatia, no montante de 23 020 M€ (86,4%)² (Quadro II. 4).

Quadro II. 4 – Despesa com pensões e complementos – 2014-2018

Designação	(em milhões de euros)					18/17 %	TCMA 14/18 %
	2014	2015	2016	2017	2018		
Velhice + Invalidez	22 191	22 118	22 419	22 643	23 020	1,7	0,9
Sobrevivência	3 007	3 059	3 122	3 196	3 291	3,0	2,3
Outras (a)	83	81	91	162	328	103,2	41,0
Total	25 281	25 258	25 632	26 000	26 640	2,5	1,3

(a) Nas outras despesas com pensões foi incluído o valor total do aumento extraordinário relativo às pensões do SSS (77 M€ em 2017 e 207 M€ em 2018), cuja distribuição por eventualidade não foi possível conhecer.

Fonte: CSS 2014 a 2018; Relatório e Contas da CGA 2014 a 2018.

Ao longo do período observado, a despesa com pensões apresentou uma tendência de crescimento constante, ainda que moderado (crescimento médio de 1,3% no quinquénio terminado em 2018). As medidas de natureza regressiva, adotadas durante o período de vigência do PAEF, contribuíram de forma

¹ O número de beneficiários ativos passou de 739 664, no final de 2005, para 443 528, no final de 2018.

² Sem incluir, no caso do SSS, o aumento extraordinário de 207 M€, cuja afetação por eventualidade não se encontra disponível.

mitigada para o abrandamento destas despesas, não conseguindo o efeito regressivo continuado a que se propunham devido à rigidez da estrutura social (com um peso relevante da população residente envelhecida) e à excecionalidade de algumas das medidas aplicadas.

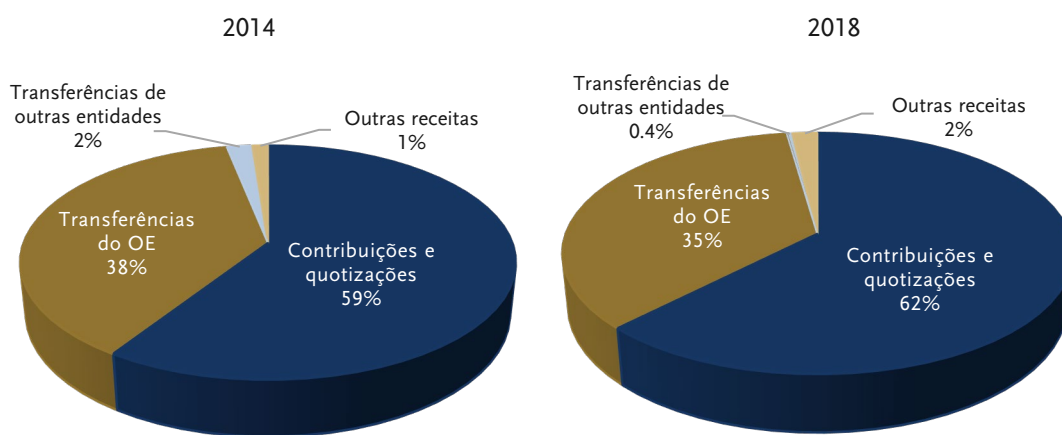
Em 2018 foi dada continuidade às políticas aplicadas em 2017, no que respeita especificamente à reposição de rendimentos, com destaque para a reposição da regra de atualização de pensões¹, acrescida de um aumento extraordinário², a partir de agosto de cada ano, sob determinadas condições e atualização dos valores do IAS.

As alterações legislativas introduzidas nas condições de acesso às pensões de velhice e nas fórmulas de cálculo das mesmas, impondo penalizações mais severas na formação destes rendimentos de substituição dos rendimentos do trabalho, com consequências diretas na diminuição do número de beneficiários passivos, foram também fatores determinantes para a evolução da despesa com pensões no seu todo.

2.3. Financiamento: 62% de contribuições e 35% do OE

As pensões e complementos (pagas pela SS e pela CGA) foram financiadas, sobretudo, por receitas provenientes das quotizações dos beneficiários ativos e das contribuições das entidades empregadoras e de transferências do OE.

Gráfico II. 6 – Financiamento da despesa com Pensões – 2014 e 2018



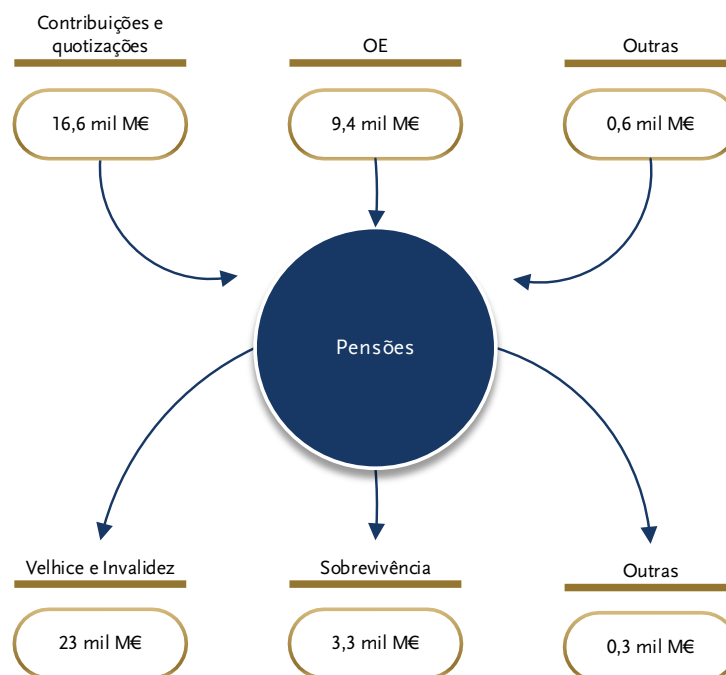
Fonte: CSS 2014 e 2018 e dados fornecidos pela CGA 2014 e 2018.

Em 2018, a despesa com pensões e complementos, tal como consta da CGE, totalizou cerca de 26 640 M€ e foi maioritariamente financiada por receitas provenientes contribuições e quotizações.

¹ DL 254-B/2015, de 31/12; DL 25/2017, de 3/03, Portaria 98/2017, de 7/03, e Portaria 23/2018, de 18/01.

² Art. 103.º da LOE 2017 e Decreto Regulamentar 6-A/2017, de 31/07; art. 110.º da LOE 2018 e Decreto Regulamentar 5/2018, de 26/06.

Figura II. 1 – Fontes de financiamento das pensões e complementos (SS e CGA) – 2018



A evolução crescente da receita proveniente de contribuições e quotizações, diretamente indexada à recuperação do mercado de trabalho, permitiu que o esforço financeiro do Estado na satisfação das responsabilidades com pensões tenha vindo a regredir desde 2016.

Quadro II. 5 – Financiamento da despesa com Pensões – 2014-2018

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2014	2015	2016	2017	2018	
					Valor	Peso
Contribuições e quotizações	14 959	14 686	15 202	15 864	16 618	62,4
Transferências do OE	9 526	10 154	10 028	9 725	9 422	35,4
Transferências de outras entidades	493	125	99	103	106	0,4
Outras receitas	303	293	302	309	495	1,9
Despesa com pensões (a)	25 281	25 258	25 632	26 000	26 640	100,0

(a) Valores consolidados: o valor total das pensões corresponde ao somatório dos valores pagos pela SS e pela CGA incluídos na CGE. No ano de 2014 este valor é superior em 407 M€ devido à metodologia de contabilização utilizada pela segurança social até 2014.

Fonte: CSS 2014 a 2018 e dados fornecidos pela CGA.

De 2017 para 2018, a redução do esforço financeiro do Estado deveu-se, sobretudo, à evolução crescente da receita proveniente de contribuições e quotizações da SS, diretamente indexada à recuperação do mercado de trabalho e à massa salarial. Esta evolução permitiu em 2018 dispensar a transferência extraordinária do OE para financiamento do défice do sistema previdencial – repartição da SS e mais do que compensou o aumento das transferências do OE para financiamento do défice do RPSC, o qual decorre do facto de as receitas provenientes de beneficiários ativos e respetivas entidades empregadoras tenderem a ser cada vez menores.

A análise conjunta do financiamento das pensões, ao incluir os vários sistemas da segurança social e o RPSC, não se cinge a pensões de natureza contributiva incluindo, também, pensões (e/ou complementos

de pensões) cujo encargo compete legalmente ao Estado, independentemente da receita arrecadada com contribuições e quotizações.

Os quadros seguintes apresentam a distribuição, em valores absolutos, das várias fontes de financiamento pelos diferentes sistemas e regimes.

- ◆ O sistema previdencial-repartição é maioritariamente financiado por receitas provenientes das quotizações dos beneficiários ativos e das contribuições das entidades empregadoras, embora o Estado financie algumas despesas residuais deste sistema. As transferências do OE devem constituir receitas residuais, destinadas ao financiamento da perda de receita motivada pela aplicação de políticas de isenção ou redução de taxas contributivas (receitas cessantes). No entanto, no período considerado (2014-2017) as transferências do OE integraram valores destinados ao financiamento do défice do sistema. As transferências provenientes da CGA destinaram-se a financiar pensões processadas e pagas pelo regime previdencial da SS, mas cujos encargos, por imposição legal, cabem àquela entidade (Quadro II. 6).

Quadro II. 6 – Financiamento do sistema previdencial – repartição (contributivo) – 2014-2018

(em milhões de euros)

Origem do financiamento	2014	2015	2016	2017	2018
Contribuições e quotizações (a)	10 543	10 834	11 405	12 127	12 949
Transferências do OE	1 127	981	814	507	167
Receitas cessantes (a)	140	163	168	168	167
Financiamento do défice (b)	987	818	646	339	-
Transferências da CGA (c)	16	138	145	152	163
Outras receitas (d)	-	-	-	-	183
Despesa com pensões (e)	11 686	11 952	12 364	12 785	13 462

(a) Cálculos TC: As receitas provenientes de contribuições e quotizações e receitas cessantes foram expurgadas dos valores destinados ao financiamento das prestações sociais imediatas e de outras despesas.

(b) Representa as necessidades de financiamento de pensões. Nesta análise, considerou-se que o financiamento foi realizado por transferências extraordinárias do OE.

(c) Para financiamento da quota parte das pensões unificadas pagas pela SS, mas cujo encargo pertence à CGA, entre outras. No ano de 2014 a transferência da CGA para a SS foi de 118 M€, mas devido à metodologia de contabilização utilizada pela SS até 2014 apenas foi registado em receita proveniente da CGA o valor para pagamento das pensões da MARCONI (16 M€), sendo o restante (102 M€) destinado às pensões unificadas deduzido diretamente à despesa com pensões pagas pela SS.

(d) Utilização de parte do saldo do sistema previdencial-repartição para pagamento de pensões.

(e) Valores não consolidados

Fonte: CSS 2014 a 2018.

- ◆ O sistema de proteção social de cidadania (na parte que respeita aos subsistemas de solidariedade e de proteção familiar) é financiado por transferências do OE e por receitas fiscais consignadas (Quadro II. 7). O esforço de recuperação dos rendimentos destinados às famílias partilhado em alguma medida pela recuperação da economia e do mercado de trabalho permitiu que o esforço de financiamento deste sistema regredisse desde 2016 e com maior vigor em 2018, ano que apresentou um recuo, em termos homólogos, na ordem dos 4,9% (1,3% no quinquénio). Esta evolução incorpora também o impacto da migração das pensões de invalidez para a nova prestação de apoio à deficiência e dependência – prestação social para a inclusão.

Quadro II. 7 – Financiamento do sistema de proteção social de cidadania (não contributivo) – 2014-2018

(em milhões de euros)

Origem do financiamento	2014	2015	2016	2017	2018
Transferência do OE	3 551	3 602	3 581	3 537	3 382
Receitas fiscais consignadas (a)	220	227	228	219	191
Despesa com pensões	3 771	3 829	3 809	3 756	3 573

a) Apenas o subsistema de proteção familiar é financiado por receita fiscais consignadas. Para efeitos desta análise, esta receita foi expurgada dos valores destinados ao financiamento de outras prestações e despesas pagas pelo subsistema. Cálculos TC

Fonte: CSS 2014 a 2018.

- ◆ O sistema de regimes especiais é maioritariamente suportado pelo OE (Quadro II. 8). Fazem parte deste sistema: i) o regime substitutivo do sector bancário, externo ao sistema, e que constitui a quase totalidade da despesa com pensões integrada neste sistema (98,1%) e tendencialmente a decrescer¹; ii) as pensões dos trabalhadores do BPN (0,2%), cujo financiamento é proveniente da reserva do Fundo de Pensões destes trabalhadores, integrado e gerido pela CGA²; e iii) os complementos de pensão dos trabalhadores da CARRIS (1,7%) totalmente financiadas pelo OE³, através da CGA.

Quadro II. 8 – Financiamento do sistema regimes especiais – 2014-2018

(em milhões de euros)

Origem do financiamento	2014	2015	2016	2017	2018
Transferências do OE – Regime substitutivo bancário	497,0	487,0	478,2	468,4	457,6
Transferências da CGA – BPN (reserva) e Carris (OE)	0,4	0,6	0,7	5,8	8,8
Despesa com pensões	497,3	487,6	478,9	474,2	466,4

Fonte: CSS de 2014 a 2018.

- ◆ O RPSC (CGA) é financiado quer pelas contribuições e quotizações (cujo peso é tendencialmente decrescente, dado o carácter fechado do sistema), quer pelo OE (responsável também pelo pagamento de pensões dos beneficiários dos fundos transferidos para a CGA cujas reservas se esgotaram ou não foram constituídas). As transferências da SS destinaram-se a financiar pensões processadas e pagas pelo regime RPSC, mas cujos encargos, por imposição legal, cabem à SS. A CGA processa e paga pensões financiadas por outras entidades e também por reservas dos fundos de pensões transferidos para a CGA.

Quadro II. 9 – Financiamento do Regime de Proteção Social Convergente (CGA) – 2014-2018

(em milhões de euros)

Origem do financiamento (a)	2014	2015	2016	2017	2018
Contribuições e quotizações	4 416	3 852	3 797	3 738	3 668
Dotações do Orçamento de Estado	4 131	4 858	4 926	4 993	5 224
<i>das quais: para financiamento de défice</i>	3 870	4 604	4 663	4 729	4 914
Comparticipação da SS (b)	510	525	528	530	537
Comparticipação de Outras Entidades	86	115	99	103	106
Outras receitas	303	293	302	309	312
Despesa com pensões (c)	9 445	9 643	9 653	9 672	9 848

(a) Valores fornecidos pela CGA.

(b) Para financiamento da quota parte das pensões unificadas pagas pela CGA, mas cujo encargo pertence à SS.

(c) Valores não consolidados.

Fonte: CGA.

¹ DL 127/2011, de 31/12, com as alterações introduzidas pelas Leis 20/2012, de 14/05, e 66-B/2012, de 31/12.

² DL 88/2012, de 11/04, e 145/2014, de 08/10.

³ DL 95/2017, de 10/08.

De facto, a perda de beneficiários ativos constitui a principal limitação estrutural à evolução das receitas provenientes de contribuições e quotizações no modelo de financiamento adotado no âmbito do processo de convergência para o RGSS, fortemente indexado ao número de beneficiários ativos e respetiva massa salarial (princípio da repartição). No último quinquénio, o efeito das medidas de convergência aplicadas já não foi suficiente para compensar o efeito da diminuição do número de beneficiários ativos no autofinanciamento deste regime.

2.4. Fundos de Pensões transferidos para a CGA: encargos acumulados para o Estado de 1465 M€ (197 M€ em 2018)

No final de 2018, as reservas dos fundos de pensões transferidos para a CGA totalizavam 5 192 M€ (menos 107 M€ em termos homólogos), um valor que representa apenas 84,5% das reservas iniciais (86,3 % em 2017).

Quadro II. 10 – Reservas dos Fundos de Pensões – CGA

(em milhões de euros)

Fundo	Ano de constituição da reserva	Valor da reserva constituída	Valor da reserva em		Relação entre reserva em 31/12/2018 e a reserva constituída
			01/01/2018	31/12/2018	
DRAGAPOR	1998	8	6	6	79,1
RDP I	1999	28	7	5	19,0
RDP II	2003	47	22	18	37,5
INCM	2004	138	85	78	56,8
ANA	2004	174	91	82	47,1
NAV	2004	236	169	160	68,0
CGD	2004	2 504	1 762	1 663	66,4
PT	2011	2 418	2 520	2 538	104,9
MARCONI	2011	385	404	405	105,2
BPN	2012	97	136	142	146,9
IFAP	2013	48	47	47	96,0
ENVC	2015	24	21	20	83,5
GESTNAVE	2015	34	29	28	80,3
Total		6 142	5 299	5 192	84,5

Fonte: CGA.

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.

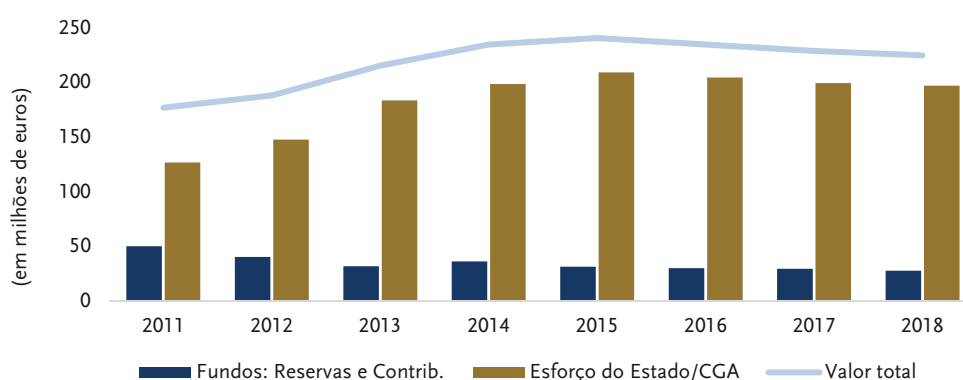
Em 2018, dos 18 fundos integrados na CGA, apenas 3 geraram receitas suficientes para suportar os inerentes encargos e valorizar as suas reservas, situação comparável a 2016, mas diferente da verificada em 2017, ano em que 7 destes fundos se encontravam nesta posição. Quatro destes fundos (CTT, BNU, INDEP e Macau) esgotaram as suas reservas entre 2011 e 2014, passando as inerentes responsabilidades com pagamento de

pensões e outros encargos a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e do OE (no caso do fundo do BNU)¹.

A CGA pagou ainda encargos com complementos de pensão dos ex-militares, por conta do Ex-Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas² transferido em 2014, para o qual não chegou a ser constituída qualquer reserva dado que a verba transferida para a CGA (2,4 M€), com vista à satisfação dos encargos deste Fundo, se esgotou no decurso desse mesmo ano.

Entre 2011 e 2018, o esforço financeiro do Estado/CGA para fazer face a estes encargos foi de 1 465 M€ (197 M€ em 2018).

Gráfico II. 7 – Esforço financeiro do Estado/CGA com fundos de pensões com reservas extintas



Fonte: Relatório e Contas da CGA 2011 a 2018.

Dos 1 465 M€ já suportados, 76,9% (1 126 M€) dizem respeito ao fundo de pensões dos CTT, cuja reserva se esgotou em abril de 2011 (Quadro II.11).

Quadro II. 11 – Esforço financeiro do Estado/CGA por Fundo de pensões – 2011-2018

(em milhões de euros)

Fundo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Peso no total %
CTT	127	127	149	150	147	144	141	141	1 126	76,9
BNU	-	17	21	20	19	19	19	18	133	9,1
MACAU	-	3	14	14	13	13	13	13	83	5,6
INDEP	-	-	-	0	2	2	2	2	8	0,5
MILITARES	-	-	-	14	28	26	25	23	116	7,9
Total	127	148	183	198	209	204	199	197	1 465	100,0

Fonte: Relatório e Contas da CGA 2011 a 2018.

¹ Situação analisada à data pelo TC (Relatório 40/2005–2.ª Secção – 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).

² Em sede de contraditório, a CGA esclarece que os encargos são suportados por verbas “(...) transferidas anualmente do orçamento do Ministério da Defesa Nacional para o orçamento da CGA”.

3. FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) é um património autónomo, sob gestão do IGFCSS, que funciona em regime de capitalização. Foi criado em 1989 com uma dotação de 216 M€, com vista à estabilização estrutural do regime financeiro do sistema previdencial.

Pretende-se que os rendimentos resultantes das intervenções nos mercados financeiro e monetário conjuntamente com outras receitas permitam gerar um valor equivalente a 24 meses da despesa com as pensões devidas pelo sistema previdencial, o que nunca se verificou. No final de 2018, o FEFSS valia 17 379 M€, o equivalente a 130,4% da despesa anual com pensões do sistema previdencial-repartição, que compara com 88,0% em 2008, valor suficiente para satisfazer compromissos de 15,7 meses¹.

Em 2018, a taxa de crescimento do valor do FEFSS foi de 10,2% que compara com um crescimento do valor das pensões em pagamento, no mesmo período, de 5,3%. No entanto, a valorização do Fundo ficou a dever-se às entradas de capital (que atingiram o valor mais elevado desde a sua criação, num total de 1 625 M€), uma vez que a gestão da carteira resultou num contributo negativo.

3.1. Fontes de financiamento: 2018 com maior volume de entradas de capital

A Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) define quatro fontes de financiamento do FEFSS: uma parcela das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que o Fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período de dois anos; os saldos anuais do sistema previdencial; as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras. Desde 2010², no entanto, que estas transferências se restringiram aos saldos anuais do sistema previdencial e às receitas resultantes da alienação de património.

Note-se que, como referido em Pareceres anteriores, quanto à receita proveniente dos saldos anuais do sistema previdencial, a interpretação que tem vindo a ser dada é mais abrangente ao incluir nesse saldo transferências provenientes do OE³, que só assim tem originado saldos positivos e passíveis de ser transferidos.

Ora a LEO determina que os saldos anuais do subsistema previdencial revertem a favor do FEFSS, nos termos da LBSS⁴ e a lei quadro de financiamento da segurança social estabelece que são receitas do “*sistema previdencial capitalização*” os “*Excedentes anuais do sistema de segurança social (...)*” que para além do sistema previdencial incluem ainda o sistema de proteção social de cidadania financiado por transferências do OE, receitas fiscais consignadas e resultados de exploração de jogos sociais. Esta desarmonia dos conceitos dos diversos diplomas que regulam o financiamento da SS fundamentou uma recomendação do Tribunal, reiterada desde o PCGE 2008⁵.

¹ Este valor não é coincidente com o do Relatório da CGE, que quantificou este valor em 15,99 meses da despesa com pensões, dada a utilização de metodologias de cálculo diferentes quanto ao valor da despesa com pensões a considerar.

² A LOE 2009 foi a última que incluiu também a receita proveniente de quotizações dos trabalhadores.

³ Entre 2012 e 2018 as transferências para o FEFSS provenientes dos saldos do sistema previdencial resultaram do facto daquele sistema ter sido financiado pelo OE (diretamente, através das transferências extraordinárias, entre 2012 e 2017, para colmatar o défice do sistema previdencial, no total de 5 589 M€ e, indiretamente, através de transferências do sistema de proteção social de cidadania cujo financiamento também é proveniente do OE, no montante de 1 323 M€).

⁴ N.º 2 do art. 28.º da Lei 91/2001 de 20/08, na redação atual. A LEO 2015 contém redação idêntica (n.º 2 do art. 21.º).

⁵ Cfr. Recomendações 49-PCGE/2017, 48-PCGE/2016, 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. A SESS considera que “*Atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado ... esta harmonização será oportuna numa revisão mais global dos mesmos*”.

Para além destas fontes “tradicionais” de financiamento do FEFSS, em 2017 e em 2018, a sua base de financiamento foi alargada com a consignação de receitas fiscais¹: i) as receitas obtidas pela cobrança líquida do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI)², disposição criada na LEO 2017 e mantida, com algumas alterações, na LOE 2018³ e ii) parte das receitas provenientes da cobrança de IRC⁴.

Como a seguir se demonstra, a orçamentação, o apuramento dos valores a transferir e a transferência dos montantes devidos revestem-se de significativa complexidade o que, especialmente no caso do IRC, decorre, em grande medida, da falta de clareza e rigor das normas legais que regulamentam a consignação.

3.1.1. Consignação da receita do adicional ao IMI

A orçamentação desta verba e a respetiva transferência para o FEFSS, padeceu de erros diversos:

- ◆ O OE 2017 previu um valor para a receita proveniente do AIMI de 135 M€, mas não a respetiva transferência desta receita para o FEFSS. Assim, foi apenas no final de 2017 que, através de uma alteração orçamental⁵, foram transferidos 50 M€ para o Fundo, tendo o restante sido transferido apenas em outubro de 2019⁶.
- ◆ No OE 2018 o valor previsto para a receita proveniente do AIMI foi de 161 M€, e apenas foi inscrito como transferência para o orçamento de receita da segurança social, o valor de 50 M€, valor também significativamente inferior ao cobrado que ascendeu a 136 M€.
- ◆ Acresce que também o OE 2019 prevê que a transferência para o FEFSS, a título de AIMI, seja de apenas 50 M€. Esta afetação tem sido efetuada em duodécimos, ao contrário do ocorrido em 2017 e 2018, em que as transferências tiveram lugar de uma vez e já no final dos respetivos anos económicos.

Em sede de contraditório, a MTSSS e o IGFS informam que a versão preliminar do OSS para 2020 prevê a transferência dos diferenciais relativos aos anos de 2018 e 2019. Apesar disso, a informação disponibilizada não permitiu confirmar que, no âmbito do OE para 2020, sejam assegurados os mecanismos necessários à transferência para o FEFSS da receita do AIMI que lhe está afeta⁷.

¹ Cfr. ponto 3.2.2.1.1. da Parte I.

² Art. 1.º do CIMI, com a redação dada pelo art. 218.º da LOE 2017 e art. 135.º-A a 135.º-F do CIMI, adicionados pelo art. 219.º da mesma LOE.

³ Art. 1.º e 135.º-A, 135.º-C, 135.º-D, 135.º-F, 135.º-G e 135.º-H do CIMI, redação dada pelo art. 257.º da LOE 2018.

⁴ Art. 232.º da LOE 2018.

⁵ Por despacho da SESS de 27/12/2017 foi autorizada a inscrição no OSS de uma receita proveniente de transferências correntes da Administração Central (Adicional ao IMI), no valor de 50 M€. Nos termos da proposta submetida a apreciação da SESS é referido que foi comunicado pelo SEAF que a estimativa do montante a transferir em 2017 era de 50 M€, sem prejuízo do possível apuramento final ocorrer já no decurso de 2018.

⁶ Informação prestada em contraditório pelo IGFCSS (que atualizou a informação prestada em 03/10/2019) e confirmada pelo IGFS e pela MTSSS.

⁷ Ouvidos em contraditório, nem o MF nem a DGO se pronunciaram sobre esta matéria. Acresce que a SGMSSS, entidade que recebe os valores do MF e os transfere para o FEFSS, informou que não possui informação quanto ao valor em falta de 2018 e sobre 2019 não se pronunciou.

3.1.2. Consignação de parte da receita do IRC

A LOE 2018¹ consignou ao FEFSS “(...) o valor correspondente a 2 p.p. das taxas previstas no capítulo IV do Código do IRC.”, com aplicação de forma faseada (0,5 p.p. em 2018, 1 p.p. em 2019, 1,5 p.p. em 2020 e 2 p.p. em 2021). Para além disso, determinou que:

- ◆ em cada ano (com início em 2018), seria transferido para o FEFSS 50% do valor que resultasse da aplicação da percentagem prevista à receita de IRC inscrita no Mapa I do anexo à respetiva LOE;
- ◆ no ano seguinte:
 - ◇ para além da transferência de 50% do valor que resultasse da aplicação da percentagem prevista à receita de IRC inscrita no Mapa I do anexo à respetiva LOE;
 - ◇ seria efetuado o acerto relativamente ao ano anterior, sendo transferida para o FEFSS a diferença entre o valor que resultasse da aplicação da percentagem prevista para o ano anterior à liquidação de IRC relativa a esse ano e o valor já transferido no ano anterior.

Ora, as disposições da referida norma são pouco claras e inconsistentes uma vez que:

- ◆ uma liquidação de IRC pode resultar da aplicação de mais do que uma das taxas previstas no capítulo IV do código do IRC pelo que, não sendo possível distinguir a receita por taxa de imposto, não é possível efetuar o cálculo rigoroso do valor consignado ao FEFSS;
- ◆ a segurança social não conhece, à data da elaboração do seu orçamento, o valor relativo à receita prevista de IRC inscrito no Mapa I da LOE (mapa com a receita dos serviços integrados);
- ◆ tomam como referência para o cálculo do montante definitivo a afetar ao FEFSS o “valor apurado da liquidação de IRC”, quando deveria referir-se à cobrança ou à receita líquida, dado que o valor da liquidação de IRC não se encontra deduzido dos valores não cobrados e em dívida ou já anulados, pelo que isso significaria calcular o valor a transferir para o FEFSS com base em valores liquidados que não foram cobrados e/ou que foram anulados por não serem devidos.

Note-se que a liquidação de IRC corresponde ao ato de apurar o valor a pagar pelo sujeito passivo, conceito que não pode ser confundido com cobrança (valor efetivamente arrecadado) nem com receita (que corresponde ao valor cobrado deduzido dos reembolsos e restituições pagos). A diferença entre estes conceitos é evidente quando considerados os montantes em causa (em 2018: liquidação 7 793 M€, cobrança 7 615 M€ e receita 6 340 M€).

Em 2018, foi orçamentado e transferido para o FEFSS, a título de IRC, o montante de 70 M€. De acordo com o IGFSS, considerando a taxa de IRC de 21% e a previsão da receita deste imposto inscrita no Mapa I da LOE de 2018, foi apurado o valor 67,2 M€ que foi arredondado para 70 M€.

Já em 2019, o IGFSS solicitou à DGO informação quanto ao valor definitivo que, com referência a 2018, deveria ser consignado ao FEFSS e, caso o montante excedesse os 70 M€ já transferidos, qual o momento em que seria expectável vir a ocorrer a transferência. Entretanto, o IGFSS em contraditório informou que ainda não tinha sido transferida qualquer verba relativa a acertos da receita do ano de 2018.

Devido às inconsistências e à falta de clareza da norma, o orçamento da segurança social para 2019 previu indevidamente a afetação de receita de IRC ao FEFSS no montante de 198 M€. Este montante resulta da

¹ Cfr. art. 232.º.

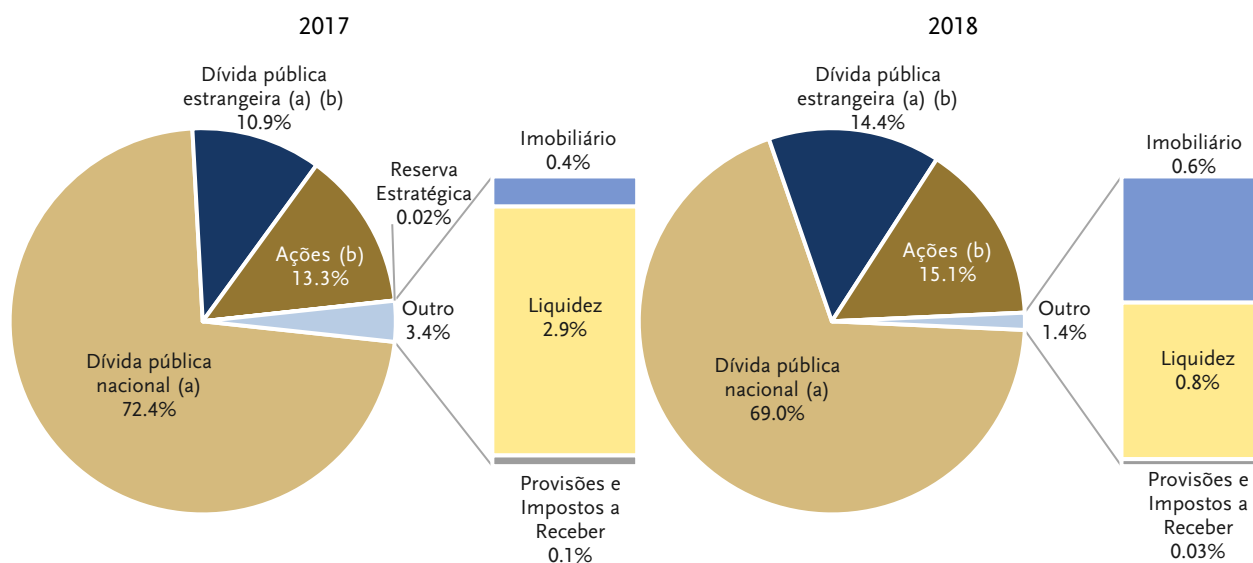
aplicação de 1 p.p. à receita prevista de IRC no Mapa I da LOE de 2018 (por não ser conhecido o Mapa I da LOE de 2019) e da dedução do valor de 70 M€ transferido em 2018. Ora, este procedimento não está conforme porquanto: 1) a norma prevê que a primeira transferência corresponda a 50% do valor resultante da aplicação da percentagem à receita prevista na LOE; 2) porque foi considerada a receita prevista na LOE de 2018 e não na referente ao próprio ano; e 3) porque o valor de 70 M€ não deveria ter sido deduzido ao valor referente ao ano de 2019, mas sim ao de 2018 para se apurar o valor que ficou por transferir nesse ano.

O Tribunal salienta que as normas que preveem a consignação de receita devem ser, para além de temporárias e de carácter excepcional como determina a LEO, claras e exequíveis permitindo o apuramento rigoroso dos montantes em causa.

3.2. Composição da carteira: 69% em dívida pública nacional e 14% em dívida pública estrangeira

Os ativos que compõem a carteira constam do gráfico seguinte.

Gráfico II. 8 – Composição carteira do FEFSS – 2017-2018



(a) Inclui juros corridos.

(b) Inclui futuros e valias potenciais de *forwards* afetas à cobertura de posições.

Fonte: Informação do IGFCS. Cálculos TC.

Em 2018, 69,0% (11 991 M€) do valor do Fundo estava investido em dívida pública portuguesa¹. Apesar de se de continuar a verificar um decréscimo no peso do investimento do Fundo neste tipo de ativos (72,4%, em 2017 e 75,8% em 2016), o seu valor em termos absolutos tem vindo a aumentar (11 422 M€ em 2017 e 10 792 M€ em 2016). O acréscimo de 568 M€ investido em dívida pública em 2018 resultou do efeito

¹ O IGFCS gere como Liquidez determinados ativos de dívida (pública e privada) e fundos que, no exame da composição da carteira e do cumprimento dos limites definidos, foram considerados nas rubricas adequadas (é o caso dos CEDIC que, incluídos pelo IGFCS em Liquidez, foram na análise efetuada, considerados na dívida pública portuguesa).

conjugado da aplicação em dívida de curto prazo (CEDIC) (mais 1 501 M€ do que em 2017) e do decréscimo de 932 M€ na dívida de longo prazo (OT)¹.

Ao nível das aplicações nas outras componentes verificou-se um aumento de 46,2% na dívida pública estrangeira, para 2 508 M€ (14,4% do total) e um aumento de 26,0% nos investimentos em ações, para 2 632 M€ (15,1% da carteira)².

A componente de imobiliário (representando 0,62% da carteira do Fundo) aumentou para 108 M€ (mais 52 M€, 93,4%), evolução que reflete: 1) a aquisição de um novo imóvel para a carteira do FEFSS (edifício sito na Av. 5 de Outubro, adquirido ao Fundo de pensões da CGD para instalação dos serviços do ISS) por 56 M€; 2) a reavaliação do edifício do Tagus Parque³ cujo valor reflete uma imparidade de - 239 m€; e 3) o efeito do desinvestimento em vários fundos⁴, à semelhança do que já se verificara no exercício anterior. Já o conjunto dos fundos que permaneceram na carteira registavam menos valias acumuladas de 14 M€.

Em 2018 foram vendidas as ações da *Pharol*, único ativo da carteira da reserva estratégica detida pelo Fundo, por cerca de 3 M€, ainda assim insuficiente para compensar a menos valia acumulada de 70 M€. Com esta operação, a carteira de títulos da reserva estratégica passou a integrar apenas a participação na FINPRO, empresa declarada insolvente em 2015.

Em contraditório, o IGFCCS relativamente à *Pharol*, alega que a venda gerou uma receita de 3,4 M€ e que *“Não faz sentido referir que este valor foi «ainda assim insuficiente para compensar a menos valia» (potencial, acumulada, de cerca de 70 milhões de euros) pois, então, haveria também de considerar os dividendos recebidos ao longo de todo o período do título em carteira (e que foram de cerca de 92 milhões de euros). Ou seja, os rendimentos mais que compensaram a menos valia referida (ambos relativos a todo o período de detenção dos títulos em carteira)”*.

Ora, o resultado da alienação de títulos resulta da diferença entre o valor de venda e o de aquisição, apurando-se, neste caso, uma menos valia de 70 M€. Questão diferente é a dos dividendos que remuneram a detenção das participações, sendo também um objetivo da aplicação de valores em ativos financeiros⁵.

Assim, a reserva estratégica – concebida para acomodar participações de longo prazo no capital de sociedades suscetíveis de representar interesses estratégicos do Estado Português e/ou uma vertente complementar de investimento, com um perfil temporal mais longo e um prémio de rentabilidade necessariamente superior⁶ – revelou-se ineficaz. Na verdade, não foram atingidos os objetivos que

¹ Quer devido a um desinvestimento líquido de 700 M€, quer pela redução de 206 M€ no valor das valias potenciais e de 26 M€ nos juros corridos. Ainda assim, no final de 2018, as aplicações em dívida de longo prazo (OT) estavam valorizadas em 9 254 M€, 1 404 M€ acima do valor de reembolso, montante que inclui cerca de 221 M€ de juros corridos. Dada a contabilização ao justo valor, o aumento do valor de mercado origina a contabilização de mais-valias potenciais e reflete-se na rentabilidade apurada. Mas tal 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, resultando numa variação negativa das valias potenciais ou numa menos valia realizada.

² O reforço das ações ocorreu em todos os mercados: EUA, com 1 507 M€ (57,2% do total), Japão, onde o Fundo detinha 656 M€, e Europa, onde estavam aplicados 470 M€ (220 M€ no Reino Unido, 88 M€ na Suíça e 162 M€ na Zona Euro).

³ 11 937 700 € corresponde à média dos valores reportados pelos dois avaliadores independentes. Este imóvel encontrava-se anteriormente valorizado por 12 176 250 €.

⁴ Em 2018, ocorreram vendas de parte das unidades de participação dos fundos *FEI CXGES IM INT* (venda por 1 399 m€ e menos valias acumuladas de 371 m€), *CBRERETAIL PROPE* (venda por 55 m€ e menos valias acumuladas de 1 201 m€), *PAN EUROPE* (venda por 1 954 m€ e menos valias acumuladas 960 m€) e *Curzon Capital Partners II LP* (venda por 139 m€ e menos valia acumulada de 335 m€).

⁵ Neste caso, as ações da *Pharol*/tiveram origem na participação na *Portugal Telecom* que resultou de um pagamento, em espécie, do Estado à Segurança Social e não propriamente de uma aplicação financeira realizada diretamente pelo FEFSS.

⁶ Art. 6.º da Portaria 1 273/2004, de 07/10.

nortearam a sua criação, designadamente no que respeita aos critérios de salvaguarda e valorização do seu património tendo acumulado perdas de valor¹, cujos impactos se foram dissolvendo no desempenho global da carteira, sem que exista um efetivo comparativo de desempenho ou dados que permitam a avaliação do resultado das operações mais significativas².

Por último, o montante considerado em Liquidez³ diminuiu 70,9% (327 M€) face a 2017, representando 0,8% da carteira (134 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.

Em termos globais e não obstante se ter atingido o objetivo de o FEFSS se constituir como um instrumento de intervenção no mercado da dívida pública nacional, verifica-se que em 2018 o Fundo continuou a reforçar os seus investimentos nesse mercado. O Tribunal volta assim a enfatizar a necessidade de assegurar que a concentração da carteira não comprometa o objetivo primordial de constituição do Fundo, ou seja, a criação de valor para responder a necessidades de estabilização do sistema de segurança social. De facto, a concentração de investimentos, ainda que em dívida pública nacional⁴, suscita questões de dependência e aumento do risco, se secundarizar premissas básicas de gestão, como o compromisso entre risco, rentabilidade e diversificação (princípios basilares do Regulamento de Gestão) e limitar a autonomia técnica da gestão do Fundo.

No que se refere aos limites definidos legalmente⁵ para a carteira do FEFSS, verificou-se que estes foram cumpridos, como reflete o Gráfico II. 9.

¹ 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. Em 2017 a participação na *Pharol* não apresentou qualquer movimento, tendo valorizado cerca de 20,8%, totalizando no final deste exercício cerca de 70 M€ de menos valias acumuladas.

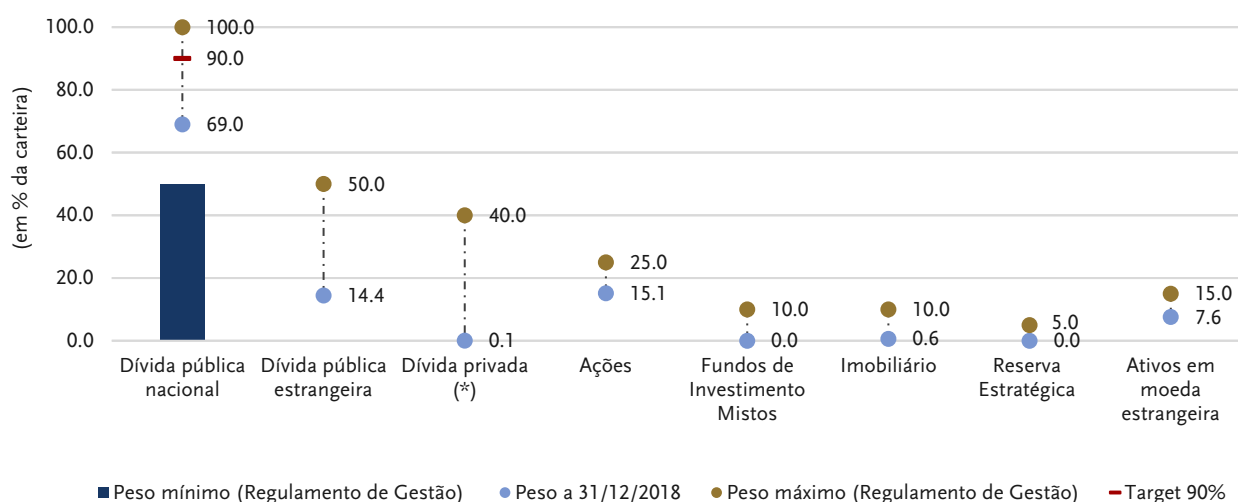
² Na prática, foi criada para enquadrar uma participação na *Portugal Telecom* que resultou de um pagamento, em espécie, do Estado à Segurança Social.

³ Inclui depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, menos os Futuros e as valias potenciais de *forwards*.

⁴ Determinada, em grande medida, pela Portaria 216-A/2013, de 02/07.

⁵ Regulamento de Gestão do FEFSS, aprovado pela Portaria 1273/2004, de 07/10, conjugado com a Portaria 118/2012, de 30/04, a Portaria 216-A/2013, de 02/07 e a Portaria 24/2018, de 18/01.

Gráfico II. 9 – Limites à composição da carteira



(*) Aplicações em que a contraparte é uma instituição bancária e que, embora geridas na Liquidez, incluem-se na dívida privada para efeitos do risco.

Não foi incluída a componente dos Derivados (2 301 M€) que, em módulo, representa 13,2% da carteira (o peso do valor nominal das posições líquidas detidas em instrumentos financeiros derivados não pode exceder o valor líquido global do FEFSS - Regulamento de Gestão).

Fonte: IGFCSS.

O único limite mínimo imperativo consiste no facto de pelo menos 50% da carteira ter de ser composta por dívida pública nacional. A partir de 2013, a Portaria 216-A/2013, de 02/07, determinou a substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública nacional, até ao limite de 90% da carteira do FEFSS (*target* de 90%), colocando em causa a pertinência dos limites definidos no Regulamento de Gestão¹. Contudo, apesar de o estabelecido na referida portaria ainda não ter sido alterado, o peso da dívida pública nacional nos investimentos do Fundo tem vindo a decrescer no último triénio², tendo atingido o seu volume máximo em 2015 (78,1% do valor total do Fundo).

3.3. Valor da carteira: FEFSS valoriza 10,2%, mas taxa de rendibilidade desce de 8,9% em 2017 para -0,1% em 2018

3.3.1. Valorização

Entre 2017 e 2018 o valor do FEFSS aumentou 10,2%³ (1 610 M€), fixando-se em 17 379 M€. O nível de risco da carteira⁴ subiu para 2,5% (2,3% em 2017 e 4,8% em 2016) e o índice de rotação da carteira foi de 0,87 (que compara com 0,69 em 2017 e 0,83 em 2016).

¹ Ao limite mínimo de 50% sobrepõe-se a obrigação estabelecida pela referida Portaria, de 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.

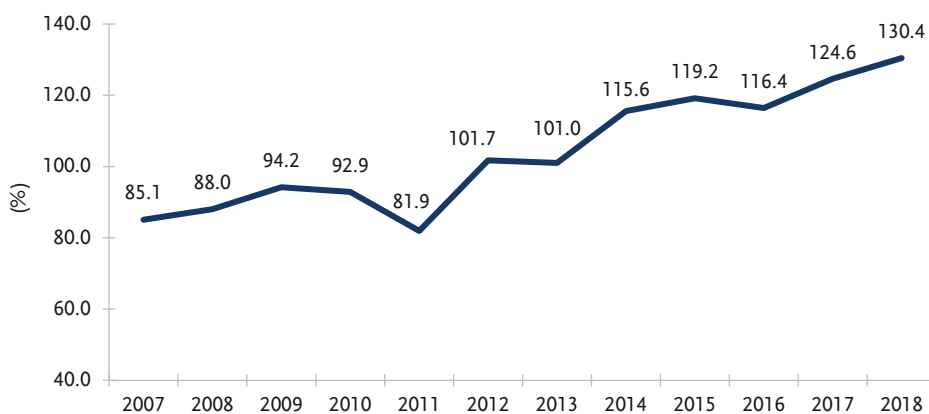
² 69,0% em 2018, 72,4%, em 2017 e 75,8%, em 2016.

³ Próxima da valorização obtida em 2017 (10,7%), esta com contributos positivos de ambas as componentes (17,1% proveniente de transferências de saldos do sistema providencial, consignação de parte da receita proveniente do AIMI e venda de imóveis e 82,9% como resultado da gestão da carteira) ao passo que, em 2018, apenas uma das componentes contribuiu positivamente para a valorização do Fundo, uma vez que a gestão da carteira apresentou um contributo negativo de 14 M€.

⁴ Medido pelo desvio-padrão anualizado das rendibilidades diárias.

A variação do valor de carteira do Fundo, bastante dependente da valorização da dívida pública nacional, nem sempre tem superado a expansão da despesa com pensões. Com efeito, nos anos de 2010, 2011, 2013 e 2016 o valor da despesa com pensões cresceu mais do que o valor do Fundo.

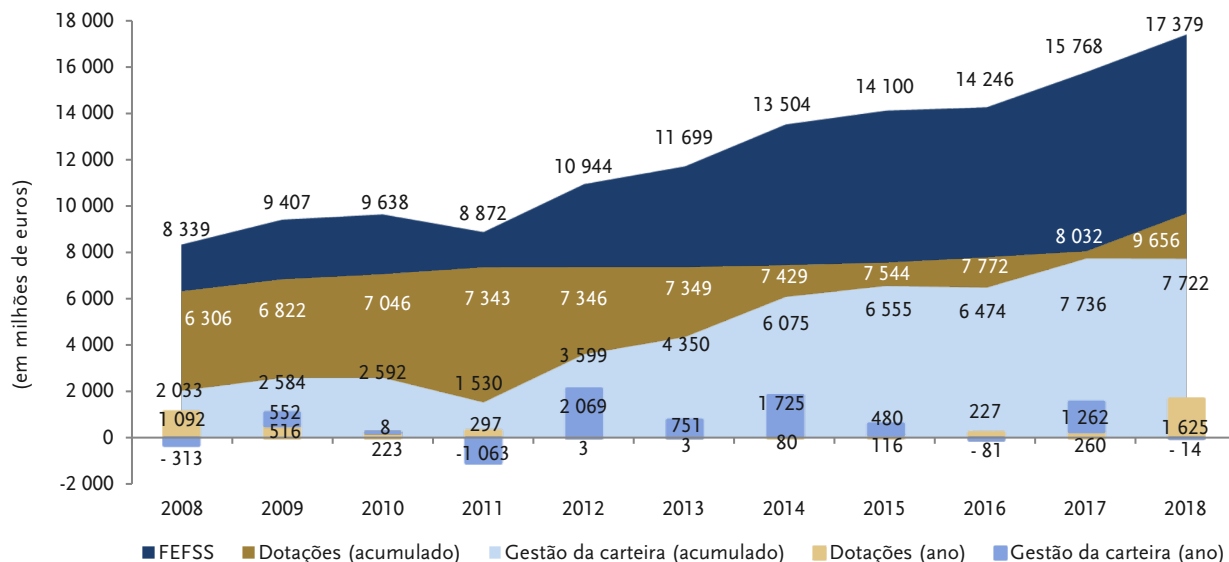
Gráfico II. 10 – Taxa de Cobertura das Pensões pelo FEFSS



Fonte: CSS e IGFCSS.

No gráfico seguinte evidencia-se a contribuição das principais componentes para a evolução do valor do fundo ao longo da última década (em termos anuais e em termos acumulados).

Gráfico II. 11 – Valorização do FEFSS – 2008-2018



Fonte: IGFCSS.

Note-se que ao nível do valor acrescentado por via da gestão dos ativos, os valores têm sido sensíveis ao comportamento dos mercados pelo que, no final de 2018, os rendimentos e valias¹ acumulados pelo FEFSS totalizavam 7 722 M€ (44,4% do total).

¹ A contabilização das valias potenciais resulta da adoção da regra do justo valor. As valias potenciais podem gerar distorções nas análises de desempenho e rentabilidade, uma vez que as oscilações de valor de mercado dos títulos originam impactos elevados no valor da carteira sem que se venham a traduzir em valias efetivas.

A variação do valor do FEFSS, no último triénio, encontra-se desagregada no Quadro II. 12.

Quadro II. 12 – Variação do valor da carteira do FEFSS – 2016-2018

(em milhões de euros)

Descrição	2016	2017	2018
1. Entradas de capital (a)	227	260	1 625
2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5) (b)	-81	1 262	-14
2.1. Rendimentos	387	600	367
2.2. Mercado Monetário Líquido	-9	-3	5
2.3. Valias Realizadas	103	-32	-63
2.4. Juro corrido	15	12	-40
2.5. Variação das Valias potenciais	-577	684	-283
Total	147	1 522	1 610

(a) Dotações provenientes do IGFSS e do OE.

(b) Resultados da gestão dos ativos da carteira, que incluem as dotações entradas ao longo do ano.

Fonte: IGFSS.

2018 foi o ano com maior volume de entradas de capital, 1 625 M€. A fonte de financiamento que mais contribuiu para este desempenho foi a transferência do saldo do sistema previdencial- repartição, no valor de 1 500 M€, seguindo-se 120 M€ de receitas fiscais (50 M€ do adicional ao IMI e 70 M€ de receita do IRC) e, por último, as receitas provenientes de alienação de imóveis da segurança social (5 M€).

No valor acrescentado pela gestão da carteira, cujo contributo para a variação do valor da carteira foi negativo em 14 M€, destacam-se os rendimentos obtidos¹ (que recuaram 38,8%, para 367 M€) e a variação das valias potenciais² que voltaram a terreno negativo (menos 283 M€) depois de uma acentuada recuperação para valores positivos em 2017³. As valias realizadas passaram de 103 M€ em 2016 para valores negativos em 2017 (-32 M€) que se agravou em 2018 (-63 M€) e os juros corridos registaram um valor negativo de 40 M€, que compara com valores positivos em 2016 e 2017 (15 M€ e 12 M€, respetivamente). Já o mercado monetário líquido⁴ gerou um contributo anual positivo de 5 M€, que compara com valores negativos nos dois anos anteriores (-9 M€ em 2016 e -3 M€ em 2017).

3.3.2. Rendibilidade e risco

Em 2018, verificou-se uma acentuada descida da taxa de rendibilidade global do FEFSS face a 2017, passando de 8,9% para -0,1%.

Este desempenho é explicado pelo decréscimo da rendibilidade de todas as componentes, com exceção do imobiliário que passou de uma rendibilidade positiva de 11,9% em 2017 para 14,7% em 2018, mas o seu peso diminuto na carteira do FEFSS (0,6%) não foi suficiente para alavancar a taxa de rendibilidade global, como se evidencia no gráfico seguinte.

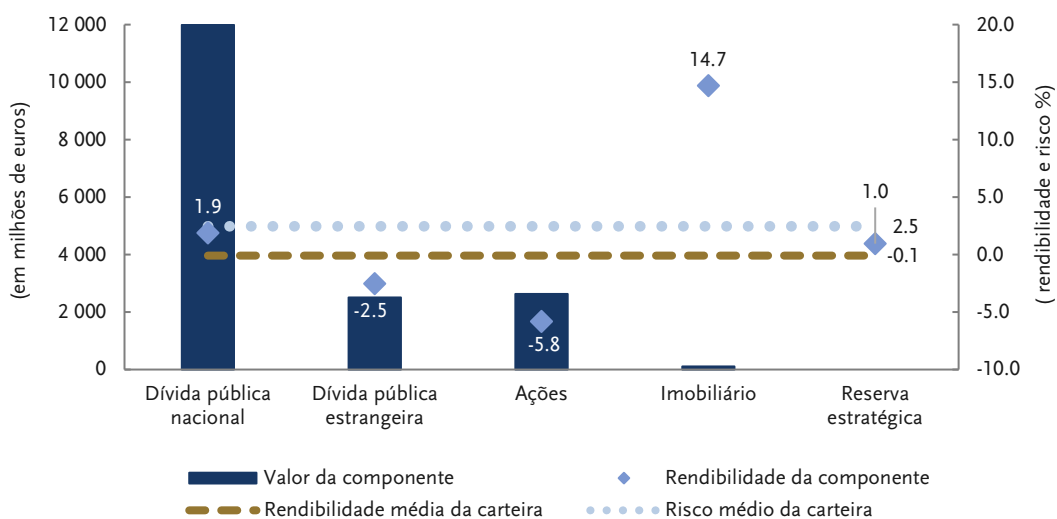
¹ Juros de depósitos a prazo, cupões de títulos de rendimento fixo, diferença entre juro corrido em operações de venda e operações de compra, acertos associados ao encerramento de *forwards* e dividendos de títulos de rendimento variável.

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 Em 2016 registou-se o pior desempenho desde 2011, com a variação do valor das valias potenciais a cair para valor negativo da ordem dos 577 M€.

⁴ Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas.

Gráfico II. 12 – Rendibilidade e dimensão das componentes da carteira

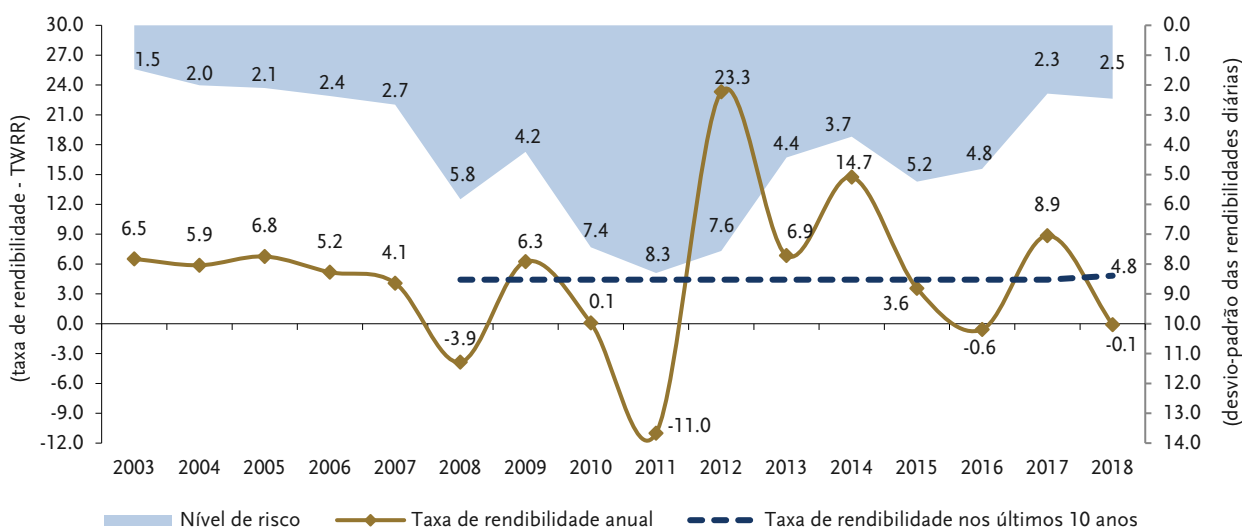


Fonte: IGFCSS – Relatório de Gestão do FEFSS.

A dívida pública, embora com rendibilidade positiva em 2018 (1,9%) registou um decréscimo significativo face a 2017, ano em que alcançou 9,6%. Já as ações e a dívida pública estrangeira, que em 2017 tiveram uma rendibilidade positiva na ordem dos 10,8% e 3,5%, respetivamente, em 2018 passaram para terreno negativo (-5,8% e -2,5%), facto que terá contribuído para que a rendibilidade global também atingisse uma rendibilidade negativa em 2018. O decréscimo abrupto que ocorreu na rendibilidade da reserva estratégica (de 20,8%, em 2017, para 1%, em 2018) não teve grande influência na rendibilidade global tendo em conta que o seu peso em 2017 era quase insignificante (0,02%) e que, no final de 2018, acabou por se extinguir.

O Fundo apresentou uma rendibilidade média anual de 4,6% desde a sua criação (4,8% nos últimos 10 anos), tal como se evidencia no gráfico seguinte (evolução da rendibilidade nominal e do risco¹).

Gráfico II. 13 – Rendibilidade e Risco



Fonte: IGFCSS.

¹ 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.

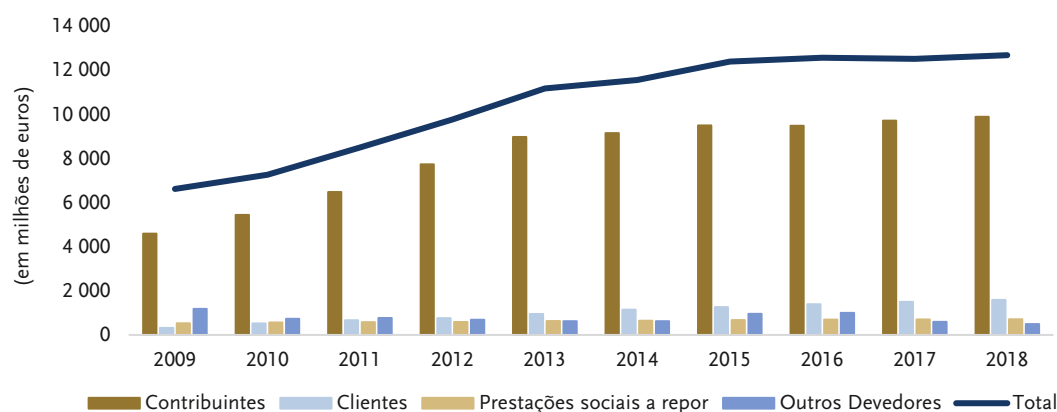
4. DÍVIDA À SEGURANÇA SOCIAL

A dívida à segurança social pelos seus valores – cerca de 12 698 M€ em 2018, ou seja, 75,1% das contribuições recebidas pela SS nesse ano – e pela sua evolução – entre 2009 e 2018 cresceu 91,6% – constitui um risco em termos de sustentabilidade das finanças públicas.

4.1. Composição e evolução: valor em dívida atinge 75% das contribuições cobradas em 2018 e com risco elevado de incobrabilidade

A natureza da dívida à segurança social pode classificar-se em quatro grandes grupos, sendo o mais relevante o da dívida de contribuintes que, no período em apreço, mais do que duplicou. Por sua vez, com menor relevância financeira o grupo dos clientes destaca-se pelo aumento do valor em dívida (mais de 400,9% na última década).

Gráfico II. 14 – Dívida à segurança social – 2009-2018



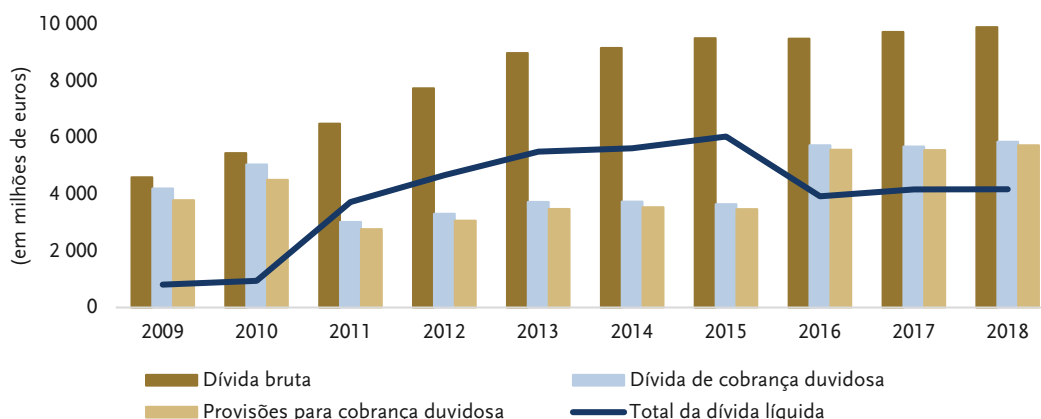
Fonte: CSS 2009 a 2018.

4.1.1. Contribuintes

A dívida de contribuintes (entidades empregadoras e beneficiários ativos)¹ é a mais relevante de toda a dívida à segurança social (78,0%, em 2018) e mais do que duplicou na última década (passou de 4 597 M€ em 2009 para 9 901 M€ em 2018).

¹ Os valores relevados nas demonstrações financeiras relativos à dívida de contribuintes têm sido objeto de várias críticas por parte do Tribunal (cfr. ponto 3.3.4 da Parte I).

Gráfico II. 15 – Dívida de contribuintes – 2009-2018



Fonte: CSS de 2009 a 2018.

Esta evolução foi mais acentuada entre 2009 e 2013, com um crescimento de 95,4% na dívida bruta sendo mais reduzida, a partir de 2014, verificando-se mesmo uma ligeira diminuição em 2016 (-2,0%).

Ao longo da década, e para além da evolução da atividade económica e respetivo impacto no valor das contribuições e respetivas dívidas, existiram medidas de política pública e situações pontuais que tiveram influência nesta evolução, das quais se destaca:

- ◆ Medidas de regularização extraordinária de dívida:
 - ◇ Em 2013 (DL 151-A/2013, de 31/10), ao abrigo da qual foram cobrados cerca de 235 M€.
 - ◇ Desde 2016 (DL 67/2016, de 3/11), ao abrigo da qual foram, até 31/12/2018, cobrados 177 M€¹.
- ◆ Em 2014, a anulação de coimas e de custas de processos contraordenações no valor de 91 M€, em virtude de um erro de parametrização do sistema informático².
- ◆ Em 2016, a anulação pelo ISSA de 105 M€ para nivelamento do saldo relevado nas demonstrações financeiras e o existente nos sistemas de informação de conta corrente de contribuintes.

O Gráfico II. 15 reflete também o elevado risco de incobrabilidade e a antiguidade da dívida refletida nos valores crescentes do indicador do valor das provisões acumuladas relativamente à dívida classificada de cobrança duvidosa que em 2018 atingiu 97,9%.

Apesar de 77,7% do valor da dívida de contribuintes se encontrar participado a execução fiscal, a cobrança, mesmo por efeito das medidas de regularização extraordinária referidas, nunca ultrapassou os 4% da receita total. Por sua vez, ao nível dos planos prestacionais que constituem uma possibilidade dada aos contribuintes para regularizarem as dívidas, são os acordos celebrados em sede executiva os mais relevantes pois cobrem mais de 80% da dívida enquadrada nestes planos desde 2011 e atingem 87,7% em 2018³. No entanto, esta forma de regularização de dívida em execução fiscal representa menos de 20% do valor daquela dívida.

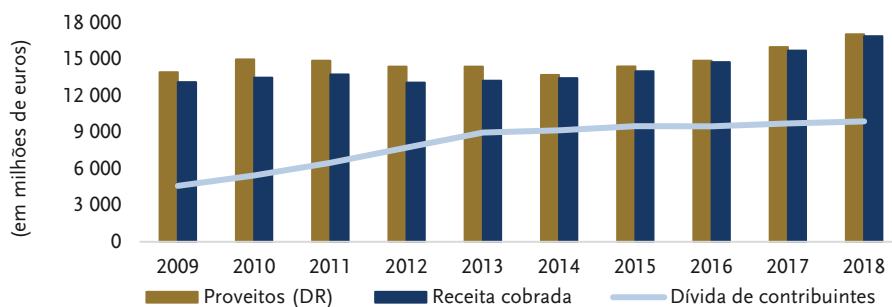
¹ Cfr. ponto 4.2.

² Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE 2013, p. 309.

³ Em 2018 o valor da dívida englobada em planos prestacionais era de 1 461 M€ (1 280 M€ em SEF e 182 M€ em GC).

Nos últimos 3 anos, verificou-se uma aproximação dos valores cobrados (receita cobrada) aos valores declarados de contribuições e quotizações (proveitos da CSS) o que é sinal de alguma estabilização do volume da dívida, uma vez que os valores declarados de contribuições e quotizações aumentaram com a recuperação da atividade económica, como evidencia o gráfico seguinte.

Gráfico II. 16 – Proveitos, receita cobrada e dívida de contribuintes – 2009-2018¹



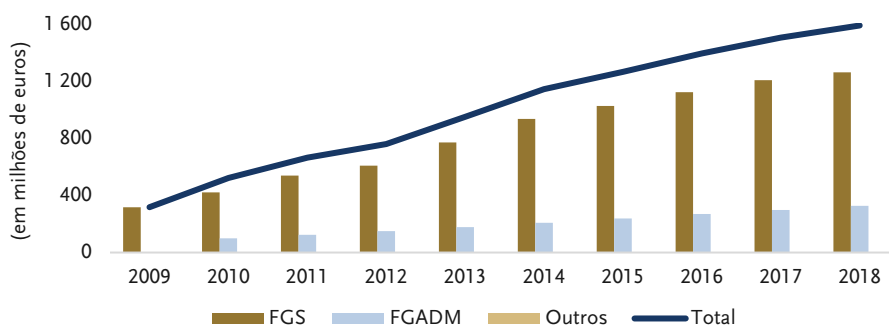
Fonte: CSS de 2009 a 2018.

Apesar da melhoria verificada, é de salientar a antiguidade da dívida e o facto de esta incluir valores que não têm qualquer possibilidade de serem cobrados, em virtude de estarem associados a processos de falência ou insolvência que já se encontram encerrados, muito embora a dívida continuar relevada no balanço².

4.1.2. Clientes

A dívida de clientes ascendia no final de 2018 a 1 589 M€ e triplicou desde 2009³ tendo origem, essencialmente, nas dívidas ao Fundo de Garantia Salarial (FGS) e ao Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (FGADM) – entidades que integram a conta da segurança social. A mais relevante provém do FGS, representando cerca de 80% da dívida de clientes, como evidencia o gráfico seguinte.

Gráfico II. 17 – Dívida de clientes – 2009-2018



Fonte: CSS 2009 a 2018.

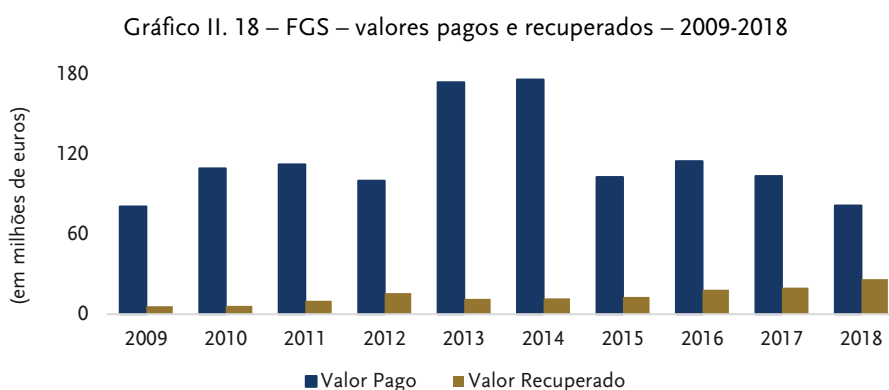
¹ Para efeitos de comparabilidade dos dados, o valor dos proveitos provenientes de entrega das declarações de remunerações em cada ano económico, assim como o valor da receita cobrada de contribuições e quotizações, foram expurgados dos proveitos e da receita de contribuições sobre prestações sociais (pensões e subsídios de desemprego e de doença), situação que vigorou entre 2012 e 2016. Para os mesmos efeitos, foram anulados os movimentos de consolidação de eliminação do valor das contribuições das entidades empregadoras incluídas no perímetro da segurança social, situação que se manteve entre os anos de 2010 a 2013.

² Cfr. ponto 3.3.4 da Parte I.

³ Em 2009, o valor da dívida do FGADM estava registado na conta de outros devedores.

4.1.2.1. Fundo de Garantia Salarial

O FGS assegura o pagamento aos trabalhadores dos créditos emergentes do contrato de trabalho ou da sua violação ou cessação, que não possam ser pagos pela entidade empregadora por motivo de insolvência ou de situação económica difícil¹. A recuperação dos montantes pagos é bastante reduzida, conforme evidencia o gráfico seguinte:



Fonte: Relatórios de Gestão do FGS.

Devido à baixa recuperação de créditos, o FGS tem vindo a provisionar anualmente a totalidade do valor em dívida independentemente da sua antiguidade, sustentado no risco de cobrança². O financiamento do FGS³ é assegurado pelos empregadores e pelo Estado, em termos a fixar por portaria que ainda não foi publicada, não obstante as recomendações do Tribunal. Deste modo, na prática, o Fundo é financiado pelo valor recuperado dos créditos que, sendo insuficiente, é colmatado na exata medida por transferências do OSS⁴. A falta de financiamento do FGS, nos termos legalmente fixados, não tem permitido a constituição de fundos próprios em cumprimento do seu quadro legislativo nem assegura a transparência do processo de financiamento⁵.

4.1.2.2. Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores

O FGADM assegura o pagamento das prestações de alimentos, em substituição da pessoa judicialmente obrigada, no caso de incumprimento desta obrigação e fica sub-rogado em todos os direitos do menor a quem sejam atribuídas prestações, com vista à garantia do respetivo reembolso. O gráfico seguinte mostra que os pagamentos do FGADM tiveram um acréscimo de 58,8% e que os valores recuperados não chegam a 1%. A baixa recuperação dos valores pagos contribui para o constante aumento da dívida e para que a maioria seja considerada de cobrança duvidosa e com elevado risco de incobrabilidade, o que se comprova pelo facto de, em 2018, 92,8% do valor total da dívida estar provisionado.

¹ O regime do FGS, previsto no art. 336.º do Código do Trabalho, atualmente em vigor, foi aprovado pelo DL 59/2015, de 21/04, alterado pela Lei 71/2018, de 31/12.

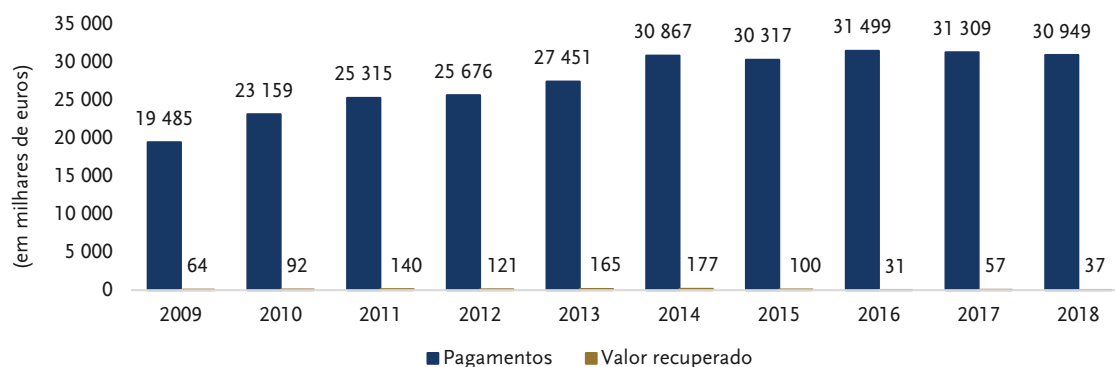
² Sobre procedimentos do FGS para provisões cfr. ponto 3.3.4 da Parte I.

³ DL 367/2007, de 2/11. Até 2007, a segurança social incluiu as despesas do FGS no subsistema de proteção à família e das políticas ativas de emprego e formação profissional, financiado por contribuições e quotizações e por receitas fiscais consignadas, de acordo com a lei de financiamento então vigente (DL 331/2001, de 20/12).

⁴ Porém, esta situação tem sido de alguma forma mitigada por via indireta, desde 2012, uma vez que o Estado tem financiado o défice do sistema previdencial-repartição por via de transferências extraordinárias e pela prática recorrente da transferência dos saldos anuais dos três subsistemas do sistema de proteção social de cidadania (financiados por transferências do OE) para o sistema previdencial-repartição.

⁵ Cfr. ponto 3.3.4. da Parte I.

Gráfico II. 19 – FGADM – valores pagos e recuperados – 2009-2018



Fonte: SIF.

A dificuldade na recuperação desta dívida, que agrava a sustentabilidade das finanças públicas, na medida em que o financiamento do Fundo é suportado por transferências do OE¹, decorre também de:

- ◆ o FGADM não dispôr da informação necessária relativamente a todos os devedores – o FGADM paga prestações desde 2000, mas só dispõe destes dados a partir de 2014²;
- ◆ esta dívida não ser participada a execução fiscal – o IGFSS (gestor do FGADM) está obrigado desde 21/12/2012 a participar a dívida a execução fiscal, mediante a emissão da certidão de dívida respetiva. Porém, decorridos mais de 6 anos, em outubro de 2019 ainda não tinha iniciado esse procedimento³.

4.1.3. Prestações sociais a repor

A dívida por prestações sociais a repor, em resultado de pagamentos indevidos, ascendia, no final de 2018, a 715 M€ e tem-se mantido estável nos últimos anos. Em 2018, dadas as provisões constituídas, a dívida líquida⁴ correspondia a 20,5% do total em dívida. Por sua vez, a dívida de cobrança duvidosa representa mais de 80,0% do valor em dívida ao longo do período em análise, situando-se em 84,5% em 2018, o que evidencia a sua antiguidade.

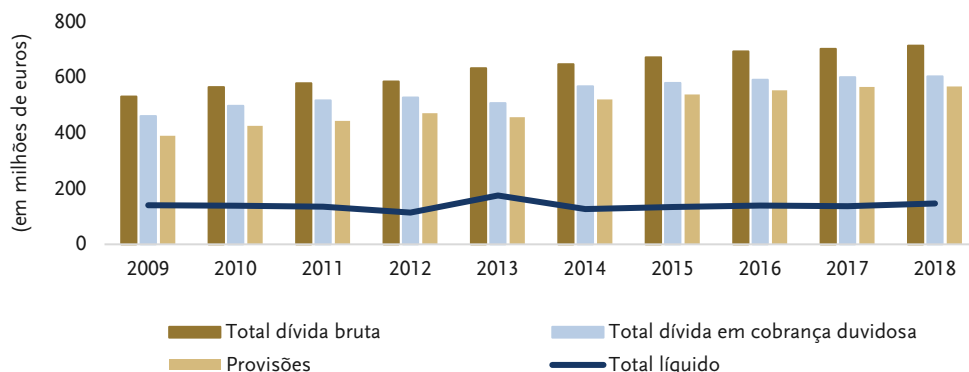
¹ Nos termos do art. 8.º do Regulamento do Fundo aprovado pelo DL 164/99, de 13/05, com a redação dada pela Lei 64/2012, de 20/12, constituem receitas do Fundo: i) as dotações inscritas no OE; ii) as importâncias provenientes do reembolso das prestações; iii) as importâncias provenientes da restituição das prestações indevidamente pagas e os correspondentes juros de mora; e iv) outras importâncias que lhe sejam atribuídas. O FGADM é gerido pelo IGFSS (art. 2.º do Regulamento do Fundo com a redação dada pela Lei 64/2012) e no âmbito do orçamento da segurança social está enquadrado no subsistema de ação social do sistema de proteção social de cidadania.

² Sobre as contas de devedores cfr. ponto 3.3.4. da Parte I.

³ O Tribunal, desde o PCGE 2015, tem recomendado que esta participação seja assegurada. Sobre a participação a execução fiscal cfr. ponto 3.3.4. da Parte I.

⁴ O decréscimo em 2012 foi originado pela constituição de uma provisão extraordinária com vista a igualar o valor da dívida existente nos sistemas auxiliares (SICC) com o relevado nas demonstrações financeiras (SIF) e que tem apresentado uma diferença na ordem dos 100 M€.

Gráfico II. 20 – Dívida de prestações sociais a repor – 2009-2018



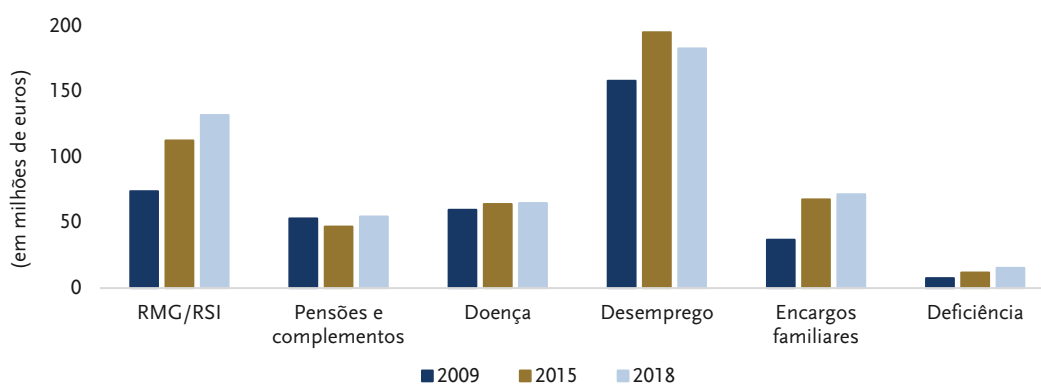
Fonte: CSS de 2009 a 2018.

Esta dívida resulta do pagamento indevido de prestações sociais aos beneficiários e pode ter origem em situações diversificadas, sendo as mais comuns as relacionadas com o facto de os beneficiários deixarem de ter direito às prestações que vinham auferindo. São disso exemplos: i) o subsídio de desemprego por ter reiniciado a atividade profissional; ii) períodos de doença que cessam mais cedo do que o previsto; iii) a ocorrência de óbitos, no caso das pensões; e iv) ou deixar de reunir condições para beneficiar de prestações que exigem o cumprimento de condições de recursos económicos, como é o caso do rendimento social de inserção (RSI).

No âmbito da cobrança duvidosa, o gráfico seguinte espelha as prestações sociais nas quais ocorreu o maior volume de pagamentos indevidos, por reembolsar no final de cada ano, com destaque para as prestações de desemprego e RSI.

Em termos evolutivos, verifica-se que a dívida com origem em prestações de desemprego tem vindo a reduzir e a com origem em subsídio de doença e em pensões mantêm-se mais ou menos estável. Já as dívidas enquadradas nos regimes não contributivos, têm tido uma tendência crescente, designadamente as que se destinam ao combate à pobreza e exclusão social, como é o caso do RSI, quando indevidamente pagas e, por tal motivo, são, por natureza, de difícil cobrança.

Gráfico II. 21 – Principais prestações sociais a repor – 2009, 2015 e 2018



Fonte: CSS de 2009 a 2018.

No ano de 2018, as dívidas de cobrança duvidosa com origem nas prestações sociais mais relevantes continuam a manter uma antiguidade significativa, uma vez que o valor das provisões constituídas para dívidas de cobrança duvidosa aproxima-se bastante do valor da dívida assim classificada. A participação

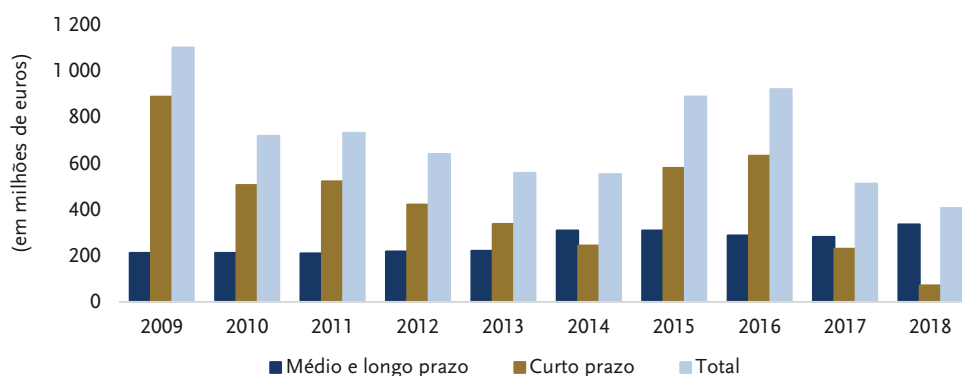
desta dívida a execução fiscal só se iniciou em 2014, na sequência de recomendação do Tribunal, mas ainda representa uma parte pouco significativa do valor da dívida (apenas 7,6%)¹.

4.1.4. Outros devedores

A dívida de outros devedores² ascendia, no final de 2018, a 493 M€, apresentando uma redução do saldo entre 2009 e 2018 (58,3%) e revelado um comportamento não linear ao longo do período analisado.

Por se tratar de uma conta que engloba vários tipos de devedores, alguns dos quais com valores muito pouco significativos e outros em que os valores em dívida se têm perpetuado no tempo, a variação do saldo está muito associada à dívida de conta corrente de curto prazo que, com exceção dos anos de 2014, 2017 e 2018, se tem mostrado preponderante. Em 2018, a dívida de curto prazo reduz-se quase para metade em relação ao ano anterior (92,0%), atingindo o menor valor de sempre.

Gráfico II. 22 – Outros devedores – Dívida de conta corrente – 2009-2018



Fonte: CSS de 2009 a 2018.

Ao nível da dívida de conta corrente de curto prazo, verifica-se que a sua variação assenta, essencialmente, em três tipos de movimentos:

- ◆ O adiantamento anual aos CTT em cumprimento do protocolo celebrado para pagamento de pensões através de vales de correio³ que, após uma redução de 59% em 2010 se manteve estável até 2017, registou em 2018 uma redução de mais de 50%, contribuindo, para o decréscimo significativo da dívida de curto prazo. Esta evolução resulta da substituição da forma de pagamento por transferência bancária e também da renegociação junto dos CTT⁴.
- ◆ Os adiantamentos no âmbito dos projetos cofinanciados de ações de formação profissional que, ao longo do período analisado, são os movimentos que mais impactam nas variações do saldo anual do grupo de outros devedores e que estão associados à execução dos quadros comunitários.

¹ Cfr. ponto 3.3.3.1. da Parte I.

² Os valores aqui apresentados diferem dos analisados no ponto 3.3.3.1. da Parte I por englobarem a parcela de “outros devedores” e a parcela de “outros” incluídos no Quadro I.69.

³ Adiantamento realizado em dezembro para pagamento das pensões de janeiro.

⁴ Cfr. Relatório de Gestão do ISS de 2018.

- ◆ Os valores pendentes de liquidação de aplicações financeiras realizadas pelo FEFSS¹ que, em 2018, ascendem a 8 M€ mas que, em 2009, chegaram aos 259 M€.

Por sua vez, o valor da dívida de conta corrente de MLP tem-se mantido estável, verificando-se um acréscimo em 2014, devido a uma revisão dos critérios de apuramento da maturidade da dívida². Este grupo integra um conjunto de dívidas de entidades públicas, algumas com mais de 30 anos, e que têm vindo a ser objeto de acompanhamento pelo Tribunal que tem formulado recomendações no sentido da sua regularização.

Estas dívidas totalizam cerca de 181 M€ e colocam-se algumas dúvidas sobre se a segurança social será ressarcida da totalidade deste montante, tendo em conta o seguinte:

- ◆ Dívida do Ministério da Agricultura (85 M€) – O IGFSS aguarda o resultado do apuramento realizado pelo ISS, no âmbito dos valores relacionados com a dispensa de contribuições concedidas no âmbito do DL 115/2005, de 14/07, para concluir a sua apreciação sobre a existência da dívida ao Ministério da Agricultura e desencadear as restantes diligências junto daquele Ministério³. Este procedimento de confirmação é justificado com a possibilidade de ter ocorrido um lapso no cálculo dos valores da comparticipação do Ministério da Agricultura, ao abrigo do DL 159/2001, de 18/05, do qual tenha resultado uma transferência superior à devida (o que a confirmar-se implicará a anulação da dívida, tendo a segurança social que reembolsar aquele Ministério).

Em contraditório o ISS, alega que comunicou a informação ao IGFSS em junho de 2019.

- ◆ Dívida do Ministério da Saúde (89 M€):
 - ◇ Dívida proveniente da ex-Caixa de Previdência dos TLP (88,7 M€) - Continua em apreciação a possibilidade de a este valor ser abatida, anualmente, a importância a pagar pela segurança social ao Ministério da Saúde, relativamente aos medicamentos enquadrados nas doenças profissionais⁴ (em média, cerca de 2 M€). De notar que, optando-se por este “encontro de contas”, a regularização poderá demorar mais de 40 anos, dada a diferença entre os montantes.
 - ◇ Dívida no âmbito das Misericórdias (0,4 M€) – Os trabalhos desenvolvidos entre a ACSS, o IGFSS e o ISS, em outubro de 2018, não alcançaram resultados que permitissem regularizar a dívida, tendo o IGFSS insistido no reembolso do valor em causa pela ACSS, o que ainda não ocorreu⁵.
- ◆ Dívida da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela (6 M€) – As diligências realizadas pelo MTSSS, ao longo de mais de uma década, têm-se revelado infrutíferas e a colaboração solicitada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros ainda não produziu resultados⁶.

¹ Valores pendentes de liquidação correspondem a valores relativos a vendas de títulos no final do exercício cuja liquidação financeira ocorreu no início do ano seguinte (cfr. anexo às demonstrações financeiras do FEFSS).

² Cfr. Relatório da Conta Consolidada da Segurança Social de 2014.

³ Informação prestada pela SESS, em sede de acompanhamento de recomendações.

⁴ Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que esta avaliação visa o envio de proposta ao MS.

⁵ Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que na reunião realizada em 30/08/2018 “(...) ficou acordado que seria procurada informação física adicional de suporte à existência da dívida. Dada a antiguidade da dívida em causa, e sem prejuízo de não ter sido possível ao IGFSS a identificação de informação adicional a mesma subsiste, tendo sido remetido, em 28/12/2018, novo ofício dirigido à ACSS, IP, com a referência 33986/2018 reiterando a solicitação do reembolso do valor da dívida, o que não aconteceu (...)”.

⁶ Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que o Grupo de Trabalho proposto pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros não conseguiu iniciar funções, informando aquele Ministério que “(...) o lado angolano sinalizou que estaria a ponderar solicitar uma reestruturação do montante total em dívida”.

- ◆ Dívida da Direção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores (2 M€) – Está enquadrada no processo de renegociação relativa à cobrança e pagamento de dívidas a organismos da Região Autónoma dos Açores¹.

No que se refere às dívidas de cobrança duvidosa, estas são pouco representativas ao longo do período mantendo-se com percentagens inferiores a 11% até 2016, mas nos últimos dois anos este indicador tem vindo a elevar-se (14,0% em 2017 e 17,4% em 2018), na sequência da diminuição da dívida total, que se tem refletido sobretudo na dívida de curto prazo. Apesar disso, em 2018, continua a ser o grupo com o menor volume financeiro de dívidas de cobrança duvidosa, o que se fica a dever ao facto de englobar dívida de entidades públicas, para as quais não são constituídas provisões em cumprimento do POCISSSS.

Gráfico II. 23 – Outros devedores – Dívida de cobrança duvidosa – 2009-2018



Fonte: CSS de 2009 a 2018.

O valor provisionado em 2018 era de 96,7%, o que reflete uma antiguidade superior a 2 anos e um risco elevado de incobrabilidade. As dívidas de cobrança duvidosa são, na sua maioria, de médio e longo prazo e têm uma evolução sempre crescente a partir de 2010² concentrando-se, essencialmente, em dois tipos:

- ◆ Reembolso das entidades empregadoras do valor das prestações de desemprego pago aos beneficiários, consideradas indevidas em resultado de incumprimento de regras legais no despedimento dos trabalhadores que serviram de base à atribuição daquelas prestações³;
- ◆ Contraordenações aplicadas a estabelecimentos prestadores de serviços sociais com e sem fins lucrativos e a beneficiários.

De salientar que estas dívidas até 31/10/2019 ainda não tinham sido objeto de participação a execução fiscal, comprometendo a recuperação dos valores em dívida, não obstante as recomendações do Tribunal desde o PCGE 2014⁴.

¹ Em sede de acompanhamento de recomendações, a SESS informou que, segundo o Ministério das Finanças “O processo de análise e avaliação da informação recolhida ainda se encontra em curso (...) por se afigurar ainda necessário encontrar em conjunto com o Governo Regional dos Açores os valores a reconhecer por cada uma das partes”. A SESS informou, ainda, que sem prejuízo da negociação entre o Ministério das Finanças e o Governo Regional dos Açores o IGFSS envidou esforços de recuperação do valor em causa reiterando à Diretora Regional do Emprego e Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores a regularização da dívida (ofício 32578 de 12/12/2018). Nesta renegociação foi colocada a hipótese de uma eventual prescrição de dívidas entre entidades do Estado, tendo sido equacionada uma consulta à Procuradoria-Geral da República sobre a matéria.

² A quebra que ocorreu nestas dívidas entre 2009 e 2010, resultou da transferência das dívidas do FGADM da conta de outros devedores para a conta de clientes.

³ Art. 63.º do DL 220/2006, de 03/11, na sua redação atual.

⁴ Sobre a participação das dívidas a execução fiscal cfr. ponto 3.3.4. da Parte I.

4.2. PERES: dificuldades de implementação resultaram em perda de receita para a SS e tratamento diferenciado de contribuintes

O Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES) visou apoiar as famílias e empresas a regularizarem situações de incumprimento de pagamento de dívidas à SS. Iniciado em 2016¹ tem execução prevista por um período total de cerca de 12 anos (regularização das dívidas até 150 prestações).

Distinguiu-se de outros regimes de regularização extraordinária dos últimos anos por: 1) não exigir o pagamento integral imediato das dívidas; 2) estar orientado para contribuintes que pretendiam regularizar a sua situação, ainda que não dispusessem de capacidade financeira para solver de uma só vez as suas dívidas; e 3) por se dirigir apenas às dívidas já conhecidas da segurança social.

Neste âmbito foi realizada uma ação de verificação² da qual, e para cada uma das suas fases de implementação, resultam as observações abaixo identificadas.

Como nota prévia, refira-se que não existem registos contabilísticos no sistema de informação financeira da segurança social (SIF) que permitam recolher informação sobre a execução do PERES, nem quanto à receita cobrada nem quanto aos juros dispensados ou reduzidos no âmbito da medida³. Tais valores só podem ser recolhidos através das aplicações auxiliares de conta corrente (GC e SEF), tendo a segurança social informado que o valor cobrado no âmbito do PERES até ao final de 2018 foi de 177 M€ e os juros dispensados e reduzidos ascenderam a 33 M€⁴.

Em sede de contraditório o II alega que *“Em SIF encontram-se registados todos os juros dispensados em sede de GC a respeito do PERES. Relativamente a SEF, a interface SEF-SIF tem como pressuposto base a contabilização automática em exclusivo da cobrança em sede coerciva. Ora, não se tratando a dispensa de «cobrança», esta não é relevada pela interface SEF-SIF”*.

Em termos globais verifica-se que:

- ◆ a medida apresenta dificuldades de implementação, quer ao nível do sistema informático devido às parametrizações que não acautelaram todas as situações⁵, quer ao nível do universo em causa que, ao abranger cerca de 46 mil contribuintes, impossibilitou a implementação de controlos manuais;
- ◆ a falta de clareza do diploma que aprovou o PERES⁶, condicionou a sua aplicação e resultou em diferenças de tratamento entre os contribuintes que aderiram e/ou beneficiaram da medida e em perda de receita para a segurança social.

¹ DL 67/2016, de 03/11.

² Exame à documentação produzida com vista à implementação e operacionalização do PERES e aos processos relativos a uma amostra de 80 contribuintes.

³ A receita cobrada está incluída nas demais receitas de contribuições e os juros dispensados no SEF como nunca tiveram qualquer reflexo nos proveitos, uma vez que não é feita especialização de exercícios, os custos também não são refletidos.

⁴ Esta informação só respeita ao IGFSS.

⁵ Em contraditório o II alega que *“(…) no que à implementação no sistema informático diz respeito, cumpre todos os requisitos acordados, remetidos e revistos pelos parceiros nos sistemas operacionais de GC, SEF, SID e CO e no SIF”*.

⁶ Especialmente quanto a aspetos específicos que chegaram a constar de versões anteriores do diploma mas que não foram consagradas na versão final.

4.2.1 Implementação do PERES

Entre 27 de setembro de 2016 e a publicação do diploma a 4 de novembro do mesmo ano existiram quatro projetos de diploma o que revela a complexidade de um processo desta natureza. No entanto, foi curto o tempo disponível para estruturar e alterar os sistemas informáticos¹. Além disso, a falta de clareza de algumas das suas normas, bem como a necessidade de manter o sistema a funcionar normalmente, trouxeram constrangimentos.

4.2.2. Período de adesão e pagamento (integral e inicial da modalidade prestacional)

- ◆ Foram considerados enquadrados na medida PERES pagamentos de períodos de dívida abrangidos pela medida, sendo a situação designada de “Adesão Tácita”, quando o diploma determinava que a adesão à medida era um ato voluntário do contribuinte realizado de forma expressa².
- ◆ Foram considerados enquadrados na medida pagamentos relativos a entregas de declarações de remunerações cuja dívida não era conhecida pela segurança social à data da produção de efeitos do diploma, contrariando o disposto na lei³.
- ◆ Foram aceites pagamentos até 13/01/2017 de documentos únicos de cobrança (DUC) com data limite de pagamento posterior 30/12/2016, quando o diploma e o alargamento dos prazos iniciais não o permitiam⁴. Em contraditório, o II alega que o alargamento do prazo “(...) produziu efeitos quer na emissão de DUC quer na integração do pagamento. Em termos de requisitos não estava contemplada a possibilidade de prazos distintos dentro da medida (emissão de DUC e pagamento de DUC), dado que originalmente no próprio diploma ambos terminavam a 30 de dezembro de 2016”.
- ◆ Foram admitidas a pagamento declarações de remunerações entregues já em 2017, fora do prazo de adesão, por ter sido essa a parametrização definida.
- ◆ Foi dispensado o valor total dos juros relativos ao pagamento inicial da modalidade de pagamento em prestações⁵ contrariamente à lei⁶, o que se traduziu em perda de receita para a segurança social.

¹ A implementação teve impacto nas aplicações: Gestão de Contribuições, Gestão de Tesourarias, Contraordenações, Sistema de Execução Fiscal e Segurança Social Direta.

² Um dos procedimentos incluídos no DL 67/2016 (n.º 1 e 2 do art. 2.º) era o ato de adesão exercido pelo contribuinte no qual optava pelo pagamento integral ou pelo pagamento em prestações.

³ O DL 67/2016 refere que este regime se dirige apenas a dívidas já conhecidas da segurança social. No entanto, a nota 30 do Guia Prático do PERES estabeleceu que era possível regularizar as dívidas relativas a contribuições ainda não declaradas (períodos de tributação anteriores a dezembro de 2015) desde que se procedesse à entrega das respetivas declarações, se efetuasse o respetivo pagamento e o pedido de adesão dentro dos prazos previstos no diploma (como previa a 3.ª versão do projeto do diploma remetida pela Tutela aos institutos em 06/10/2016).

⁴ Despacho da SESS. Cfr. Nota de imprensa da SESS, de 30/12/2016.

⁵ Um dos requisitos para a concessão do direito à modalidade de plano prestacional era o pagamento correspondente a pelo menos 8% do capital em dívida (n.º 3 do art. 8.º do DL 67/2016).

⁶ Numa versão provisória das FAQ's internas (17/10/2016), o IGFSS refere que o valor pago a título de capital (mínimo de 8%) na modalidade de pagamento em prestações não beneficia da correspondente dispensa de juros e justifica que “O valor pago inicialmente a título de capital é um requisito de acesso ao PERES na modalidade de pagamento de prestações. Embora o DUC seja emitido apenas para o capital, os respetivos juros e custas permanecem em dívida beneficiando da redução associada ao número de prestações do plano prestacional elaborado ao abrigo do regime”. De salientar que a 2.ª versão do projeto de diploma remetido pela tutela aos institutos (03/10/2016) previa que o pagamento das dívidas à segurança social determinava a dispensa de juros ao pagamento integral ou parcial (art. 3.º). No entanto, as versões posteriores, bem como o DL 67/2016, apenas estabeleciam a dispensa de juros para o pagamento integral.

- ◆ Foram dispensados juros que estavam em dívida e que respeitavam a capital que já havia sido pago em data anterior a 04/11/2016, facto que incumpe o estabelecido no DL 67/2016 ao traduzir-se numa dispensa indevida de juros da qual resulta perda de receita para a segurança social¹.
- ◆ Os contribuintes com planos prestacionais anteriores em vigor e que procederam ao pagamento de prestações, durante o período de adesão e pagamento, não beneficiaram da totalidade da dispensa dos juros, apesar do diploma estabelecer que o pagamento integral das dívidas abrangidas determinava a dispensa total dos juros².

4.2.3. Avaliação de requisitos de direito de acesso à medida PERES

Terminado o período de adesão e pagamento seguiu-se a avaliação do cumprimento dos requisitos necessários para acesso à medida, a formalização os planos prestacionais e a notificação dos contribuintes. Desta avaliação resultou uma listagem com indicação, por contribuinte, da concessão ou não do direito de acesso ao PERES e visou reverter os benefícios concedidos, no período de adesão e pagamento, aos contribuintes que não reuniam as condições de acesso. Do exame relativo a 56 contribuintes aderentes à modalidade de pagamento em prestações, verificou-se que:

- ◆ Apesar de 55 constarem com indicação de que tinham direito de acesso à medida:
 - ◇ não foi possível aferir para todas as situações se foi cumprido o pagamento inicial correspondente a pelo menos 8% do capital em dívida, dado que os elementos incluídos na listagem final não o permitem validar e o seu cálculo através dos dados disponíveis nas aplicações informáticas é muito complexo dado o dinamismo daquelas aplicações;
 - ◇ em dois casos não houve lugar à formalização dos planos uma vez que, à data, já não havia dívida elegível;
 - ◇ para 10 contribuintes, não foram formalizados planos prestacionais, porque apesar de constarem da listagem, com indicação afirmativa de acesso à medida, não reuniam condições de acesso – em quatro desses contribuintes, ao terem sido abrangidos pela medida, os juros totalmente dispensados durante o período de adesão e pagamento não foram revertidos, o que se traduziu numa dispensa indevida de juros e em perda de receita para a segurança social.

Em contraditório o II refere que o IGFSS solicitou a reversão dos juros indevidamente dispensados a estes contribuintes no período de adesão estando a sua implementação em curso.

¹ Trata-se de situações que ocorreram nos casos em que uma “linha de dívida de capital” estava parcialmente paga, mas os juros correspondentes ainda estavam em dívida. Ora, estes juros não estão abrangidos pelo DL 67/2016.

² O IGFSS informou que a “(...) emissão das guias de pagamento que habilitavam ao pagamento integral, e não obstante a pendência de acordos ativos, o montante a constar das respetivas guias era de valor integral das dívidas elegíveis, por forma a habilitar ao mesmo o acesso aos benefícios previstos no diploma legal” e que “(...) ficou na esfera do contribuinte a disponibilidade de pagar, ou não, as prestações dos acordos que tinham em vigor. A essas prestações não foram aplicados os benefícios consignados no n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei 67/2016”. A disposição legal referida não respeita à modalidade de pagamento integral, mas à modalidade de pagamento prestacional. Assim, ainda que o contribuinte tenha efetuado o pagamento de valores a título de prestações de planos ativos dentro do período de adesão e pagamento não é motivo para que esse pagamento não tenha beneficiado da dispensa de juros nos termos do art. 7.º do DL 67/2016, o qual deveria ter sido realizado na fase de avaliação de requisitos de direito de acesso à medida PERES.

- ◆ Foram autorizados planos prestacionais a quatro contribuintes em que o valor da prestação não cumpre o montante mínimo estabelecido legalmente¹.

4.2.4. Execução dos planos prestacionais

- ◆ Para os contribuintes com planos prestacionais que mantiveram, como determinava o diploma, o pagamento das prestações daqueles planos até à notificação do plano prestacional ao abrigo do PERES, o capital pago a título de prestações não obteve redução de juros, sendo prejudicados face a contribuintes sem planos prestacionais ou que incumpriram com os seus pagamentos².
- ◆ A partir da entrada em vigor dos planos PERES, na execução dos planos prestacionais, os DUC emitidos incluem a redução de juros a todos os juros em dívida, apesar de o diploma não permitir a aplicação às dívidas apenas de juros mora³.

Em contraditório o IGFSS alega que *“Os planos prestacionais PERES autorizados no âmbito do art. 8.º do DL 67/2016 abrangem as dívidas elegíveis dos contribuintes aderentes. À regularização em prestações tais valores, são aplicadas as reduções previstas no n.º 5 do referido art. 8.º do citado diploma legal. As reduções são atribuídas no momento do pagamento, no DUC pago para esse efeito”*. Concorda-se com o alegado. Matéria diferente é aplicar a redução aos juros que estavam em dívida, cujo capital já havia sido pago antes da entrada em vigor do DL 67/2016. Aliás, foi esse o critério seguido durante o período de adesão e pagamento (4/11/2016 a 13/1/2017) em que os DUC emitidos não dispensaram os juros, correspondentes a capital já pago, que ainda estavam em dívida⁴.

- ◆ Foi permitida a cumulação de redução dos juros de mora prevista no PERES com a redução para metade⁵ já prevista para as dívidas com garantias, no período decorrido entre a data de entrada em vigor da aplicação da garantia e a data em que o plano prestacional PERES se iniciou⁶, apesar de o

¹ O n.º 2 do art. 8.º do DL 67/2016 estabelece um montante mínimo para cada prestação. O IGFSS adotou o critério de apuramento do n.º de prestações mensais a conceder em função do valor do capital apurado com efeitos a 13/01/2017. No entanto, tal deveria ter sido aferido em função do valor da dívida à data da formalização do plano (valor em dívida menor, por via das prestações entretanto pagas), através da diminuição do n.º de prestações autorizadas, uma vez que o sistema informático não validava o requisito do montante mínimo (cfr. doc. de requisitos SEF-PERES, versão 1.7).

² O IGFSS informou que considera que o n.º 5 do art. 8.º do DL 67/2016, conjugado com os números anteriores do referido artigo, é aplicável apenas aos planos deferidos no âmbito do PERES e não aos acordos em vigor aquando da publicação do DL 67/2016. Sobre esta interpretação, salienta-se que o art. 8.º não dispõe de norma que exclua a aplicação de redução do valor dos juros correspondentes às quantias pagas a título de prestações durante o período em que o contribuinte aguardava a notificação do novo plano prestacional e ao qual estavam obrigados para efeitos de direito de acesso à medida (n.º 6 do art. 8.º). Acresce que esta interpretação põe em causa a equidade entre os contribuintes, uma vez que quem não tinha planos prestacionais ou que os incumpriu beneficiou da redução de juros relativamente ao remanescente da dívida, após o pagamento dos 8%. Ora, não deve a segurança social passar para o contribuinte o ónus da sua incapacidade de formalizar o plano PERES de forma mais célere para que o contribuinte possa beneficiar da redução de juros a que tem direito. Assim, os acertos deveriam ter sido realizados na fase de avaliação do direito de acesso à medida.

³ Trata-se de situações que ocorrem sempre que existam juros em dívida respeitantes a capital que foi pago em data anterior a 04/12/2016, quer a “linha de dívida de capital” já estivesse totalmente paga, quer a “linha de dívida de capital” estivesse parcialmente paga. Por esta via, alguns dos juros correspondentes a capital pago a título de prestação entre 04/11/2016 e a data em que o plano PERES entrou em vigor e que estavam em dívida antes da formalização do plano PERES também foram dispensados.

⁴ No período em que decorreu a adesão e pagamento os juros de capital já pago antes de 04/11/2016 em que a linha de dívida já estava completamente paga não foram dispensados. Apenas foram indevidamente dispensados os juros em dívida quando a linha de dívida não estava completamente paga, conforme referido neste Parecer.

⁵ N.º 3 do art. 3.º do DL 73/99, de 16/03.

⁶ Durante este período, ao cálculo dos juros foi aplicada a taxa de juro reduzida para metade ao abrigo do art. 3.º do DL 73/99, de 16/03, para os valores em dívida com garantias ativas, e ao valor obtido foi aplicada a redução estabelecida pelo art. 8.º do DL 67/2016 em função do número de prestações autorizadas (80% para planos até 36 prestações, 50% para planos entre 37 e 72 prestações e 10% para planos entre 73 e 150 prestações), o que configura uma cumulação de benefícios durante o mesmo período.

diploma determinar que não eram cumuláveis com as demais reduções previstas noutros diplomas¹, o que se traduz numa redução indevida de juros e na perda de receita para a segurança social.

O IGFSS informou que *“(...) ficou previsto que a redução de juros no âmbito da medida PERES não podia cumular com a redução aplicada pela existência de garantias reais, que estejam associadas ao processo. Por forma a responder ao requisito foi solicitada a implementação de uma abordagem em que o sistema mantém a redução dada pelas garantias até à data da formalização em sistema SEF do plano PERES. A partir do ano/mês do deferimento do plano prestacional PERES ficou previsto que o sistema não iria considerar as garantias no cálculo de juros para esse mês e posteriores, apesar dessas garantias poderem estar ativas no ano/mês a calcular.”* Da análise realizada ao cálculo dos juros em que existiam garantias ativas verificou-se que existe uma cumulação de benefícios durante o período em que a garantia está ativa (até ao início do plano PERES), pois para além da redução de juros em 50%, por via da garantia, ao valor obtido é ainda aplicada a redução de juros ao abrigo do PERES, em função do número de prestações autorizadas.

4.2.5. Aplicação de coimas

Estão ainda por instaurar os processos de contraordenação relativos a atraso de pagamento das contribuições integradas no âmbito do DL 67/2016², uma vez que o diploma determinava, na modalidade de pagamento integral, a atenuação das coimas associadas ao incumprimento do dever de pagamento das contribuições de que resultavam as dívidas abrangidas³, o que se traduz numa perda de receita para a segurança social.

No exame efetuado recolheu-se evidência das diligências por parte dos institutos, comprovando-se as dificuldades na implementação desta medida, quer ao nível da sua operacionalização, quer por dificuldades em acomodar a despesa associada à notificação do universo alargado de contribuintes.

¹ N.º 5 do art. 8.º do DL 67/2016.

² Segundo informação do ISS em 08/11/2019.

³ Redução da coima para 10% do mínimo da coima prevista no tipo legal ou do mínimo da coima aplicada, não podendo resultar em ambos os casos num valor inferior a 10,00€ e dispensa do pagamento de encargos do processo de contraordenação ou de execução fiscal associados às coimas pagas com a redução (cfr. n.º 2 do art. 7.º do DL 67/2016).

5. APOIOS PÚBLICOS

Neste ponto é analisada a atividade financeira do Estado relativamente a várias formas de intervenção pública, através de apoios concedidos direta ou indiretamente pelo Estado, nomeadamente, subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos, bonificações e garantias financeiras (alínea h) do art. 41.º da LOPTC)¹.

Foram examinadas três formas de apoios públicos:

- ◆ Ao sector financeiro, analisando o esforço financeiro do Estado resultante das intervenções públicas destinadas a apoiar o sistema financeiro nacional, identificando os apoios concretizados em 2018 e, em termos acumulados, os concedidos na última década, ou seja, desde 2008 no seguimento da crise financeira internacional (cfr. ponto 5.1.).
- ◆ Às entidades fora do perímetro orçamental, pagos pela administração central, a pessoas coletivas ou individuais (públicas ou privadas) não pertencentes ao sector público administrativo, avaliados pela despesa sob a forma de subsídios e transferências (cfr. ponto 5.2.).
- ◆ Benefícios fiscais que constituem um importante instrumento de política fiscal e de políticas públicas, mas cuja atribuição e manutenção obriga que se pondere os objetivos extrafiscais gerados face à despesa fiscal que lhe está associada (cfr. ponto 5.3.).

5.1. Apoios públicos ao sector financeiro

Ao longo do período 2008 a 2018, o esforço financeiro resultante das intervenções públicas², destinadas a apoiar o sistema financeiro nacional no seguimento da crise financeira internacional, constituiu um encargo para o erário público que, em termos líquidos, totalizou 18 292 M€, ou seja, uma média de 1 663 M€ por ano. Acresce que para este período, as necessidades adicionais de financiamento têm implícitos custos com juros da dívida pública que se estimam³ em 2 792 M€.

¹ Estão excluídos do âmbito as subvenções de carácter social concedidas a pessoas singulares, nomeadamente as prestações sociais do sistema de segurança social, e isenções de taxas moderadoras, de propinas, etc.

² O âmbito da presente análise é o dos fluxos provenientes das entidades públicas, Estado (através da DGTF), o FGD, o SII e o FdR, por um lado, e os bancos beneficiários por outro, nestes se incluindo as sociedades veículo resultantes do desmembramento do BPN e da resolução do Banif, bem como o Fundo de Recuperação de Crédito dos Investidores não qualificados titulares de papel comercial da ESI e Rio Forte (habitualmente designados por “lesados do BES”). Assim, não se incluem as operações entre os financiadores, designadamente os empréstimos do Estado (através da DGTF) ao FdR. A generalidade dos valores considerados nesta análise consta deste e de anteriores Pareceres do Tribunal.

³ Foi usada a taxa de juro implícita da dívida pública, calculada pelo IGCP.

5.1.1. Apoios concedidos em 2018: despesas líquidas de 1 538 M€ decorrentes dos processos ligados ao BES, BPN e BPP

Em 2018, o esforço financeiro do Estado ascendeu a 1 538 M€, com novos apoios concedidos – no âmbito dos compromissos assumidos na alienação do Novo Banco (NB)¹, na sequência da medida de resolução aplicada ao BES (em 2014) e do processo de nacionalização e reprivatização do BPN (em 2011) – e envolveu despesas de valor significativo (1 712 M€), bem como reembolsos (174 M€) provenientes, sobretudo, da recuperação de créditos resultantes da execução de uma garantia prestada ao BPP (166 M€).

Quadro II. 13 – Apoios a entidades do sistema financeiro e respetivos fluxos – 2018

(em milhões de euros)

Operações / Beneficiários	BES/NB (a)	BPN (b)	BPP	BANIF (c)	Total
Receitas de capital (1)	0	0	166	0	167
Empréstimos	0,3	-	-	-	0,3
Garantias	-	-	166	-	166
Despesas de capital (2)	919	771	0	0	1 691
Empréstimos	128	771	-	-	899
Mecanismo de capital contingente (d)	792	-	-	-	792
Saldo de capital (3)=(1)-(2)	-919	-771	166	0	-1 524
Receitas correntes (4)	3	5	0	0	8
Garantias	3	5	-	-	8
Despesas correntes (5)	0	21	0	0	21
Ações	-	21	-	-	21
Saldo corrente (6)= (4)-(5)	3	-16	0	0	-13
Total das receitas (7)=(1)+(4)	3	5	166	0	174
Total das despesas (8)=(2)+(5)	919	792	0	0	1 712
Saldo Global (9)=(7)-(8)	-916	-788	166	0	-1 538
Garantias responsabilidades efetivas em 31/12/2018	153	1 377	-	385	1 915

(a) Inclui Fundo de Recuperação Créditos dos investidores não qualificados titulares de papel comercial da ESI e Rio Forte.

(b) Sociedades veículo.

(c) BANIF e BANIF Banco de Investimento.

(d) Pagamentos do FdR ao NB.

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE, PCGE e Cálculos TC.

Em 2018, as obrigações do Estado, através do FdR, para com o NB traduziram-se numa despesa de 792 M€², pagamento que exigiu a este fundo a obtenção de financiamento junto do Estado (através da DGTF), no valor de 430 M€. Ainda em 2018, o Estado concedeu ao Fundo de Recuperação de Créditos dos Investidores³ não qualificados, titulares de papel comercial da ESI e Rio Forte (FRC), um empréstimo no valor de 128 M€⁴, bem como uma garantia de 153 M€⁵.

¹ A venda concluída a 18/10/2017 incluiu a criação de um mecanismo de capitalização contingente, com um valor máximo de 3 890 M€, que vigora até 31/12/2025, de acordo com o qual o FdR se compromete a efetuar pagamentos futuros ao NB, no caso de se materializarem, cumulativamente, certas condições, relacionadas com o desempenho de um conjunto delimitado de ativos do NB e com a evolução dos níveis de capitalização do banco – cfr. ponto 6.2.

² Como forma de assegurar o financiamento desses compromissos, o Estado celebrou com o FdR um contrato de abertura de crédito de 1 000 M€. Sobre esta matéria cfr. ponto 5.2 do PCGE 2017 e ponto 6.2 do presente Parecer.

³ Grupo de investidores habitualmente designados por “lesados do BES”.

⁴ Em julho de 2018, o FRC devolveu uma verba que não foi utilizada (344,2 m€) e foi considerada como amortização antecipada.

⁵ Cfr. ponto 6.2.

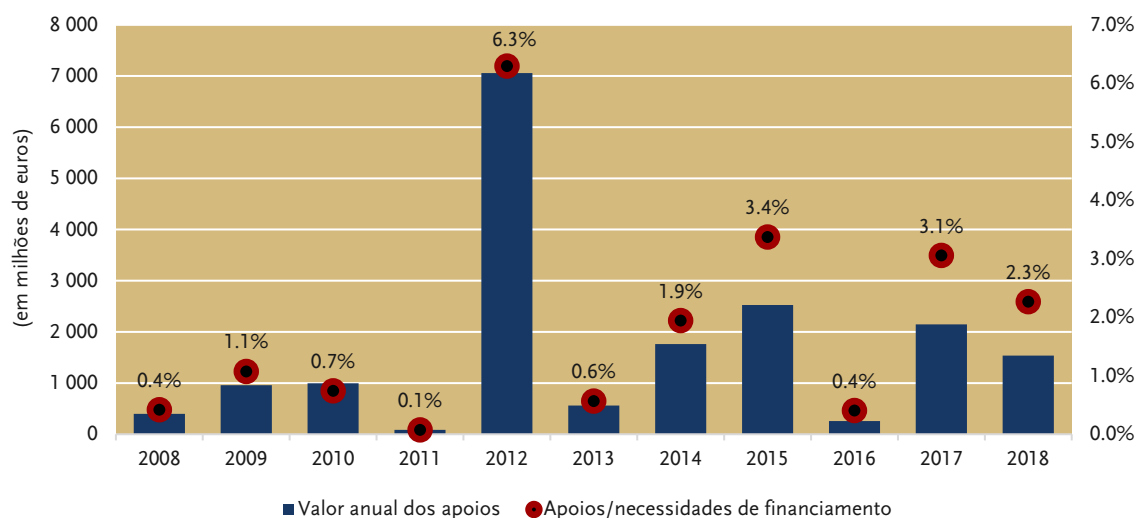
Por sua vez, as sociedades-veículo do BPN beneficiaram de novos empréstimos do Estado (através da DGTF), no valor global de 771 M€. Por outro lado, as responsabilidades efetivas por garantias prestadas a estas sociedades, que em 31/12/2017 eram de 2 275 M€, reduziram-se em 898 M€, passando a 1 377 M€ no final de 2018¹.

Ao nível das responsabilidades contingentes verificou-se a amortização parcial das obrigações emitidas pela Oitante, no âmbito da resolução do BANIF (com garantia do seu acionista único, o FdR, e contragarantidas pelo Estado) pelo que as responsabilidades efetivas associadas a estas garantias reduziram-se em 181 M€.

5.1.2. Apoios concedidos desde 2008: as despesas líquidas totalizaram 18 292 M€, concentradas nos apoios à CGD, BES/NB e BPN.

Entre 2008 e 2018, o peso dos encargos líquidos com apoios ao sistema financeiro variou entre um mínimo de 0,1% das necessidades de financiamento² em 2011 e um máximo, de 6,3%, em 2012. Em 2018, o peso foi de 2,3%.

Gráfico II. 24 – Valor dos apoios em % das necessidades de financiamento – 2008-2018



Fonte: CGE; Cálculos TC.

No período 2008-2018, em termos líquidos, os fluxos para o sector financeiro atingiram 18 292 M€ (9% do PIB de 2018)³, saldo que resulta de despesas públicas no montante de 25 485 M€ (12,5% do PIB de 2018) que, por sua vez, geraram receitas no valor de 7 193 M€, tal como discriminado no quadro seguinte.

¹ Cfr. ponto 5.1.3.

² Do Mapa XXVIII da CGE - Aplicação do produto de empréstimos em despesa orçamental.

³ As principais intervenções ocorridas no período 2008-2017 foram sumariadas em anteriores Pareceres.



Quadro II. 14 – Apoios a entidades do sistema financeiro e respetivos fluxos – 2008-2018

(em milhões de euros)

Operações / Beneficiários	CGD	BCP	BES/NB (a)	BPI	BPN (b)	BPP	BANIF (c)	Outros (d)	Total
Receitas de capital (1)	0	3 000	0	1 500	47	249	275	0	5 071
Empréstimos	0	0	0,3	0	7,5	0	0	0	7,8
CoCos	0	3 000	0	1 500	0	0	275	0	4 775
Ações	0	0	0	0	40	0	0	0	40
Garantias	0	0	0	0	0	249	0	0	249
Despesas de capital (2)	6 100	3 000	5 819	1 500	4 914	451	3 355	0	25 140
Empréstimos	0	0	128	0	4 077	0	0	0	4 205
CoCos	900	3 000	0	1 500	0	0	400	0	5 800
Ações	5 200	0	4 900	0	690	0	2 466	0	13 256
Mecanismo de capital contingente/ absorção de prejuízos	-	-	792	-	-	-	489	-	1 281
Garantias	0	0	0	0	147	451	0	0	598
Saldo de capital (3)=(1)-(2)	-6 100	0	-5 819	0	-4 867	-202	-3 080	0	-20 068
Receitas correntes (4)	565	919	293	167	67	3	102	5	2 122
CoCos	315	701	0	167	0	0	52	0	1 236
Ações	70	11	0	0	0	0	0	0	81
Garantias	180	206	293	0	67	3	50	5	805
Despesas correntes (5)	0	0	0	0	122	223	0	0	345
Ações	0	0	0	0	122	0	0	0	122
Garantias	0	0	0	0	0	223	0	0	223
Saldo corrente (6)= (4)-(5)	565	919	293	167	-55	-220	102	5	1 776
Total das receitas (7)=(1)+(4)	565	3 919	293	1 667	115	252	377	5	7 193
Total das despesas (8)=(2)+(5)	6 100	3 000	5 819	1 500	5 036	674	3 355	0	25 485
Saldo Global (9)=(7)-(8)	-5 535	919	-5 526	167	-4 922	-422,0	-2 978	5	-18 292
Garantias: responsabilidades efetivas em 31/12/2018	-	-	153	-	1 377	-	385	-	1 915

(a) Inclui Fundo de Recuperação de Créditos dos investidores não qualificados (“lesados do BES”).

(b) Inclui as sociedades-veículo PARPARTICIPADAS, PARUPS e PARVALOREM.

(c) BANIF e BANIF Banco de Investimento.

(d) Banco Invest, Banco Mais e Finantia.

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE, PCGE e Cálculos TC.

A intervenção no sector financeiro ao longo deste período incluiu a aquisição de participações de capital e de obrigações, a concessão de empréstimos e a prestação de garantias, operações que estão associadas à constituição de património financeiro (valor nominal: 9 031 M€ em 31/12/2018) e que originaram receitas e despesas de capital de 5 071 M€ e 25 140 M€, respetivamente, bem como receitas e despesas correntes de 2 122 M€ e 345 M€, respetivamente.

Os diversos tipos de apoio originaram encargos líquidos e patrimónios de valor nominal muito diferenciado como se apresenta no Quadro II. 15. As expectativas de recuperação dos montantes aplicados na aquisição destes ativos são, também, bastante distintas.

Quadro II. 15 – Apoios públicos ao sistema financeiro – 2008-2018

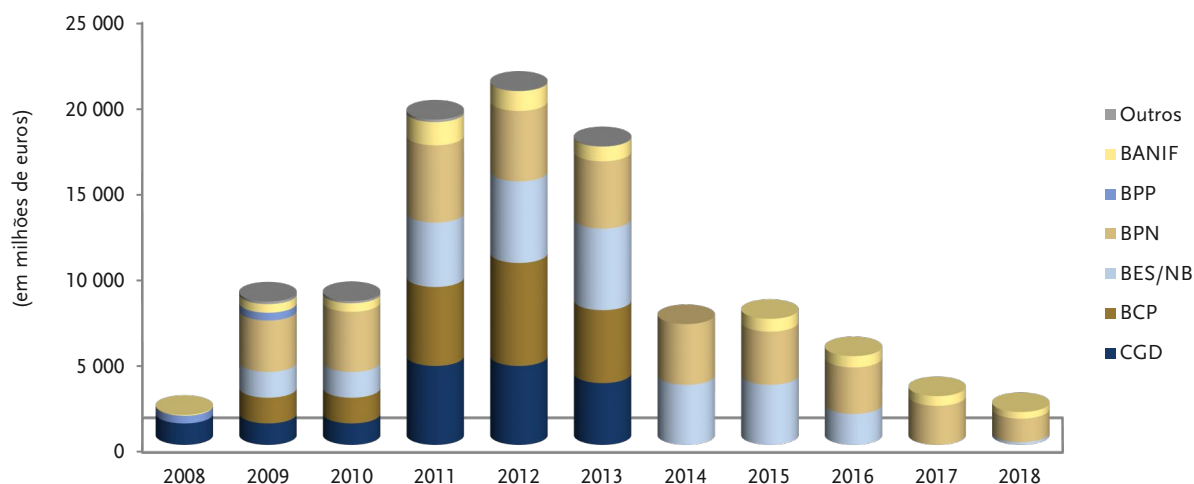
(em milhões de euros)

Tipo de Instrumento	Saldo Global 2008-2018	Ativos em 31/12/2018
Empréstimos	-4 197	4 197
CoCos	211	0
Ações	-13 257	4 555
Mecanismo capital contingente/ absorção de prejuízos	-1 281	0
Garantias	233	278
Total	-18 292	9 031

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE, PCGE e Cálculos TC.

As responsabilidades efetivas decorrentes de garantias pessoais do Estado, de que são beneficiárias as instituições do sistema financeiro, cresceram sucessivamente até 2012, atingindo um valor máximo de 20 625 M€ (Gráfico II. 25). Em 2018, os movimentos nas garantias conduziram a uma redução de 926 M€ em relação a 2017, sendo as sociedades veículo do BPN, do Banif e o FRC (BES/NB) os beneficiários deste tipo de apoio.

Gráfico II. 25 – Garantias pessoais do Estado ao sistema financeiro 2008-2018 – Responsabilidades efetivas



Fonte: PCGE e Cálculos TC.

5.1.3. Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN totaliza -4 924 M€

No final de 2018, 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 ascidia a -4 924 M€¹. Em 2018 a despesa orçamental cresceu 74,6% face a 2017, atingindo os 1 003 M€.

¹ Resultado dos saldos parciais de -736 M€ em 2011, -966 M€ em 2012, -468 M€ em 2013, -476 M€ em 2014, -594 M€ em 2015, -418 M€ em 2016 -437 M€ em 2017 e -829 M€ em 2018.

Quadro II. 16 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31/12/2018

(em milhões de euros)

	Até 2014	2015	2016	2017	2018	Total
RECEITA	574	88	113	138	174	1 087
Serviços Integrados	54	0	2	0	0	57
Ativos financeiros - Alienação do BPN (OE/2012)	40	0	0	0	0	40
Recuperação de garantias executadas	0	0	2	0	0	3
Cobrança de taxas de garantia BPN e Parparticipadas (a)	14	0	0	0	0	14
SFA (Parvalorem, Parups e Parparticipadas) (b)	520	88	111	138	174	1 030
Rendimentos da propriedade	82	12	10	14	15	133
Vendas de bens e serviços e outras receitas	38	14	20	26	40	139
Venda de bens de investimento	77	31	30	37	75	251
Ativos financeiros (receita obtida com AF do BPN)	323	30	51	60	43	506
DESPESA	3 220	682	531	575	1 003	6 011
Serviços Integrados (Capítulo 60 - DGTF) (b)	836	12	28	13	21	909
Ativos financeiros - Prestação de capital ao BPN	600	0	0	0	0	600
Ativos financeiros - Aumento de capital da Parparticipadas	38	0	0	0	0	38
Ativos financeiros - Execução de garantias	147	0	0	0	0	147
Outras despesas correntes – com a reprivatização do BPN	51	12	28	13	21	125
SFA (Parvalorem, Parups e Parparticipadas)	2 385	670	504	561	982	5 102
Despesas com pessoal	49	12	9	9	9	87
Aquisição de bens e serviços	90	12	10	8	8	128
Juros e outros encargos (a)	524	113	89	72	56	854
Ativos financeiros	463	55	8	13	5	544
Passivos financeiros	1 248	478	384	440	898	3 448
Outras despesas	11	2	4	19	6	42
Saldo	-2 646	-594	-418	-437	-829	-4 924
Saldo acumulado	-2 646	-3 240	-3 658	-4 095	-4 924	

(a) Não inclui as comissões de garantia pagas ao Estado pela Parvalorem, Parups e a partir de 2015, pela Parparticipadas (por ter sido incluída no perímetro da CGE): 14 M€ em 2012, 8 M€ em 2013, 8 M€ em 2014, 7 M€ em 2015, 6 M€ em 2016, 6 M€ em 2017 e 5 M€ em 2018.

(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, 425 M€ em 2016, 406 M€ em 2017 e 729 M€ em 2018). Não inclui também os empréstimos do Estado à Parparticipadas (39 M€ em 2015, 16 M€ em 2016, 18 M€ em 2017 e 42 M€ em 2018), nem o aumento de capital (53 M€, em 2015).

Nota: 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 no Quadro II. 14 e correspondente análise, em que estas sociedades veículo são consideradas como entidades financeiras apoiadas, beneficiárias de empréstimos recebidos do Estado (4 070 M€), que não foram totalmente utilizados até 31/12/2018.

Fonte: CGE (2011 a 2018), DGTF, Parvalorem, Parups, Parparticipadas e Cálculos TC.

A Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas apresentavam, no final de 2018, capitais próprios negativos que totalizavam 1 028 M€¹, encargos que poderão vir a ser suportados pelo Estado no futuro². Somados aos já suportados, refletidos no saldo global, totalizavam 5 952 M€, a que irão crescer os resultados negativos de exercícios seguintes.

Em 31/12/2018, as garantias prestadas pelo Estado às sociedades veículo do ex-BPN totalizavam 1 377 M€ (diminuíram 898 M€ por efeito dos reembolsos de empréstimos da CGD garantidos pelo Estado).

¹ Excluindo do passivo o montante dos empréstimos do Estado (4 070 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.

² Quanto aos itens do Balanço, o auditor emitiu opinião com reservas relativamente a 18 M€ na Parparticipadas (dívidas anuladas em 2011 por sociedades do grupo BPN, entretanto dissolvidas e liquidadas, cujos direitos e obrigações foram transferidos para a Parparticipadas, por o auditor não dispor de informação quanto à exigibilidade destes valores).

5.2. Apoios públicos a entidades fora do perímetro orçamental: mais do que duplicaram os apoios na área do ambiente

Em 2018, os apoios públicos¹ a entidades fora do perímetro orçamental ascenderam a 2 869 M€, mais 277 M€ (10,7%) do que em 2017, explicado essencialmente pelo aumento de 97 M€ na área do Ambiente e Ordenamento do Território, 55 M€ na Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e 37 M€ em Subsídios e Indemnizações Compensatórias e nas áreas do Turismo, Lazer, Alojamento e Restauração.

A CGE 2018, à semelhança dos anos anteriores, não aborda explicitamente os apoios financeiros não reembolsáveis pagos pela administração central. Limita-se a apresentar, nos elementos informativos, dois mapas relativos aos montantes globais de transferências, subsídios e indemnizações pagos a entidades privadas exteriores ao sector público administrativo por serviço/organismo², mas sem abordar as finalidades e destinatários/beneficiários. Também a IGF, no âmbito das suas competências, tem assinalado que “Apesar da relevância financeira das transferências correntes e de capital do sector público (2 473 milhões de euros de origem nacional), continua a não existir um regime jurídico substantivo das subvenções públicas, que introduza maior rigor e objetividade a este tipo de despesa”³.

Assim, o Tribunal efetuou um exame aos sistemas da execução orçamental e à informação recolhida junto dos principais concedentes deste tipo de apoios e identificou alguns aspetos relevantes que caracterizam este tipo de despesa. O quadro seguinte expõe as principais finalidades a que se destinam e os respetivos montantes atribuídos.

Quadro II. 17 – Apoios por finalidades e origem do financiamento

(em milhões de euros)

Subsídios, transferências correntes e de capital	2017	2018				Δ 2017/2018	
		Origem (a)		Total		Valor	(%)
		FN e RP	FC	Valor	Peso %		
Total de apoios por finalidade	2 592	(b) 2 089	780	2 869	100,0	277	10,7
dos quais:	2 142	1 463	731	2 194	76,5	52	2,4
Intervenção no sector agrícola e florestas	693	149	516	665	23,2	-28	-4,0
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	317	227	145	372	13,0	55	17,4
Emprego, Trabalho e Formação Profissional	376	279	21	300	10,5	-76	-20,2
Educação	245	209	1	210	7,3	-35	-14,3
Ambiente e Ordenamento do Território	87	184	0	184	6,4	97	111,5
Subsídios e Indemnizações Compensatórias	119	143	-	143	5,0	24	20,2
Proteção Civil e Segurança Rodoviária	91	89	-	89	3,1	-2	-2,2
Estabelecimentos de Ensino Superior e Serviços de Apoio	78	36	47	83	2,9	5	6,4
Turismo, Lazer, Alojamento e Restauração	52	64	1	65	2,3	13	25,0
Cuidados de Saúde	48	56	0	56	2,0	8	16,7
Bonificação de Juros	36	27	-	27	0,9	-9	-25,0

(a) FN – Financiamento Nacional; RP – Receitas Próprias; FC – Financiamento Comunitário.

(b) O total inclui ainda Operações de Financiamento.

Fonte SIGO. Cálculos TC.

Pela análise do quadro destaca-se:

¹ Subconjunto da despesa que agrega subsídios, transferências correntes e de capital, destinados a entidades não pertencentes ao sector público administrativo.

² Vol. II – Tomo I, Mapa n.º 2 e Mapa n.º 3.

³ Vol. I – Tomo II.

- ◆ Os apoios suportados por financiamento comunitário (780 M€) representaram cerca de 27,2% do total. O peso deste tipo de financiamento é essencialmente relevante nos apoios ao nível do sector agrícola e florestas (77,6%) e uma parte importante dos concedidos aos estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio (56,6%) e no âmbito da ciência, tecnologia e ensino superior (39%).
- ◆ A maior parcela dos apoios suportados por financiamento nacional e recursos próprios dirigiu-se ao Emprego, Trabalho e Formação Profissional (279 M€) e a Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (227 M€).
- ◆ Em 2018 é relevante o aumento verificado nos apoios destinados às áreas do ambiente e ordenamento do território (97 M€; 111,5%), turismo, lazer, alojamento e restauração (13 M€; 25,0%) e as reduções no emprego, trabalho e formação profissional (-76 M€; -20,2%) e nas bonificações de juros (-9 M€; -25,0%).
- ◆ Os subsídios e indemnizações compensatórias, no total de 143 M€, aumentaram 20,2% face a 2017. Para esta variação contribuiu, em particular, o aumento verificado no subsídio social de mobilidade para os passageiros residentes nas Regiões Autónomas (77 M€, mais 20 M€ que em 2017) e nos apoios concedidos ao arrendamento urbano habitacional (15 M€ mais 3 M€ que em 2017). As indemnizações compensatórias atribuídas ao sector dos transportes (35 M€)¹ aumentaram 2 M€ e as atribuídas à Lusa (16 M€) não sofreram qualquer alteração.
- ◆ As bonificações de juros (27 M€) continuam a ter como parcela mais significativa as concedidas ao crédito à habitação a particulares (25 M€; 93,2%).

A concessão destes apoios está maioritariamente (63,1%) concentrada em quatro ministérios². Das oito maiores entidades concedentes, duas registam mais de metade do montante pago, o IFAP (1 399 M€; 49,0% do total dos apoios) e o IEFP (300 M€; 10,5%), conforme é evidenciado no quadro seguinte onde se destaca também o número de beneficiários abrangidos, quando disponível (incluindo quer empresas quer particulares).

Quadro II. 18 – Apoios por grandes concedentes e beneficiários

(em milhões de euros)

Principais Concedentes	2017	2018			Δ 2017/2018	
		Valor	(%)	Benef. N.º (a)	Valor	(%)
Total de apoios por finalidade	2 589	2 858	100,0	-	269	10,4
dos quais:	-	1 958	68,4	-	-	-
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP) (b)	681	646	22,6	-	-35	-5,1
Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP)	376	300	10,5	(c) 189 233	-76	-20,2
Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT)	178	227	7,9	7 892	48	27,0
Fundo Ambiental (FA)	83	184	6,4	1 191	101	122,9
Direção-Geral do Tesouro e Finanças - Despesas Excepcionais (DGTF)	156	171	6,0	n.d.	15	9,9
Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético (FSSSE)	24	156	5,5	-	131	542,6
Direção-Geral do Ensino Superior (DGES)	n.d.	147	5,1	n.d.	n.d.	n.d.
Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEsTE)	121	123	4,3	487	2	1,5

(a) Identificados através de NIF. Verificou-se que cada beneficiário pode usufruir de mais do que um apoio.

(b) O número fornecido pelo IFAP diz respeito a beneficiários de apoios pagos registados em rubricas orçamentais e extraorçamentais e valores de participações nacionais e comunitárias o que não corresponde ao âmbito dos apoios considerados na presente análise.

(c) Inclui 152 551 beneficiários relativos às medidas de formação profissional, conforme informação do IEFP de 27/08/2019.

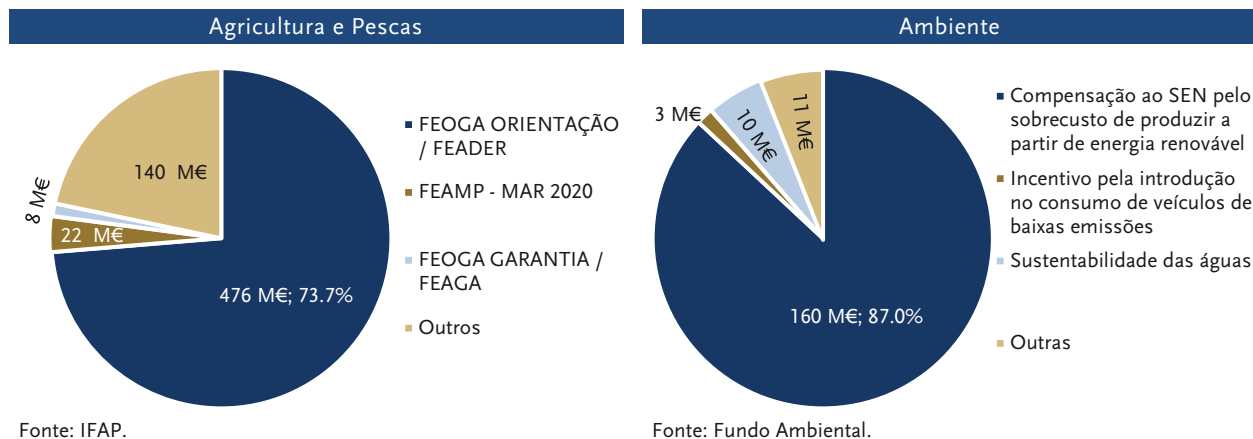
Fonte: SIGO e informação das entidades concedentes. Cálculos TC.

¹ As indemnizações compensatórias na área dos transportes, em 2018, repartem-se em 3,2 M€ aos transportes aéreos, 22,2 M€ aos transportes rodoviários e 9,7 M€ aos ferroviários.

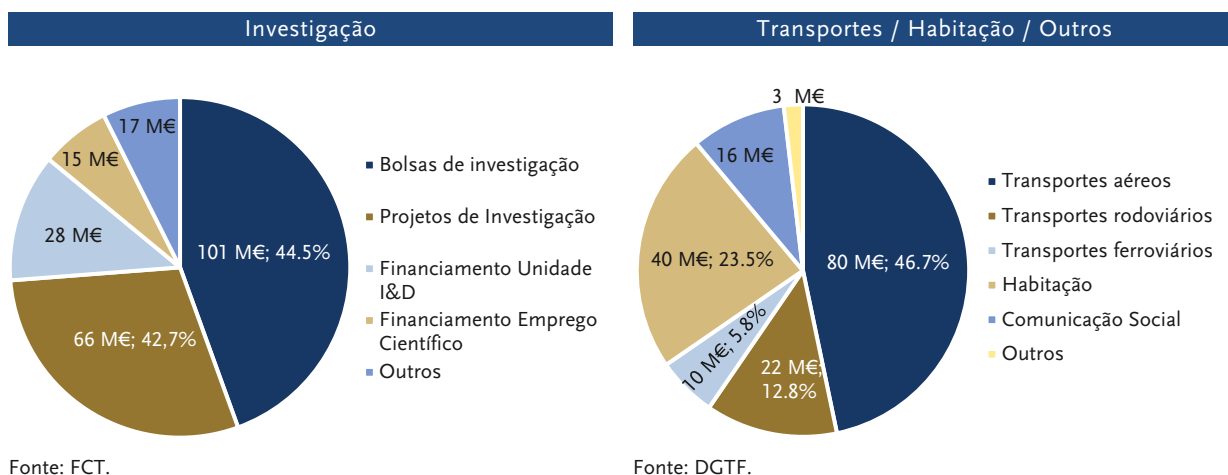
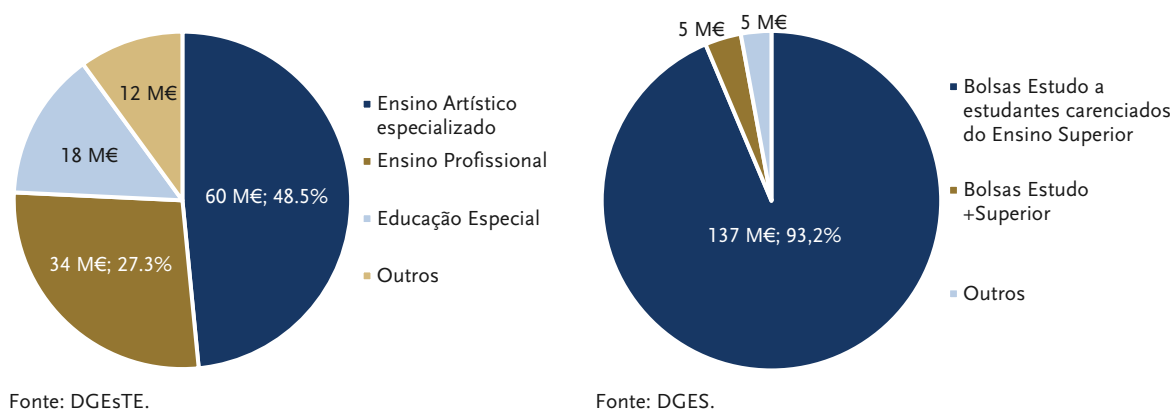
² Ministérios da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (670 M€; 23,4%), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (494 M€; 17,2%), do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (357 M€; 12,4%) e da Economia (288 M€; 10,0%).

Quanto às finalidades associadas ao pagamento destes apoios, destacam-se as seguintes situações:

Gráfico II. 26 – Apoios por áreas – 2018



Educação



Os gráficos e a informação recolhida evidenciam para as seguintes áreas:

Agricultura e Pescas:

- ◆ Dos apoios destinados à agricultura, pecuária e pescas, concedidos pelo IFAP (646 M€), mais de metade são concedidos no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

Ambiente:

- ◆ Os apoios do Fundo Ambiental, 184 M€, mais do que duplicaram face a 2017. Destacam-se 160 M€ relativos à transferência de receitas de leilões no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE)¹, alocadas ao Sistema Elétrico Nacional (SEN), para compensação de parte do sobrecusto da produção em regime especial a partir de fontes de energia renovável. Os restantes 24 M€ distribuem-se por um vasto conjunto de apoios no âmbito das políticas ambientais, destacando-se os incentivos à introdução no consumo de veículos de baixas emissões² que abrange o número mais significativo de beneficiários (1 077).
- ◆ O grande aumento (131 M€) registado nas transferências do FSSSE destinadas, na sua totalidade, à REN - Rede Elétrica Nacional, S.A., no âmbito da redução da dívida tarifária do Sistema Elétrico Nacional³, proveniente da receita obtida com a contribuição extraordinária sobre o sector energético⁴.

Educação:

- ◆ A maior parte dos 147 M€ de apoios concedidos pela DGES consistiram em bolsas de estudo a estudantes carenciados (137 M€).
- ◆ Os apoios atribuídos pela DGEsTE totalizaram 123 M€, mais 2 M€ (1,5%) face a 2017. Evidenciam a diversidade de intervenções, como o ensino artístico especializado (60 M€), o ensino profissional (34 M€), a educação especial (18 M€) e ainda outras atividades (12 M€) como enriquecimento curricular, seguros, refeições, bolsas de mérito, livros e material escolar, ensino vocacional. Os apoios que abrangeram um maior número de beneficiários dirigiram-se ao ensino artístico especializado (113) e educação especial (110).

Ciência e Tecnologia:

- ◆ Os apoios pagos pela FCT ascenderam a 227 M€, mais 27% do que no ano anterior. Destacam-se 101 M€ (mais 4 M€ do que em 2017) destinado a bolsas de investigação que abrangeram o maior número de beneficiários (7 558) e 66 M€ para projetos de investigação com 89 beneficiários. Os restantes apoios distribuíram-se por um vasto conjunto de financiamentos, nomeadamente a Unidades de Investigação e Desenvolvimento, ao Emprego Científico, à Cooperação, a Parcerias e Participação em Organizações Internacionais, a infraestruturas, à Promoção da Sociedade de Informação, etc.

¹ Nos termos do art. 17.º do DL 28/2013, de 15/03, que transpõe a Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e Portaria 3-A/2014, de 7/01.

² Despacho 1607/2018.

³ Cfr. DL 55/2014 que criou o FSSSE.

⁴ Prevista no art. 228.º da Lei 83 - C/2013, de 31/12.

Transportes, Habitação e Outros sectores:

- ◆ Os apoios pagos pela DGTF ascenderam a 171 M€, um aumento de 15 M€ (9,9%) face a 2017. Destacam-se os subsídios e compensações concedidos no âmbito dos transportes (112 M€)¹, com um aumento de 20 M€ para os transportes aéreos derivado do subsídio social de mobilidade às famílias residentes nas Regiões Autónomas, os subsídios à habitação (40 M€), dos quais os apoios à habitação para deficientes (22 M€)², e ainda outras finalidades como habitação própria permanente, subsídio de renda tendo, no entanto, sido registada uma redução de 9 M€ em bonificação de juros à habitação e outras linhas de crédito.
- ◆ Os apoios pagos pelo IEFP ascenderam a 300 M€, menos 20% (76 M€) do que em 2017. Cerca de 171 M€ dos apoios foram destinados à inserção ou reinserção na vida ativa através de diversas medidas, incluindo estágios profissionais. A formação profissional beneficiou de um montante global de 129 M€.

5.3. Benefícios fiscais

Os benefícios fiscais (BF) constituem um importante instrumento de política fiscal e de políticas públicas que visam a proteção e prossecução de interesses públicos extrafiscais relevantes e superiores aos que resultariam da tributação que impedem³.

De facto, a atribuição de BF gera uma despesa fiscal (DF), na medida em que o Estado renuncia à receita que seria obtida caso fosse aplicado o regime de tributação-regra de cada imposto a factos e contribuintes a ele sujeitos (receita cessante). Deste modo, é necessário assegurar:

- ◆ que a criação de novos benefícios cumpre os requisitos legais que obrigam à sua fundamentação de forma adequada;
- ◆ a determinação rigorosa da despesa fiscal de cada BF, elemento essencial à sua avaliação;
- ◆ a reavaliação sistemática de cada BF⁴, ponderando os objetivos extrafiscais gerados face à despesa fiscal que lhe está associada.

Em 2018, relativamente à criação de novos BF – benefícios a investidores sociais, recapitalização de empresas, aquisição de participações sociais pelos trabalhadores, produção cinematográfica e audiovisual, prédios afetos a lojas com história⁵ e, ainda, a entidades e unidades de gestão florestal⁶ – não se cumpriram os requisitos previstos legalmente, uma vez que a respetiva proposta de lei não foi acompanhada da sua

¹ Dos 112 M€ de apoios concedidos no âmbito dos transportes, destacam-se: os aéreos (80 M€; 46,9% do total), dos quais 77 M€ (45,0% do total) do Subsídio Social de Mobilidade para os passageiros residentes nas Regiões Autónomas. Os transportes ferroviários e rodoviários respeitam, nomeadamente, a contratos de concessão, títulos intermodais de transporte e passes sociais.

² DL 98/86, de 17/5 e a Lei 64/2014, de 26/08.

³ Cfr. art. 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF). Note-se que os BF, por na sua criação deverem ter um objetivo extrafiscal que se pretende atingir, distinguem-se dos desagravamentos fiscais estruturais inerentes à liquidação de cada imposto.

⁴ Nos termos da lei, e como regra geral, os BF vigoram por um período de 5 anos e, quando temporários, caducam pelo decurso do prazo por que foram concedidos (arts. 3.º e 14.º do EBF), decorrendo deste enquadramento legal a necessidade de se proceder à sua avaliação, no sentido de serem mantidos, revogados ou alterados.

⁵ BF criados pela LOE 2018 (art. 264.º), que aditou ao EBF os arts. 19.º-A (IRC), 43.º-B (IRS), 43.º-C (IRS), 59.º-H (IRC) e 59.º-I (IRS e IRC).

⁶ BF criado pela Lei 110/2017, de 15/12, que aditou o art. 59.º-G ao EBF (prevê isenções e reduções de taxas em sede de vários impostos).

justificação económica e social, de estimativas das receitas cessantes nem da identificação das medidas destinadas à sua cobertura¹.

Continua por efetuar uma reavaliação dos BF (a última foi feita em 2005), cuja importância o Tribunal tem vindo a salientar². Em 2018, o Ministro das Finanças criou um grupo de trabalho tendo por objetivo a realização de um estudo aprofundado sobre o sistema de benefícios fiscais em vigor em Portugal, que possibilitasse a avaliação dos referidos benefícios e do sistema no seu todo³. Do trabalho deste grupo resultou a publicação, em junho de 2019, do estudo *“Os Benefícios Fiscais em Portugal – Conceitos, metodologias e prática”*.

Note-se, no entanto, que o estudo⁴ não se pronunciou relativamente à manutenção ou revogação dos BF em vigor, antes apresentou uma proposta de referencial de análise e de enquadramento orçamental para permitir uma adequada avaliação, com regularidade, dos BF.

A reavaliação dos BF constituirá ainda um contributo essencial à prossecução do objetivo assumido pelo Governo no Programa de Estabilidade 2019-2023 de que, relativamente à receita, no *“quadro dos resultados de revisão do sistema de benefícios fiscais se deverá garantir incrementos anuais de 90 milhões de euros entre 2020 e 2022”*.

Em relação aos BF que caducariam em 01/01/2017⁵ e que foram prorrogados pelas LOE para 2017 e 2018⁶, foi determinada⁷ a prorrogação, até 31/12/2019, de alguns e a revogação de outros, designadamente do BF à criação de emprego⁸.

O Ministro de Estado e das Finanças, em contraditório, informou que foi determinado por despacho do SEAF que a AT deve promover *“... em colaboração com um estabelecimento de ensino superior, a avaliação expost dos benefícios fiscais cuja caducidade ocorra em 31 de dezembro [de 2019] (art.ºs 20.º, 28.º, 30.º, 31.º, 51.º, 52.º, 53.º, 54.º, 63.º e 64.º, todos do EBF), em harmonia com as conclusões emanadas pelo “Grupo de Trabalho para o estudo dos benefícios fiscais”*.

Para além da obrigação de apresentar estimativas da correspondente despesa fiscal na LOE e no respetivo Relatório⁹, no sentido de uma maior transparência na divulgação da utilização de BF, em 2018 a lei passou a prever a apresentação pelo Governo à AR, anualmente, de um relatório quantitativo de todos os BF concedidos, com uma avaliação discriminada dos custos e dos resultados efetivamente obtidos, tendo em conta os objetivos da sua criação¹⁰. Porém, esse relatório não foi apresentado, considerando o Ministro de Estado e das Finanças, em contraditório, que *“... a obrigação de reporte do Governo se encontra cumprida pela*

¹ Alíneas t) e v) do n.º 1 do art. 37.º da LEO e n.º 3 do art. 14.º da Lei Geral Tributária.

² No âmbito do PCGE e também de relatórios de auditoria, designadamente o Relatório 19/2014–2.ª Secção – Auditoria à Quantificação da Despesa Fiscal.

³ Por Despacho 4222/2018, de 17/04, do Ministro das Finanças.

⁴ Do estudo constam 542 desagravamentos fiscais, correspondentes, nas listagens da AT, a 406 BF (não incluindo as taxas preferenciais de IVA) e a 136 desagravamentos fiscais estruturais. A apreciação do grupo de trabalho teve por objeto uma seleção de 18 BF, que representaram 41,7% da DF de 2018 (excluindo a referente às taxas preferenciais do IVA).

⁵ Os BF em causa estavam previstos nos arts. 19.º, 20.º, 26.º, 28.º a 31.º, 47.º, 50.º a 54.º, 63.º e 64.º do EBF.

⁶ Arts. 226.º e 265.º das LOE para 2017 e 2018, respetivamente.

⁷ Lei 43/2018, de 9/08.

⁸ Em 2018, representou 60 M€, constituindo a sétima maior DF em IRC. Para a sua revogação contribuiu o reconhecimento da falta de eficácia para a criação de emprego. Foram também revogados BF a planos de poupança em ações, a prédios integrados em empreendimentos a que tenha sido atribuída a utilidade turística e a parques de estacionamento subterrâneos.

⁹ Prevista na Constituição (alínea g) do n.º 3 do art. 106.º) e na LEO (alínea t) do n.º 1 do art. 37.º).

¹⁰ Art. 15.º -A do EBF, relativo à matéria da divulgação dos BF, alterado pela Lei 43/2018. O relatório deve ser remetido à AR durante o primeiro semestre do ano subsequente àquele a que respeita.

divulgação do relatório [do] Grupo de Trabalho, sendo este um ponto de partida para evolução futura do sistema de avaliação de benefícios fiscais”. Informou também estar “... em avaliação e ponderação a criação de uma Unidade Técnica para a Avaliação de Benefícios Fiscais, tal como proposto pelo Grupo de Trabalho...”.

Relativamente à quantificação da despesa fiscal, o exame realizado pelo TC evidencia ainda a existência de fragilidades e lacunas na informação constante da CGE 2018 como se apresenta nos pontos seguintes.

5.3.1. Evolução da despesa fiscal relevada na CGE: aumento de 3,5% com destaque para os benefícios atribuídos a “Fundos de Pensões” e a “Residentes não habituais”

A informação da CGE 2018 sobre a DF¹ é incompleta porque não evidencia todos os BF em vigor – dos 406 BF identificados pela AT² apenas quantifica a DF relativa a 210³.

Em 2018, a DF que consta da CGE, respeitante aos 210 BF⁴, foi de 11 379 M€ (10 992 M€, em 2017), excedendo em 507 M€ (4,7%) o valor estimado no OE. A sua repartição pelos vários impostos é identificada no Quadro II. 19⁵.

O aumento da DF em 388 M€ (3,5%) face a 2017, resulta, essencialmente, dos aumentos em sede do IRC (428 M€) e do IRS (167 M€) e de uma redução em IVA (273 M€).

A principal DF, correspondendo a 63,2 % do total, continua a ser em sede do IVA (7 188 M€) devido ao peso da DF dos desagravamentos das taxas de IVA⁶, seguindo-se a DF em IRC (10,8%), em IRS (9,2%) e em IS (8,5%) – cfr. Gráfico II. 27.

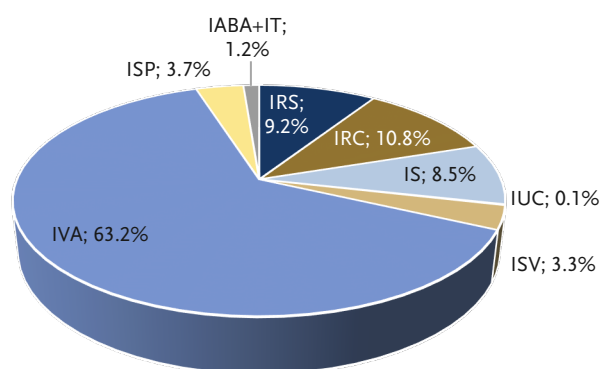
Quadro II. 19 – Evolução da despesa fiscal – 2016-2018

(em milhões de euros)

Imposto	Valor			Variação 2017-2018	
	2016	2017	2018	Valor	%
IRS	574	879	1 046	167	19,0
IRC	823	797	1 225	428	53,7
IS	1 124	916	967	51	5,6
IUC	13	13	13	0	1,2
ISV	41	353	376	23	6,4
IVA	118	7 462	7 188	-273	-3,7
ISP	289	441	422	-19	-4,4
IABA+IT	1	130	142	11	8,6
Total	2 982	10 992	11 379	388	3,5

Fonte: CGE.

Gráfico II. 27 – Distribuição da despesa fiscal



¹ Mapa 42 (Volume II, Tomo I, pp. 277 a 279, dados de 2018, em euros) e em Quadros anexos A1 a A27 (Volume I Tomo I, pp 294 a 306, dados de 2016 a 2018, em milhões de euros).

² Manual de quantificação da despesa fiscal.

³ Mapa 42 da CGE, que não permite conhecer relativamente aos BF em falta se a respetiva DF foi quantificada e tem valor nulo.

⁴ 25 em IRS, 62 em IRC, 9 em IVA, 13 em IUC, 40 em IS, 33 em ISV, 13 em ISP, 12 em IABA, e 3 em IT.

⁵ Em relação à respetiva CGE e ao Quadro II.19 do PCGE 2017, os valores de 2016 e 2017 foram atualizados para incluir no IS, tal como em 2018, a quantificação da DF referente ao Anexo Q da Informação Empresarial Simplificada (IES): 445 M€ (2016), 435 M€ (2017) e 446 M€ (2018).

⁶ Que passaram a ser incluídas nos BF em 2017, ascendendo a DF em IVA nesse ano a 7 462 M€, contra 118 M€ em 2016.

Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

A DF em IVA (7 188 M€) diminuiu 273 M€ (3,7%), continuando a relativa aos desagravamentos resultantes do diferencial de taxas de operações sujeitas a taxa reduzida ou intermédia¹ a representar quase a totalidade (98,7%). Conforme se salientou no PCGE 2017, nesse ano, contrariamente ao preconizado pelo Tribunal, verificou-se a inclusão nos BF de todas as operações sujeitas a taxa reduzida ou intermédia (antes classificadas como desagravamentos fiscais estruturais) sem que essa alteração metodológica tenha resultado de uma avaliação que permitisse identificar a vantagem extrafiscal associada à aplicação de taxas preferenciais de IVA a determinados bens e serviços, apesar de ser um requisito legal para a criação de cada benefício fiscal.

As restituições às “Forças Armadas e de Segurança” mantiveram-se praticamente no mesmo nível (38 M€) e são a componente mais importante das restituições de IVA. De salientar ainda a diminuição das restituições às “Comunidades Religiosas” (-40,6%) e às IPSS (-47,0%)².

Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

A DF em IRS (1 046 M€) aumentou 167 M€ (19,0%). A referente ao benefício “Residentes não habituais”³ aumentou 115 M€ (26,6%)⁴, passando a constituir 52,4% (548 M€) da DF do imposto e a mais elevada de 2018 (não considerando o efeito dos desagravamentos das taxas de IVA). A DF referente aos “Residentes não habituais” opera por taxas preferenciais e é apurada pelo método da “reliquidação”⁵, conforme se confirmou através de uma amostra que representou 19,2% da DF deste benefício. Ao nível do controlo da AT, esta informou que, de 2016 a 30/04/2019, foram realizadas 264 ações de inspeção, de que resultaram correções ao rendimento e imposto em falta, não sendo possível, no entanto, identificar o impacto dessas ações na DF correspondente.

Nos restantes BF em IRS, destaca-se a DF relativa a “Pessoas com deficiência” com um acréscimo de 30 M€ (9,3%), constituindo 33,7% (353 M€) do total. Por sua vez, a receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais (deduções à coleta) quantificada pela AT (3 265 M€) aumentou 135 M€ (4,3%), essencialmente pelo incremento de 56 M€ (4,3%) nas “Deduções das despesas gerais familiares” e de 29 M€ (7,1%) na “Dedução de despesas de saúde”.

Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC)

A DF em IRC (1 225 M€) aumentou 428 M€ (53,7%), constituindo as variações mais significativas:

¹ Corresponde ao diferencial entre o IVA a entregar ao Estado caso se aplicasse a taxa normal e o que é apurado utilizando as taxas preferenciais, corrigido do fator correspondente aos consumos intermédios.

² Em relação à DF relativa às “missões diplomáticas e outros organismos internacionais” a AT informou que não é de 13,8 M€, valor que consta da CGE, mas sim de 13,4 M€.

³ O regime jurídico e fiscal dos “residentes não habituais” foi criado pelo DL 249/2009, de 23/09.

⁴ Em 2017 já tinha aumentado 257 M€ (145,8%), tendo a AT informado que se deveu ao “*acrécimo do número de contribuintes abrangidos por este regime e, consequentemente, do número de declarações de rendimentos Modelo 3 em que o mesmo regime é invocado: em 2017 e relativamente ao ano anterior, foram entregues mais 3 236 declarações de contribuintes abrangidos por este regime.*”

⁵ De acordo com este método, a DF corresponde à diferença entre: i) a coleta que resultaria considerando todos os rendimentos, incluindo os auferidos no estrangeiro como auferidos em Portugal e aplicando o regime de tributação dos residentes, ii) e a coleta que resulta do regime dos “residentes não habituais” que beneficiam de isenções e reduções de taxa.

- ◆ os acréscimos em: “Fundos de pensões e equiparáveis”, de 246 M€ (293,3%); “SIFIDE - Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial”, de 57 M€ (41,7%); e “Transmissibilidade de prejuízos”¹ de 33 M€ (3 542,9%);
- ◆ os decréscimos em “Outras isenções definitivas”, de 71 M€ (72,6%) e “Crédito fiscal extraordinário ao investimento”, de 9 M€ (33,5%).

O aumento de quase 300% da DF dos “Fundos de pensões e equiparáveis”, que passa a ter o maior peso no total de BF em sede de IRC, ficou a dever-se, segundo a AT, quer ao aumento do cumprimento declarativo por parte destes fundos, quer a um aumento da matéria coletável isenta. Porém, a AT informou também não ser possível efetuar validações ou ações de controlo relativamente a este BF, uma vez que se trata “... de um benefício automático direta e exclusivamente associado à natureza jurídica dos seus beneficiários (fundos de pensões)”.

Quanto ao controlo dos pressupostos de atribuição do benefício às “Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social”, que totalizou 103 M€ de DF, a AT informou que realiza a “instrução de um procedimento administrativo, análise dos pressupostos subjetivos e objetivos para o reconhecimento da isenção (...). Também é analisada/verificada outros aspetos, designadamente a existência de dívidas fiscais, por parte das entidades requerentes do benefício fiscal em causa. As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) usufruem, desde 2006, de forma automática, da isenção”.

De salientar que o mencionado estudo sobre “Os Benefícios Fiscais em Portugal” concluiu que: “Perante a multiplicidade de entidades a quem é concedida a declaração de utilidade pública, mais de 2500, à qual acrescem as IPSS’s, é pertinente uma análise e validação dos critérios de atribuição do estatuto”.

A DF em IRC continua a evidenciar uma elevada concentração num reduzido número de benefícios e beneficiários. Como mostra o Quadro II. 20, os sete BF identificados originaram 82,3% da DF em IRC (1 007 M€).

Quadro II. 20 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	2017	2018	
		DF	% DF no Total
Fundos de pensões e equiparáveis	84	330	27,0
SIFIDE - Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial	137	194	15,9
Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)	140	187	15,3
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social	98	103	8,4
Entidades de navegação marítima e aérea	31	69	5,6
Dedução por lucros retidos e reinvestidos pelas PME	50	64	5,3
Majoração à criação de emprego	46	60	4,9
Subtotal	586	1 007	82,3
Total	797	1 225	100,0

Fonte: AT.

Os BF atribuídos no âmbito dos “Fundos de pensões e equiparáveis”, do “RFAI”, do “SIFIDE” e das “Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social” representaram 66,5% (814 M€) da DF em IRC.

¹ Art. 75.º, n.ºs 1 e 3 do CIRC.

Acresce ainda que 48,6% (490 M€) da DF resultante dos sete benefícios identificados no Quadro II. 20 é relativa aos dez maiores beneficiários de cada benefício¹, o que também reflete concentração da DF.

Imposto do selo (IS)

A DF em IS atingiu 967 M€ (um aumento de 51 M€, 5,6%), dos quais 446 M€ (46,2%) de DF quantificada através do Anexo Q da Informação Empresarial Simplificada (IES), incluída pela primeira vez na CGE 2018.

Sobre a metodologia aplicada no cálculo desta nova rubrica a AT informou que *“Dada a incompatibilidade de prazos, o de conclusão e apresentação da CGE (30 de junho) e o da apresentação da IES (15 de julho), fez-se corresponder o valor desta parcela da DF de IS, considerado na CGE 2018, ao valor inscrito no Mapa XXI do OE 2018 (aplicando IPCs)”*².

Uma vez que a DF quantificada através do Anexo Q representa 46,2% da DF em IS, no sentido de aumentar a transparência, deveria ser discriminada por rubricas (por exemplo, “utilização de crédito” e “seguros”), à semelhança da informação prestada ao Tribunal pela AT.

A AT, em contraditório, relativamente à evolução da DF relevada na CGE refere, quanto ao IS, que *“...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. Espera-se que no próximo ano haja a possibilidade de desdobrar a informação do anexo Q por rubricas, designadamente operações relativas a “utilização de crédito” e de “seguros”*.

Imposto sobre veículos (ISV)

A DF em ISV aumentou 23 M€ (6,4%), atingindo 376 M€, dos quais 220 M€ (58,8%) respeitantes a “Automóveis ligeiros de mercadorias, de caixa aberta, fechada ou sem caixa, com lotação máxima de três lugares”. É de referir que a DF de “Transferências de residência da UE ou de País Terceiro” aumentou 12 M€ (subida de 31,9%), constituindo o segundo benefício mais representativo (14,0% do total).

Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP)

A DF em ISP (422 M€) diminuiu 19 M€ (4,4%). Dos decréscimos é de destacar a diminuição de 24 M€ (13,8%) referente a isenções nos produtos petrolíferos e energéticos utilizados na “Produção de eletricidade ou de eletricidade e calor (cogeração)”, apesar de se manter como o benefício com mais DF em ISP (36,1%). Nos acréscimos, salienta-se o benefício, introduzido no final de 2016, a “Empresas de transporte de mercadorias”, que aumentou para 41 M€ (66,2%), representando já 9,9% da DF do imposto.

Imposto sobre o álcool, bebidas alcoólicas e bebidas adicionadas de açúcar e edulcorantes (IABA)

A DF em IABA (141 M€) aumentou 11 M€ (8,7%) devido, sobretudo, ao BF “Álcool total ou parcialmente desnaturado utilizado para fins industriais”, a mais representativa (65 M€, 45,9%) e que subiu 8 M€.

¹ No caso do BF “Fundos de pensões e equiparáveis” representa 84,7%.

² IPC – Índices de preço no consumidor. A AT informou também que a DF referente ao anexo Q que consta do Mapa 42 da CGE deveria ser de 440 M€ e não 446 M€ como, por lapso, resultou da aplicação dos IPC.

5.3.2. Deficiências na relevação da despesa fiscal: o reporte continua incompleto; ausência de reavaliação e de fundamentação na criação de novos benefícios fiscais

De acordo com a AT, o Manual de Quantificação da Despesa Fiscal foi aplicado na totalidade, sem limitações e condicionantes¹, o que contribuiu para a fiabilidade e transparência da informação prestada na CGE, uma vez que inventaria os desagravamentos fiscais, distinguindo os considerados de natureza estrutural e os considerados BF e contempla as óticas de apuramento². Para além disso, sistematiza, por imposto, com graus diversos de detalhe, os métodos de cálculo utilizados.

No entanto, o exame realizado pelo Tribunal verificou a subsistência de deficiências, já identificadas em anteriores Pareceres, refletidas, em particular, na ausência de quantificação da DF relativa aos seguintes BF:

- ◆ No IRS, o BF aos “arrendatários de imóveis de fundos de investimento”³, apesar de constar do Manual como benefício.
- ◆ No IRC:
 - ◇ BF ao “regime especial de tributação pelo grupo de sociedades”⁴;
 - ◇ BF à “dedução de prejuízos fiscais”;
 - ◇ BF ao “reinvestimento dos valores de realização”, no valor de 39 M€ (53 M€ em 2017);
 - ◇ BF anualmente declarados por contribuintes com prejuízos fiscais⁵.
- ◆ No IVA:
 - ◇ BF relativos a todas as operações isentas (*v.g.* nas operações internas, importações, exportações e transportes internacionais);
 - ◇ BF relativos a isenções incompletas com um objetivo de natureza extrafiscal e que impliquem valor acrescentado para o sujeito ativo da relação⁶, apesar de o Manual as considerar como BF;
 - ◇ BF relativo ao regime especial de isenção⁷, apesar de o Manual o considerar como BF.

Quanto às situações de ausência de quantificação da DF em sede de IRS e de IRC, a AT, em contraditório, alega que *“não cabe[m] no conceito de BF, não gerando, conseqüentemente, DF a reportar na CGE”*, contrariamente ao entendimento do Tribunal sobre esta matéria. Ainda que a AT trate estas situações como desagravamentos fiscais estruturais, deveria quantificar o seu impacto na redução da receita. Porém, a AT alega que *“não foi ainda possível incluir este cálculo em face da elevada complexidade e do acréscimo de custos ao mesmo associados”*.

¹ Informação da AT de 30/04/2019, que também atualiza, à data de 31/12/2018, a listagem de desagravamentos fiscais por imposto (anexo 2 do Manual, incluindo os BF criados de 2016 e 2019).

² Ótica económica, utilizada no ROE (princípio da especialização do exercício, alocando a despesa fiscal ao ano de origem da obrigação fiscal) e ótica financeira (ano em que o pagamento do imposto seria realizado), aplicada no Mapa XXI do OE e no correspondente quadro da CGE.

³ Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional (art. 102.º da LOE 2009).

⁴ Cfr. posição do Tribunal sobre esta matéria no PCGE 2016, ponto 8.1.2.2.1.

⁵ Cfr. ponto 8.1.2.1. do PCGE 2015.

⁶ Arts. 135.º a 137.º do capítulo 3 da Diretiva 2006/112/CE a que corresponde o art. 9.º do CIVA.

⁷ Arts. 282.º a 292.º do capítulo 1 da Diretiva 2006/112/CE a que corresponde o art. 53.º do CIVA.

Quanto ao IVA, a AT, em contraditório, refere que *“As declarações periódicas mensais ou trimestrais e o anexo L da declaração anual IES não contemplam um nível de desagregação necessário à quantificação da despesa fiscal que decorre de alguns benefícios fiscais em IVA”*. O Tribunal reforça a necessidade da determinação rigorosa da DF, como elemento fundamental da avaliação dos respetivos BF face aos objetivos que visam atingir.

Para além dessas deficiências de ausência de quantificação de parte relevante da DF, em alguns casos prevista no próprio Manual, continuam a verificar-se outras fragilidades:

- ◆ Falta de transparência na criação de novos BF;
- ◆ Deficiente informação sobre os BF e dispersão da legislação, o que condiciona a sua eficácia.
- ◆ Falta de rigor quanto à distinção entre os desagravamentos fiscais estruturais e os BF, designadamente no que se refere às taxas preferenciais em sede de IVA;
- ◆ Desatualização do Classificador dos Benefícios Fiscais, que se traduz, designadamente, na imputação de 8 283 M€ a uma rubrica residual “outros assuntos económicos”, que tem vindo a incluir valores de DF por discriminar cada vez maiores. Mais uma vez, o Tribunal alerta para a necessidade da classificação da DF de forma transparente e uniforme, contribuindo para a sua quantificação rigorosa e o seu controlo eficaz, face ao atual sistema fiscal¹;
- ◆ Insuficiência dos procedimentos de controlo da quantificação da DF, designadamente a indevida quantificação como isenções de rendimentos não sujeitos a IRC² (25 M€) na DF relativa a “Outras isenções definitivas”;
- ◆ Ausência de reavaliação sistemática dos BF.

No que respeita à falta de rigor quanto à distinção entre desagravamentos fiscais estruturais e BF, designadamente no que se refere às taxas preferenciais em sede de IVA, a AT alega que *“que a aplicação das mesmas surge no seguimento da adoção da faculdade atribuída aos Estados-Membros no âmbito da Diretiva n.º 2006/112/CE (nomeadamente no seu artigo 98.º) de utilizarem uma ou duas taxas reduzidas relativamente aos bens e serviços identificados no anexo III da referida Diretiva”*. O Tribunal salienta que não está em causa a aplicação de taxas preferenciais, mas sim a necessidade de existir uma prévia avaliação que permita a identificação da respetiva vantagem extrafiscal, uma vez que a aplicação das referidas taxas a determinados bens e serviços é, desde 2017, globalmente classificada como BF.

Em contraditório, o Ministro de Estado e das Finanças, reconhecendo *“existirem insuficiências na avaliação, quantificação e controlo de (alguns) benefícios fiscais”* refere que *“têm vindo a ser implementadas diversas medidas de melhoria, o que deve continuar a ser identificado, desenvolvido e implementado, conferindo maior transparência e coerência ao sistema de benefícios fiscais”*.

¹ Recomendação 5 dos Relatórios 19/2014 e 24/2015–2.ª Secção (Auditoria ao Controlo da Receita Cessante por Benefícios Fiscais), nos termos da qual se recomenda que o Governo *“Promova a atualização do Classificador dos Benefícios Fiscais considerando, designadamente, a sistematização adotada no Estatuto dos Benefícios Fiscais, a criação de novos benefícios e a evolução do sistema fiscal”*.

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 declaração modelo 22 em IRC.

6. RESPONSABILIDADES CONTINGENTES

6.1. Garantias do Estado

As garantias são uma forma comum de responsabilidade contingente do Estado pelo que deve assegurar-se a sua adequada divulgação na CGE, bem como a correta contabilização das receitas e despesas a ela associadas. A emissão e gestão das garantias do Estado é efetuada pela DGTF, mas outras pessoas coletivas de direito público (SFA e EPR) podem também prestar garantias a financiamentos no âmbito das suas atribuições. No caso dos seguros de crédito e similares, a gestão das operações é assegurada pela COSEC, por conta e ordem do Estado.¹

As responsabilidades do Estado por garantias prestadas, no final de 2018, ascenderam a 20 432 M€, englobando 19 171 M€ de garantias a operações de financiamento e 1 261 M€ a seguros de crédito e similares, registando-se, no total, uma redução de 1 114 M€ (5,2%) face a 2017.

Quadro II. 21 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas

(em milhões de euros)

Responsabilidades do Estado	31/12/2017		31/12/2018		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias a financiamentos:	20 593	95,6	19 171	93,8	-1 422	-6,9
– pela DGTF	18 484	85,8	17 326	84,8	-1 158	-6,3
– por SFA e EPR	2 108	9,8	1 844	9,0	-264	-12,5
Garantias a seguros de crédito e similares	953	4,4	1 261	6,2	308	32,3
Total	21 546	100,0	20 432	100,0	-1 114	-5,2

Fonte: DGTF e COSEC. Cálculos TC.

À semelhança de anos anteriores, a CGE é omissa quanto às garantias a financiamentos prestadas por SFA e EPR².

Foram cumpridos os limites estabelecidos na LOE 2018³ para a concessão de garantias.

¹ Quadro normativo: regime geral de concessão de garantias (Lei 112/97, de 16/9, alterada pelas Leis 64/2012, de 20/12 e 82-B/2014, de 31/12); legislação sobre garantias a operações de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa (Lei 4/2006, de 21/2); legislação relativa a garantias para a estabilidade financeira e disponibilização de liquidez nos mercados financeiros (Lei 60-A/2008, de 20/10); legislação relativa a fundos de recuperação de créditos (Lei 69/2017, de 11/8); e a LOE que nos últimos anos tem vindo a autorizar a concessão de determinadas garantias; para os seguros de crédito e similares com garantia do Estado, o diploma que estabelece o quadro legal do seguro de créditos e caução e o que regula o seguro de investimento (respetivamente DL 183/88, de 24/5 e DL 295/2001, de 21/11, alterados e republicados pelo DL 31/2007, de 14/2).

² Em contraditório, a DGTF refere que tem vindo a incluir as referidas garantias na CGE, sempre que tal informação lhe é prestada pelas entidades em causa.

³ N.ºs 1 a 5 e n.º 8 do art. 136.º da LOE 2018.

6.1.1. Garantias a operações de financiamento: as 3 novas garantias (à RAM, FCGM e ao FRC dos lesados do BES) não contrariam a manutenção da tendência de descida dos valores globais

Responsabilidades do Estado

No final de 2018 as responsabilidades assumidas pelo Estado (através da DGTF) por garantias pessoais prestadas a operações de financiamento totalizavam 17 326 M€ e as efetivas 17 039 M€.¹

Quadro II. 22 – Responsabilidades do Estado no final do ano – por beneficiário

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2017		31/12/2018		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Administração Central, das quais:	11 391	61,6	9 817	56,7	-1 574	-13,8
Infraestruturas de Portugal	2 700	14,6	2 604	15,0	-95	-3,5
Sociedades veículo ex-BPN	2 275	12,3	1 377	7,9	-898	-39,5
Metropolitano de Lisboa	2 394	13,0	2 302	13,3	-92	-3,9
Parque Escolar	1 004	5,4	954	5,5	-50	-5,0
Metro do Porto	690	3,7	603	3,5	-88	-12,7
CP	643	3,5	615	3,5	-28	-4,4
FdR/Oitante	566	3,1	385	2,2	-181	-31,9
EDIA	512	2,8	198	1,1	-313	-61,3
FCGM	487	2,6	665	3,8	178	36,5
Outras entidades públicas, das quais:	1 763	9,5	1 629	9,4	-134	-7,6
Águas de Portugal	1 276	6,9	1 224	7,1	-52	-4,1
STCP	100	0,5	100	0,6	0	0,0
Região Autónoma da Madeira	1 370	7,4	1 767	10,2	397	28,9
Garantias ao sistema financeiro	2 800	15,1	2 800	16,2	0	0,0
Garantia de carteira BEI	2 800	15,1	2 800	16,2	0	0,0
Garantia FRC (lesados do BES)	-	-	153	0,9	153	...
Créditos de ajuda (cooperação internacional)	1 139	6,2	1 139	6,6	0	0,0
Outras entidades	22	0,1	22	0,1	0	0,0
Responsabilidades assumidas (total)	18 484	100,0	17 326	100,0	-1 158	-6,3
Responsabilidades efetivas (total)	18 238	100,0	17 039	100,0	-1 198	-6,6

Fonte: DGTF. Cálculos TC.

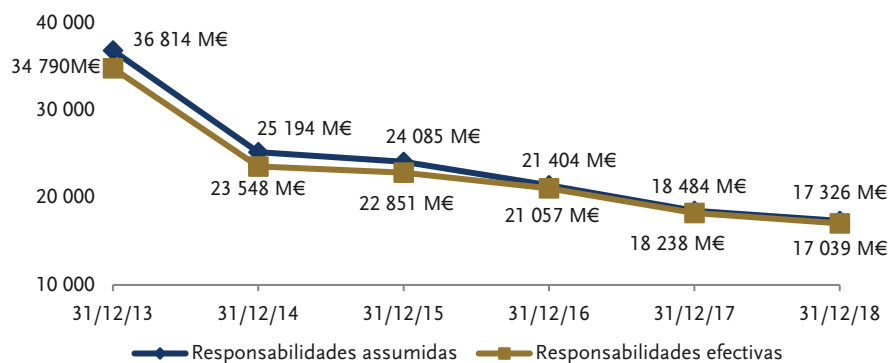
56,7% das garantias assumidas (9 817 M€) respeitam a entidades da administração central, sendo de destacar as prestadas às seguintes entidades: Infraestruturas de Portugal (2 604 M€), Metropolitano de Lisboa (2 302 M€), sociedades veículo do ex-BPN (1 377 M€) e Parque Escolar (954 M€).

Relativamente a 2017, registou-se uma diminuição das responsabilidades de 1 158 M€ (6,3%) que decorreu, essencialmente, das amortizações efetuadas, designadamente pelas sociedades veículo do ex-BPN (898 M€), EDIA (313 M€) e FdR/Oitante (181 M€).

Prosseguiu a tendência de descida verificada nos últimos anos, depois do grande aumento ocorrido entre 2011 e 2013, com a concessão de garantias ao sistema financeiro.

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. Os cerca de 287 M€ de diferença decorrem, essencialmente, das linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa e devido à utilização faseada por parte de alguns beneficiários do financiamento que dispõem junto do BEI ou do CEB.

Gráfico II. 28 – Evolução das responsabilidades do Estado



Fonte: DGTF. Cálculos TC.

Para esta evolução tem contribuído o facto do Estado, desde 2012, ter assumido o papel de credor das EPR, substituindo-se ao sistema financeiro na concessão de empréstimos. O OE, como se refere no seu relatório, tem prevista a concessão de financiamentos ou aumentos de capital, através da DGTF, que permitirão às empresas públicas deficitárias que beneficiam de garantias do Estado assegurar o pagamento do serviço da dívida junto da banca, mitigando desta forma o risco de incumprimento.

Em 2018, o Estado (através da DGTF) concedeu três novas garantias pessoais, no montante total de 794 M€, envolvendo a Região Autónoma da Madeira (455 M€), o Fundo de Contragarantia Mútuo (186 M€) e o Fundo de Recuperação de Créditos/Lesados do BES (153 M€)¹. Por seu lado, os pagamentos efetuados em 2018 em execução de garantias ascenderam a 9 M€, sendo relativos a garantias concedidas em anos anteriores ao Fundo de Contragarantia Mútuo.

Responsabilidades de SFA e EPR

Por forma a colmatar a omissão da CGE quanto às responsabilidades por garantias prestadas por SFA e EPR, o TC² apurou a existência das seguintes responsabilidades relativas a garantias pessoais prestadas a financiamentos contraídos por terceiros.

Quadro II. 23 – Responsabilidades de SFA por garantias pessoais prestadas

(em milhões de euros)

Prestador da garantia	Beneficiário	Financiamento garantido	Responsabilidades assumidas		Variação
			31/12/2017	31/12/2018	
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	Diversos	Diversos	2 568	2 485	-83
FdR – Fundo de Resolução	Oitante, SA	Obrigações	566	385	-181
FAM – Fundo de Apoio Municipal	Município de Vila Real de Santo António	Empréstimos bancários	25	23	-2
CP – Comboios de Portugal, EPE	EMEF, SA	Empréstimos bancários	2	1	-1
SPGM – Sociedade de Investimento, SA	Diversos	Diversos	1	1	0
Total			3 162	2 895	-267
Total (líquido)			2 108	1 844	-264

Fonte: Inquérito TC – informação recebida de 49 entidades – Garantias concedidas através de aval, fiança, carta conforto, livrança (não inclui garantias bancárias e cauções).

¹ Garantia do Estado ao cumprimento das responsabilidades assumidas pelo Fundo de Recuperação de Créditos perante os investidores não qualificados de papel comercial ESI e Rio Forte que aderiram ao Fundo – Cfr. ponto 5.2.

² Através de inquérito realizado à dívida financeira dos SFA.

A 31 de dezembro, o valor total líquido das responsabilidades de SFA ascendia a 1 844 M€, por dedução das contragarantias que o Estado, através da DGTf, também presta ao FdR (385 M€)¹ e ao FCGM (665 M€)².

O FCGM emitiu em 2018 contragarantias no montante total de 771 M€, sendo que as amortizações efetuadas por beneficiários totalizaram 816 M€ e os pagamentos pelo FCGM em execução de contragarantias ascenderam a 36 M€.

6.1.2. Garantias a seguros de crédito e similares: as novas garantias concedidas atingem 592 M€

A posição no final de 2018 das responsabilidades por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito³ e similares totalizou 1 261 M€, aumentando 308 M€ (32,3%) face ao ano anterior. Os seguros de créditos financeiros de médio e longo prazo continuam a representar a parcela com maior peso (75,5% do total) e, por países, a maior exposição do Estado verifica-se relativamente a Angola (52,5% do total), seguindo-se Moçambique (14,5%) e a Venezuela (11,9%).

Quadro II. 24 – Responsabilidades do Estado no final do ano – por produto

(em milhões de euros)

Produtos	31/12/2017		31/12/2018		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos financeiros	648	68,0	952	75,5	303	46,8
Seguro de créditos	221	23,2	185	14,7	-36	-16,2
Seguro de investimento	0	0,0	0	0,0	0	...
Seguro-caução	84	8,8	124	9,8	40	48,2
Total	953	100,0	1 261	100,0	308	32,3

Fonte: DGTf/COSEC.

As novas garantias concedidas em 2018 pelo Estado totalizaram cerca de 592 M€, respeitando, essencialmente, a seguros de créditos financeiros de médio e longo prazo, realizados para Angola (392 M€), seguros de créditos de curto prazo, realizados no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE⁴ (146 M€) e seguros-caução (53 M€).

Em indemnizações por sinistros em seguros de crédito, o Estado efetuou pagamentos no total de 5 M€, representando uma redução de 83,2% face ao ano anterior⁵. A maioria respeitou a sinistros verificados em Angola, no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE.

¹ Na sequência da medida de resolução aplicada ao BANIF, o FdR prestou em 2015 uma garantia sobre as obrigações emitidas pela Oitante tendo, por deliberação do Banco de Portugal, solicitado ao Estado a concessão de uma contragarantia à garantia por si prestada.

² Responsabilidade assumidas pelo Estado. As responsabilidades da SPGM de 0,6 M€ são também contragarantidas pelo FCGM em 0,3 M€, pelo que foi também deduzido este valor.

³ O seguro de créditos pode ser muito útil na expansão para mercados internacionais, dado que permite ao agente económico segurado cobrir riscos associados à empresa importadora (riscos comerciais) ou ao país de importação (riscos políticos/extraordinários). O seguro de créditos financeiros destina-se a instituições de crédito que financiam a exportação de bens e serviços nacionais. Por sua vez, o seguro-caução visa cobrir o risco de incumprimento ou atraso no cumprimento das obrigações que, por lei ou contrato sejam suscetíveis de caução, fiança ou aval.

⁴ Criada no final de 2008, é disponibilizada através da COSEC para cobertura de riscos de natureza comercial e política em países fora da OCDE, Turquia e México.

⁵ Pelo efeito do aumento significativo das indemnizações por sinistros em 2017.

6.2. Passivos contingentes decorrentes das medidas de resolução

O Fundo de Resolução (FdR) apresentava, no final de 2018, recursos próprios negativos no montante de 6 114 M€¹, receitas regulares que totalizaram 243 M€² e um resultado líquido negativo de 106 M€³.

Estes valores resultam da atividade deste Fundo que, a partir de 2014, prestou apoio financeiro às medidas de resolução aplicadas ao Banco Espírito Santo (BES), no montante de 4 900 M€ através da subscrição e realização integral do capital social do Novo Banco (NB), e ao BANIF, no valor de 489 M€ para absorção de prejuízos. Recorreu, para o efeito, a empréstimos no valor de 5 089 M€ (4 389 M€ concedidos pelo Estado⁴ e 700 M€ por entidades participantes do Fundo)⁵.

Em 31/12/2018, o capital em dívida dos empréstimos contraídos pelo Fundo aumentou 430 M€, ascendendo a 5 383 M€⁶, em resultado de um empréstimo do Estado⁷ para financiar parcialmente pagamentos ao NB ao abrigo do mecanismo de capitalização contingente (CCA)⁸.

6.2.1. Mecanismo de capitalização contingente: cobertas perdas que atingem já 50% do valor máximo previsto

O processo de venda do NB concluído a 18/10/2017 (data a partir da qual a Lone Star passou a deter 75% do capital social do NB e o FdR os restantes 25%), incluiu também um mecanismo de capitalização contingente (CCA), que vigora até 31/12/2025⁹, através do qual o FdR¹⁰ se compromete a efetuar pagamentos ao NB até ao limite de 3 890 M€, quando, cumulativamente, ocorrerem perdas na carteira de ativos abrangidos (ativos considerados não estratégicos face à atividade *core* do NB, ativos improdutivos ou em incumprimento) e se vierem a verificar rácios de capital do NB inferiores aos acordados¹¹.

¹ O saldo dos recursos próprios do Fundo reflete, designadamente, o reconhecimento da receita proveniente da CSB - Contribuição sobre o Setor Bancário (186 M€), o recebimento das contribuições diretas das instituições participantes no âmbito do regime transitório previsto na Lei 23-A/2015 de 26/03 (61 M€), a constituição de uma provisão de 1 149 M€ para fazer face às responsabilidades emergentes do Acordo de Capitalização Contingente celebrado com o Novo Banco (em 18/10/2017) e o resultado líquido negativo de 106 M€ apurado no período. O agravamento deste saldo em 1 010 M€ face a 2017 é explicado sobretudo pelos últimos dois fatores.

² No exercício de 2018 foram recebidos 182 M€ de CSB e 61 M€ de contribuições periódicas.

³ Que reflete gastos de 102 M€ com juros relativos aos financiamentos obtidos para operacionalização das medidas de resolução incluindo o mecanismo de capitalização contingente (88 M€ dos quais ao Estado). Reflete igualmente 4 M€ em comissões ao Estado devidas pela contragarantia relativa à emissão de obrigações da Oitante.

⁴ Dos quais o FdR amortizou 136 M€, em 2016.

⁵ Cfr. Relatório 5/2017-2.ª Secção – Auditoria à Atividade do Fundo de Resolução – 2015.

⁶ Com data de maturidade 31/12/2046.

⁷ Contrato de Abertura de Crédito entre o Estado Português e o FdR de 02/10/2018, autorizado pelo Despacho do SEAFin de 22/05/2018.

⁸ CCA – *Contingent Capital Agreement* celebrado entre o FdR e o NB a 18/10/2017, no âmbito do processo de venda do NB.

⁹ Podendo ser estendido até 31/12/2026.

¹⁰ Os acordos de venda do NB incluem outras obrigações eventuais para o FdR designadamente as relacionadas com as obrigações emergentes do eventual incumprimento de declarações em garantia constantes do contrato de compra e venda e da adenda contratual (*title warranties e business warranties*) – cfr. ponto 2.2 do Acordo Quadro relativo à disponibilização de meios financeiros para a satisfação das obrigações do FdR (02/10/2017).

¹¹ De acordo com o FdR, “*caso os níveis de solvabilidade do Novo Banco – medidos pelo rácio CET1 e pelo rácio Tier 1 – se tornem inferiores a um limiar fixado nos contratos, e caso se tenham até essa altura registado perdas no conjunto de ativos abrangido pelo mecanismo, então o Fundo de Resolução efetuará ao Novo Banco, um pagamento no montante correspondente ao menor valor entre as perdas registadas nos ativos e o montante necessário para repor o nível de solvabilidade no limiar fixado contratualmente.*” (FdR, Relatório e Contas 2018, p. 45).

O valor contabilístico inicial da carteira de ativos que integra o CCA a 30/06/2016, líquido de imparidades, era de 7 838 M€, tendo o FdR informado, em contraditório, que, a 31/12/2018, este valor era de 4 024 M€. ¹ Para a gestão dessa carteira de ativos, foi criada uma estrutura de governação deste mecanismo. Em 2018:

- ◆ Foi celebrado um contrato de *servicing* para regular a necessária interação entre o FdR e o NB ², tendo em conta que cabe ao FdR tomar as decisões relativas aos ativos abrangidos apesar da gestão corrente dos ativos ser assegurada pelo NB;
- ◆ O FdR passou a exigir um parecer da Comissão de Acompanhamento relativamente a cada uma das operações que lhe são submetidas para decisão pelo NB ³, dadas as competências consultivas da Comissão ⁴ sobre questões relacionadas com o mecanismo e a sua direção estratégica;
- ◆ Iniciou funções o Agente de Verificação – entidade independente à qual compete esclarecer eventuais divergências que possam existir entre o NB e o FdR quanto aos cálculos inerentes ao CCA ou quanto à aplicação prática dos princípios estipulados no contrato ⁵. Em contraditório, o FdR informa que “o Agente de Verificação também se encarrega, nomeadamente, de confirmar que o perímetro do mecanismo está correto e que os valores do balanço do Novo Banco estão a ser corretamente vertidos no mecanismo, bem como de verificar os cálculos subjacentes, nomeadamente através da confirmação do correto apuramento das perdas e do valor de referência dos ativos abrangidos”.
- ◆ Foi constituída, no seio do Departamento de Resolução do Banco de Portugal (BdP), uma equipa funcional dedicada ao apoio ao Fundo no acompanhamento do CCA.

Para os pagamentos a realizar pelo FdR ao NB ao abrigo do CCA, foi celebrado um Acordo Quadro ⁶ entre o Estado e o FdR, com base no qual foi assinado um contrato de abertura de crédito por dois anos, com início em 01/01/2018. Nos termos deste contrato, o Estado disponibilizou ao FdR o montante máximo de 1 000 M€, com limite anual de 850 M€ e vencimento em 31/12/2046.

Os pagamentos do FdR ao NB no âmbito do CCA totalizaram 1 941 M€ (792 M€ relativos a 2017 e 1 149 M€ relativos a 2018 ⁷) e foram financiados em 66% por empréstimos do Estado. Para tal, o FdR necessitou de complementar os seus recursos próprios com empréstimos do Estado: 430 M€ em 2018 e 850 M€ em 2019 ⁸. Dado que estes valores excediam o máximo de 1 000 M€ fixado para esses dois anos, o contrato foi em 2019 objeto de uma segunda Adenda após a autorização de um aumento contratual do empréstimo de 280 M€ ⁹.

¹ Esta redução na carteira abrangida pelo CCA resulta do reconhecimento de perdas nos ativos e da recuperação dos ativos – Cfr. Comunicado do FdR de 17/06/2019.

² O contrato estabelece que princípios e critérios decisórios a que o NB está vinculado na sua atuação e que este está, designadamente, obrigado a atuar com vista à maximização da recuperação dos ativos.

³ Cfr. Comunicado do FdR de 17/06/2019.

⁴ Órgão estatutário do NB, sem poderes decisórios, ao qual compete designadamente acompanhar a atuação do NB no âmbito da gestão dos ativos integrantes do mecanismo.

⁵ O Agente de Verificação selecionado por acordo entre o FdR e o NB foi a consultora Oliver Wyman.

⁶ Acordo Quadro relativo à disponibilização de meios financeiros para a satisfação das obrigações do FdR decorrentes do CCA assim como os associados ao contrato de Compra e Venda e à Adenda contratual, que vigora até 2028 com o limite de 3 890 M€.

⁷ Nas contas do FdR de 2018 tinha sido constituída uma provisão de 1 149 M€, para encargos nos termos do mecanismo de capitalização contingente da venda do NB, conforme este tinha evidenciado nas suas contas (cfr. Relatório e Contas de 2018 do NB). O pagamento veio a ocorrer em 06/05/2019 (Comunicado do FdR de 17/06/2019).

⁸ Disponibilizados pelo Despacho 542/2019 do SEO de 17/04/2019.

⁹ Segunda Adenda ao Contrato de Abertura de Crédito entre o Estado Português e o FdR de 03/05/2019, autorizado pelos Despachos 349/2019 de 02/05, do SEAFin e 352/2019 de 03/05, do SET.

No que respeita a períodos futuros, o FdR considera existir “*incerteza significativa quanto aos parâmetros relevantes para o apuramento de eventuais responsabilidades futuras*”¹ no âmbito do CCA. De notar, no entanto, que o NB, até 30/06/2019, contabilizou mais 541 M€, a receber em 2020 ao abrigo desse mecanismo².

6.2.2. Outras responsabilidades contingentes – situações de impacto ainda imprevisível

Para além das associadas ao CCA, o FdR divulgou ainda obrigações contingentes³ decorrentes das seguintes situações:

- ◆ Processos judiciais relacionados com a aplicação de medidas de resolução nos quais o FdR foi citado como réu ou contrainteressado:
 - ◇ Impugnação da medida de resolução aplicada ao BES, a qual foi objeto de um conjunto de decisões judiciais favoráveis ao Fundo ocorridas em 2019⁴, considerando o FdR que “*não existe qualquer evidência que infirme a sua convicção de que a probabilidade de sucesso seja superior à probabilidade de insucesso.*”⁵
 - ◇ Ações judiciais apresentadas pelos investidores lesados

As responsabilidades relativamente a estas ações reduziram-se em 2018, por via do acordo alcançado com os Investidores não Qualificados Titulares de Papel Comercial do Grupo Espírito Santo⁶ que implicou a desistências das ações que se fossem julgadas procedentes poderiam resultar em responsabilidades para o FdR no montante estimado de 495 M€, acrescido de juros de mora vincendos e outras despesas⁷.

Neste contexto, em 21/06/2018, foi constituído o Fundo de Recuperação de Créditos (FRC – INQ – Papel Comercial ESI e Rio Forte⁸), com a finalidade exclusiva de proceder à aquisição de créditos, ainda que contingentes ou futuros, para potenciar a sua recuperação e mitigar perdas sofridas⁹. O FRC conta já com os créditos relativos a 4 303 participantes (513 M€ de capital investido).¹⁰

¹ FdR, Relatório e Contas 2018, p. 45.

² NB, Relatório e Contas Intercalar – 1.º semestre 2019. Trata-se de um valor estimado uma vez que o valor da compensação será apurado no final do ano, dependendo das perdas ocorridas e dos rácios regulamentares à data.

³ FdR, Relatório e Contas 2018, pp. 49-52.

⁴ Acórdão de 12/03/2019 proferido pelo Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, por unanimidade dos seus vinte juízes, que confirmou a constitucionalidade do regime jurídico da resolução e a plena legalidade da medida de resolução aplicada ao BES e acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 13/03/2019, que proferiu decisão de mérito inteiramente favorável ao FdR relacionada com a impugnação do processo de venda do NB.

⁵ FdR, Relatório e Contas 2018, p. 49.

⁶ “Memorando de Entendimento sobre um Procedimento de Diálogo com os Investidores não Qualificados Titulares de Papel Comercial do Grupo Espírito Santo” (MdE) assinado, em 30/03/2016, pelo Governo, BdP, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, o BES e a Associação de Indignados e Enganados do Papel Comercial. Do trabalho desenvolvido neste âmbito resultou um modelo de solução que implica a renúncia expressa, por parte dos investidores que o vierem a aceitar, a todos os direitos, reclamações e processos contra o FdR e o NB e respetivos acionistas futuros.

⁷ Cfr. Modelo de Solução elaborado pelo Grupo de Trabalho do MdE.

⁸ O FRC é um fundo de investimento de direito privado, tem um prazo de 10 anos, eventualmente prorrogável (Arts. 5.º e 24.º n.º 1 da Lei 69/2017, de 11/08), sendo gerido pela PATRIS – SGFTC, S.A (Regulamento de Gestão de 22/10/2018).

⁹ Arts. 2.º e 3.º do DL 69/2017, de 11/08.

¹⁰ Informação da Patris de 18/06/2018 e de 07/06/2019 e ofício da DGTF de 18/06/2018. Se os valores recuperados: i) forem iguais ou inferiores ao valor do preço pago, os participantes receberão integralmente o valor do preço, não havendo quaisquer distribuições nem reembolso do valor das unidades de recuperação; e ii) excederem o valor do preço pago, os participantes receberão integralmente o valor do preço, sendo as quantias remanescentes distribuídas na proporção da sua participação no capital do FRC.

O pagamento do FRC aos lesados efetua-se em três prestações: a primeira, no valor de 127 M€ (30% do valor nominal do capital investido), foi paga em 21/06/2018; o restante, dividido em duas prestações de cerca de 76 M€, uma paga em 21/06/2019 e a outra a pagar até 21/06/2020.¹

Note-se que esta solução, apesar de ter implicado uma redução das responsabilidades contingentes do FdR, só foi possível através do apoio do Estado: 1) o pagamento da primeira prestação foi efetuado com recurso a um empréstimo concedido pelo Estado ao FRC, no montante de até 145 M€², no âmbito do qual foram já efetuados desembolsos no valor de 128 M€³; 2) para assegurar os restantes pagamentos foi concedida ao FRC uma garantia de até 153 M€⁴ que foi parcialmente utilizada em 76 M€ para pagamento da segunda prestação⁵.

◇ Impugnações judiciais propostas por instituições de crédito que visam a anulação dos atos de liquidação da contribuição sobre o sector bancário. Até à presente data, todas as impugnações foram julgadas improcedentes pelo Tribunal Tributário de Lisboa.

- ◆ Aplicação do princípio de que nenhum credor da instituição de crédito sob resolução poderá assumir um prejuízo maior do que aquele que assumiria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação⁶.

Neste âmbito, continua a subsistir um conjunto de complexas questões jurídicas e operacionais, pelo que o FdR considera que não existem, à data, elementos que permitam avaliar a existência e/ou o valor desta responsabilidade potencial para as medidas de resolução aplicadas ao BES e ao BANIF.

- ◆ Garantia prestada pelo FdR sobre as obrigações emitidas pela Oitante.

Até 31/12/2018, a Oitante procedeu a reembolsos antecipados parciais que totalizam 361 M€, o que reduziu o valor da garantia prestada pelo FdR para 385 M€⁷, perspetivando este que não existam situações relevantes que provoquem o seu acionamento.

- ◆ Neutralização, por via compensatória, junto do NB, dos eventuais efeitos negativos de decisões futuras, decorrentes do processo de resolução, de que resultem responsabilidades para esse banco⁸. Dados os pedidos de indemnização recebidos⁹, o FdR constituiu uma provisão no valor de 978 m€.

¹ Informações Fundamentais Destinadas aos Potenciais Participantes de 19/03/2018, divulgadas pela Patris.

² Constando os respetivos termos e condições do Contrato de Abertura de Crédito celebrado em 29/12/2017 e dos correspondentes aditamentos, assinados em 08/02/2018 e 25/10/2018. O empréstimo foi autorizado através de Despacho 1118/17, de 29/12 do MF e 1288/17, de 29/12 do SEAFin. Cfr. ponto 3.2.8.1.

³ O montante desembolsado inclui cerca de 397 m€ para financiar custos de funcionamento do FRC. Autorizada através dos Despachos 2181/2018, de 02/03 e 615/2019, de 14/01 do SEAFin, ao abrigo do art. 71.º da Lei 69/2017, de 11/08 e da Portaria 343-A/2017, de 10/11, com as alterações introduzidas pela Portaria 38-A/2018, 30/01.

⁵ O acionamento da garantia foi autorizado por Despacho 533/19, de 19/06 do SEAFin, com fundamento no facto do FRC, à data do pagamento da segunda prestação, não dispor dos meios financeiros necessários.

⁶ Arts. 145.º-H n.º 4 e 145.º-B n.º 3 do RGICSF na redação em vigor à data da aplicação da medida de resolução (atuais arts. 145.º-H n.º 16 e 145.º-AA n.º 1 alínea f) do Regime). Também abrange as responsabilidades que poderão advir dos créditos adquiridos pelo FRC (Regulamento de Gestão do FRC, Parte II, Ponto 1 – Ativos Excluídos e Ponto II-Créditos sobre o Fundo de Resolução).

⁷ O valor inicial da garantia em 2015 era de 746 M€.

⁸ Compete ao FdR, por deliberação do BdP de 29/12/2015, neutralizar os efeitos de decisões que sejam juridicamente vinculativas, alheias à vontade do NB e para as quais este não tenha contribuído e que, simultaneamente, se traduzam na materialização de responsabilidades e contingências que, de acordo com o perímetro de transferência para o NB, conforme definido pelo BdP, deveriam permanecer na esfera do BES ou dar origem à fixação de indemnizações no âmbito da execução de sentenças anulatórias de decisões adotadas pelo BdP. Os documentos contratuais, no âmbito da operação de venda do NB, "*contemplam disposições específicas que produzem efeitos equivalentes à referida deliberação*" do BdP "*pelo que se mantém, assim, o quadro de responsabilidades contingentes do Fundo de Resolução.*" (FdR, Relatório e Contas 2018, p. 51)

⁹ Durante o ano de 2018, transitaram em julgado em Espanha quatro sentenças que condenaram o Novo Banco, Sucursal em Espanha, e em relação às quais foi solicitada a devida compensação ao FdR, estando a ser analisados os fundamentos para a sua exigibilidade.

- ◆ Acordos de operação de venda do NB, designadamente as obrigações eventuais para o FdR relacionadas com o possível incumprimento das designadas declarações em garantia constantes do contrato e da adenda (*title warranties* e *business warranties*). O FdR informa que *“ainda que tenham ocorrido notificações suscetíveis de vir a ser qualificadas como situações de incumprimento de business warranties não existem ainda elementos conclusivos”*¹.

6.3. Parcerias Público-Privadas e Outras Concessões

Em Portugal, Parcerias Público-Privadas (PPP)² são contratos que obrigam entidades privadas, de forma duradoura e perante parceiros públicos, a assegurar, mediante contrapartida, atividades que satisfaçam necessidades coletivas, em que a responsabilidade por investimento, financiamento, exploração e riscos associados incumbe, no todo ou em parte, aos parceiros privados. A economia e o acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos, face a outros modelos de contratação, bem como a melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços, sob avaliação permanente de parceiros públicos e utentes, constituem finalidades essenciais das PPP.

Por sua vez, a OCDE define PPP³ como *“acordo entre o setor público e uma ou mais entidades privadas, no âmbito do qual estas últimas prestam um serviço que corresponde às exigências definidas pelo Governo e que, ao mesmo tempo, gera lucro para os acionistas, dependendo estes dois requisitos dos riscos alocados a cada parte”*.

Além de ser obrigação legal avaliar as PPP, para a importância e atualidade dessa avaliação concorrem ainda a dimensão dos encargos suportados pelo Estado, a responsabilidade intergeracional associada às opções tomadas pelo Estado no âmbito desses contratos (incluindo processos de renegociação) e a sua complexidade técnica, financeira e jurídica. O contrato de concessão em regime de PPP celebrado entre o Estado e o parceiro privado apresenta, por regra, um período longo de execução, normalmente entre 25 a 30 anos, de modo a garantir o retorno do investimento do parceiro privado, o pagamento da dívida bancária às entidades financiadoras e a responsabilização do parceiro privado pelo serviço prestado. O parceiro privado assume, ainda, a responsabilidade pela construção da infraestrutura ou prestação de serviço e providencia, para esse efeito, o adequado financiamento, por regra bancário e sem qualquer garantia associada além da que resulta diretamente dos fluxos de caixa (*cash-flows*) decorrentes da atividade prosseguida.

Além das PPP, existem outros contratos de concessão e de subconcessão de obras públicas e de serviços públicos⁴ que também constituem instrumentos de regulação jurídica das relações de colaboração entre entes públicos e entes privados⁵. Tais contratos são comuns em sectores regulados que abrangem bens de domínio público com atividades sujeitas a obrigações de serviço público, gerando receitas para o Estado ou contrapartidas contratuais de outra natureza (em função da atividade que a entidade concessionária ou

¹ FdR, Relatório e Contas 2018, p. 52.

² Nos termos do art. 2.º, n.º 1, e do art. 4.º do DL 111/2012, de 23 de maio, que estabelece normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, lançamento, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das PPP.

³ OCDE. *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money (2008)*, p. 12.

⁴ A concessão de obras públicas é o contrato pelo qual o cocontratante se obriga à execução ou à conceção e execução de obras públicas, adquirindo em contrapartida o direito de proceder, durante um determinado período, à respetiva exploração, e, se assim estipulado, o direito ao pagamento de um preço. Já a concessão de serviços públicos consubstancia o contrato pelo qual o cocontratante se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma atividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, diretamente, pelo contraente público – Art. 407.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo DL 18/2008, de 29 de janeiro, republicado pelo DL 111-B/2017, de 31 de agosto e alterado pelo DL 33/2018, de 15 de maio.

⁵ Nos termos do art. 2.º, n.º 4, do DL 111/2012.

subconcessionária desenvolve no mercado), sendo o risco associado à receita relevante para o Estado. Há ainda contratos de concessão a empresas públicas, como a Infraestruturas de Portugal (concessionária das redes rodoviária e ferroviária¹), sendo os riscos associados à despesa e à receita relevantes para o Estado.

A informação sobre PPP é reportada na CGE² pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP)³ cuja missão é participar na preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global de processos de parcerias, bem como prestar apoio técnico ao Ministério das Finanças e a outras entidades em processos daquela natureza. Para a CGE 2018, a UTAP recorreu a dados inscritos no ROE 2018, a dados facultados pelo INE e, ainda, a dados obtidos dos parceiros públicos e dos parceiros privados cuja veracidade e coerência são da responsabilidade dessas entidades, tal como os pressupostos subjacentes à estimativa de encargos plurianuais líquidos que a UTAP apresenta⁴.

A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida no âmbito do trabalho realizado para o presente Parecer, o qual envolveu o exame da informação sobre PPP constante da CGE 2018, dos ROE de 2018 e de 2019, o exame dos Boletins anuais da UTAP para 2018 (PPP e Concessões), bem como a formulação de questionários e o exame das respostas do Ministério das Finanças e da UTAP.

6.3.1. Universo por certificar

Sobre concessões, a CGE apenas reporta informação relativa a PPP, mas sem identificar o respetivo universo. Porém, a UTAP também divulga informação sobre outras concessões, como consta do quadro infra.

Quadro II. 25 – Universo de PPP e Outras Concessões

Setor	PPP			Outras Concessões		
	2017	Variação	2018	2017	Variação	2018
Portuário	0	0	0	32	0	32
Rodoviário	21	0	21	0	0	0
Águas	0	0	0	11	0	11
Gás Natural	0	0	0	10	0	10
Saúde	8	0	8	0	0	0
Eletricidade	0	0	0	3	0	3
Ferrovário	2	1	3	0	0	0
Aeroportuário	0	2	2	1	-1	0
Hídrico	0	0	0	2	0	2
Segurança	1	0	1	0	0	0
Total	32	+3	35	59	-1	58

Fonte: UTAP.

O universo de concessões reportado pela UTAP a 31/12/2018 (nos seus boletins anuais) é de 35 PPP e 58 outras concessões. Face a 31/12/2017 verificam-se as alterações seguintes:

¹ Gestor de infraestruturas, nos termos do contrato de concessão geral da rede rodoviária nacional celebrado com o Estado e dos contratos de concessão que com o mesmo venham a ser celebrados, bem como a gestão das demais infraestruturas sob sua administração – nos termos do art. 6.º, n.º 2, do DL 91/2015, de 29 de maio.

² Volume I, Tomo 1, pp. 20 a 32.

³ Criada pelo DL 111/2012, de 23 de maio.

⁴ Boletim Anual das PPP – 2018, p. 8, e Boletim Anual de Concessões – 2018, p. 4 (Publicações UTAP).

- ◆ A inclusão nas PPP, por exclusão das outras concessões, do contrato de concessão de serviço público aeroportuário nos aeroportos situados em Portugal continental e na Região Autónoma dos Açores, celebrado em 14/12/2012 entre o Estado Português e a ANA – Aeroportos de Portugal, SA.
- ◆ A inclusão nas PPP do contrato de concessão de serviço público aeroportuário nos aeroportos situados na Região Autónoma da Madeira, celebrado em 10/09/2013 entre o Estado Português e a ANAM – Aeroportos e Navegação da Madeira, SA (a ANA sucedeu à ANAM, desde outubro de 2014, como concessionária, após operação de fusão por incorporação da ANAM).
- ◆ A inclusão nas PPP do contrato de subconcessão do Metro do Porto, celebrado em 11/01/2018 entre a Metro do Porto, SA (subconcedente), e a Viaporto, Operação e Manutenção de Transportes, Unipessoal, Lda. (subconcessionária), com efeitos desde 01/04/2018.

Nos boletins anuais a UTAP refere que o universo das PPP é dinâmico, em função da avaliação e confirmação da verificação dos requisitos legais de aplicação do DL 111/2012 e da extinção ou celebração de contratos, e que considera, no universo das outras concessões, um conjunto de contratos que tradicionalmente vêm sendo reportados pela tutela financeira do Estado, configurando ou não PPP nos termos do DL 111/2012.

A inclusão nas PPP (em 2018) do contrato celebrado com a ANA (em 2012) decorre da factualidade seguinte: por despachos emitidos ao abrigo de competências delegadas pelos membros do Governo das áreas respetivas, o Secretário de Estado das Infraestruturas propôs, em 06/02/2018, a constituição da comissão de negociação para a eventual alteração do contrato de concessão celebrado com a ANA e o Secretário de Estado Adjunto e das Finanças determinou, em 14/03/2018, essa constituição à Coordenadora da UTAP, nos termos do DL 111/2012. No Despacho 2989/2018, exarado em 15/03/2018 para o efeito, consta que esse contrato de concessão “*configura uma parceria público-privada*” (PPP) nos termos do DL 111/2012.

Ora, configurando o contrato de concessão celebrado com a ANA uma PPP, como o Governo assume em 2018, essa PPP foi gerada com a privatização da ANA, em 17/09/2013, sem esse contrato de concessão (celebrado entre o Estado e uma empresa pública em 14/12/2012¹) ter sido objeto de qualquer alteração, em consequência dessa privatização (o contrato celebrado com a ANAM, em 10/09/2013, também não foi alterado). Assim, carece de explicação a avaliação e confirmação da verificação dos requisitos legais de aplicação do DL 111/2012 aos contratos celebrados com a ANA e a ANAM só ter ocorrido em 2018, tal como a omissão do contrato celebrado com a ANAM do universo das concessões considerado pela UTAP até 2018.

Com efeito, a primeira condição de eficácia do controlo e acompanhamento das PPP e de outras Concessões e Subconcessões (CS) é a certificação do respetivo universo de contratos, com a identificação das entidades concedentes, concessionárias ou subconcessionárias. A informação prestada ao Tribunal é insuficiente para assegurar essa certificação e revela risco de falta de controlo desse universo pelo Estado. Por sua vez, à informação reportada na CGE falta a parte relativa às CS que não sejam as 35 PPP reportadas pela UTAP. Além disso, os dados não são objeto de validação da sua veracidade e consistência (como a UTAP assume). Neste âmbito, o Ministério das Finanças informa que “*foram já encetadas diligências para lançamento de um processo com o apoio da Comissão Europeia (...) que deverá permitir que o tratamento contabilístico dos contratos de PPP e CS celebrados pelo Estado Português seja consistente com os standards nacionais e internacionais, o que implicará, entre outros, a criação de um inventário de todos os contratos de PPP e CS*”.

¹ Nos termos do n.º 3 do art. 2.º do DL 111/2012, este diploma também era aplicável a todas as parcerias em que o equivalente ao parceiro não público fosse uma empresa pública. Porém, a alínea c) do n.º 5 do mesmo artigo excluía do âmbito de aplicação do DL 111/2012 as concessões atribuídas pelo Estado, através de diploma legal, a entidades de natureza pública ou de capitais exclusivamente públicos. O art. 174.º do DLEO 2019 alterou o n.º 3 do art. 2.º do DL 111/2012, eliminando a aplicabilidade do diploma às parcerias em que o equivalente ao parceiro não público seja uma empresa pública.

6.3.2. Avaliação insuficiente

Na CGE 2018 (em junho de 2019) são reportados 1 678 M€ de encargos públicos líquidos com PPP, mais 3% do que na CGE 2017 (1 632 M€), quando a sua previsão no ROE 2018 (em outubro de 2017) era de 1 691 M€ e a sua estimativa no ROE 2019 (em outubro de 2018) foi de 1 774 M€, como consta do quadro seguinte.

Quadro II. 26 – Execução Orçamental Pública das PPP

Setor	Execução (M€)			Previsão 2018 (M€)			CGE/ROE 2018
	CGE 2017	Variação	CGE 2018	ROE 2018	Variação	ROE 2019	
Rodoviário – Receita	334	+25	358	327	+7	334	110%
Rodoviário – Despesa	-1 470	-18	-1 488	-1 498	-40	-1 538	99%
Saúde – Receita							
Saúde – Despesa	-446	-23	-469	-471	-13	-484	100%
Ferroviário – Receita							
Ferroviário – Despesa	-8	-29	-38	-8	-27	-35	442%
Aeroportuário – Receita							
Aeroportuário – Despesa							
Segurança – Receita							
Segurança – Despesa	-41	-1	-42	-41	-10	-51	102%
Resultado	-1 632	-46	-1 678	-1 691	-83	-1 774	99%
Taxa de Variação	100%	3%	103%	100%	5%	105%	

Fonte: CGE e ROE.

Como em 2017, carece de explicação a redução verificada na execução dos encargos líquidos face ao previsto no ROE 2018 (menos 13 M€) quando a estimativa divulgada no ROE 2019 (a dois meses do final do ano) era para o seu acréscimo (mais 83 M€). Também carece de explicação a não previsão de encargos com a PPP do Metro do Porto no ROE 2018 visto o contrato ter sido celebrado em 11/01/2018 e o acréscimo verificado na despesa do sector ferroviário face ao previsto se dever aos encargos com essa PPP (29 M€).

Para o sector aeroportuário, o ROE e a CGE não registam qualquer previsão nem execução orçamental apesar da inclusão de dois contratos de concessão de serviço público aeroportuário (celebrados em 2012 e em 2013) no universo das PPP em 2018. No ROE 2019 é referido que, nos termos contratuais, a remuneração da concessionária (ANA) assenta, exclusivamente, nas receitas provenientes da prestação de atividades e serviços aeroportuários, de atividades comerciais ou outras relativas à atividade de gestão dessa concessão. Ora, só a receita sujeita a regulação económica (receita regulada) reportada pela ANA é de 546 M€ em 2018 e perfaz 2 153 M€ de 2014 a 2018 (5 anos), quando a concessão foi atribuída à ANA em 14/12/2012, por 50 anos, mediante o pagamento inicial de 1 200 M€, ao qual será somado o resultado da crescente partilha de receitas com o concedente (de 1% a 10%) desde o 11.º ano da concessão, assumindo a concessionária os custos com o serviço público concessionado.

Para o sector rodoviário, a CGE¹ reporta que se encontravam “ainda em curso processos de renegociação de contratos de subconcessão rodoviária, tendentes à redução dos encargos do erário público, com vista a contribuir para a sustentabilidade das contas públicas a médio e longo prazo”, acrescentando que: “Neste mesmo âmbito, em 2018 a IP [Infraestruturas de Portugal, SA] foi notificada, por parte do Tribunal de Contas, da decisão de recusa de visto ao contrato de alteração ao contrato de subconcessão do Algarve Litoral”. Ora, um dos fundamentos

¹ Volume I, Tomo 1, p. 24.

dessa decisão é precisamente o aumento dos encargos públicos verificado com a renegociação contrariar o art 143.º da LOE 2013, que visa a redução desses encargos com a renegociação de PPP do sector rodoviário.

Para o sector da segurança, a CGE¹ destaca que, para *“melhor garantir a segurança da população e bens, ter sido celebrado um aditamento ao contrato do SIRESP, do qual resulta a realização de investimento adicional por parte da concessionária”*, acrescentando que: *“Contudo, em outubro de 2018, o visto prévio do Tribunal de Contas ao referido aditamento do contrato foi recusado”*. Ora, a modificação de um contrato visado apenas está sujeita a visto se implicar o agravamento dos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras do sector público, como é o caso do referido aditamento que prevê o encargo adicional para o Estado de 16 M€ (mais IVA). E são fundamentos para a recusa do visto em causa, o desrespeito do regime procedimental imposto pelos arts. 20.º a 23.º do DL 111/2012 (execução e modificação de parcerias) e de normas financeiras do art. 18.º da LEO (economia, eficiência e eficácia).

Subsiste a falta de dados para contextualizar e explicar a desproporção entre os encargos líquidos das PPP pagos pelos parceiros públicos (11 960 M€, de 2011 a 2018, e 1 678 M€ em 2018) e o investimento realizado pelos parceiros privados (3 536 M€, de 2011 a 2018, e 137 M€ em 2018)², já incluindo o investimento realizado no sector aeroportuário desde 2013. É necessária informação fiável e completa sobre receitas e despesas (correntes e de capital) dos parceiros públicos e privados das PPP, em termos acumulados.

Essa insuficiência também se verifica para a previsão de encargos líquidos futuros dos parceiros públicos com as PPP (8 936 M€, de 2019 a 2062, a preços constantes de 2019)³, já deduzida da receita estimada para o sector aeroportuário devido à crescente partilha de receitas (de 1% a 10%) desde o 11.º ano da respetiva concessão (2 237 M€, de 2023 a 2062), a qual nem sequer é acompanhada da previsão do investimento a realizar pelos parceiros privados.

E o ROE 2019 ressalva *“o facto de as previsões dos encargos relativos às subconcessões rodoviárias pressuporem, em linha com a metodologia adotada nos exercícios orçamentais anteriores, o valor das poupanças previstas no âmbito de processos negociais em curso ou concluídos, nos exatos termos em que os mesmos foram ou estão a ser renegociados. Por esse motivo, verifica-se um risco associado à concretização integral do objetivo orçamental estabelecido, uma vez que estes processos negociais podem ainda estar dependentes de um conjunto de entidades e condições, designadamente das entidades financiadoras ou de decisão do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia”*.⁴

Além disso, as projeções apenas respeitantes a cada ciclo contratual não são as mais adequadas para avaliar riscos orçamentais de longo prazo, dado que a mera previsão de encargos futuros até ao termo dos atuais contratos não considera os posteriores fluxos financeiros do Estado com os respetivos projetos (ou outros que os substituam para prover necessidades similares), ainda que exercidos em regime de gestão direta, sendo preferível a definição de um horizonte temporal comum para as projeções a reportar.

Em suma, a CGE continua sem reportar informação suficiente para verificar o cumprimento da obrigação legal de avaliação permanente das PPP pelos parceiros públicos, designadamente quanto à economia e ao acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos, face a outros modelos de contratação, bem como à melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços, que constituem as finalidades essenciais das PPP. Também continuam por referir os impactos, nas contas nacionais, dos encargos suportados e a suportar com as PPP e outras concessões.

¹ Volume I, Tomo 1, p. 31.

² Gráficos 12 e 13 da CGE 2018 (Volume I, Tomo 1) e Gráficos 1 e 4 do Boletim Anual de PPP – 2018 da UTAP.

³ Quadro 14 da CGE 2018 (Volume I, Tomo 1) e Quadro VI.3.1 do ROE 2019 (p. 241).

⁴ ROE 2019, p. 242.

Em contraditório, o Ministério das Finanças alega: *“importa reiterar que as competências da UTAP, tal como definidas no Decreto-Lei n.º 111/2012, (...) se limitam aos contratos que, por um lado preencham os requisitos positivos previstos nos n.º 1 a 4 art.º 2.º do referido diploma e, por outro, não se encontrem excluídos do respetivo âmbito de aplicação”*. E acrescenta: *“Não quer isto dizer naturalmente que os demais contratos não sejam, ou não devam ser, objeto de acompanhamento e reporte financeiro, ou figurar ou ser analisados nos documentos dos orçamentos do Estado”*. Alega ainda: *“importa referir que não compete também à UTAP certificar ou acompanhar o universo de contratos, ainda que de concessão ou de subconcessão, aos quais não seja aplicável o Decreto-Lei n.º 111/2012 ou relativamente aos quais ainda não se tenha verdadeiramente conseguido confirmar a verificação das respetivas condições de aplicação (no limite porque se desconhece, sem negligência, a respetiva existência)”*.

Ora, cabe recordar que, no contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2017, o Ministério das Finanças entendia *“que todos os projetos de investimento público de dimensão relevante devem ser objeto de uma avaliação da sua viabilidade económica e financeira, de forma a assegurar a eficiência na afetação dos recursos públicos”* e, também, que *“no quadro institucional vigente, a UTAP é a entidade do Ministério das Finanças que possui o conhecimento e os meios humanos para levar a cabo esta avaliação, independentemente do enquadramento do modelo de investimento no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio”*.

Em contraditório, a UTAP alega que as suas competências legais se limitam às 35 PPP, admitindo: *“Não quer isto dizer que os demais contratos não sejam, ou não devam ser, objeto de acompanhamento e reporte financeiro, mas apenas que tais tarefas não se encontram atribuídas a esta Unidade”*. Alega divulgar boletins sobre outras concessões, *“apenas para evitar menor transparência”*, não dispondo de informação *“que lhe permita questionar ou avaliar os dados recebidos, que se limita a divulgar tal quale”*. Alega que a fiabilidade da informação reportada sobre PPP é da responsabilidade das entidades públicas gestoras desses contratos. Sobre a divergência entre a execução (1 678 M€) e a estimativa (1 774 M€, em outubro de 2018) dos encargos líquidos em 2018 com as 35 PPP, alega que apesar de o montante estimado corresponder às melhores estimativas de fecho do ano determinadas pelas entidades públicas gestoras dos respetivos contratos, estas não se vieram a concretizar. Alega um conjunto de fatores para explicar a desproporção entre encargos públicos líquidos e investimentos privados, sem reportar, como necessário, o valor associado a cada fator nem às receitas e despesas referidas pelo Tribunal. Enumera efeitos das razões estruturais dos contratos que alega tornarem muito difícil extrair qualquer conclusão sobre a relação entre investimentos privados e encargos públicos. Alega que só considerar responsabilidades já contratadas e não potenciais para prever encargos públicos futuros visa não desvirtuar a natureza desses encargos (apenas de PPP). Alerta para a natureza confidencial dos contratos quanto aos investimentos privados prospetivos, após alertar que um significativo esforço de investimento foi realizado até 2011 (sem o quantificar). Reitera que só no contexto do memorando de entendimento celebrado entre a ANA e o Governo, em fevereiro de 2017, efetuou uma análise mais aprofundada sobre o respetivo contrato de concessão sobre o qual concluiu ser uma PPP desde a privatização da ANA. Alega que para esta PPP não existem quaisquer encargos a prever em termos orçamentais, não relevando para esse efeito as receitas da titularidade da concessionária (não obstante aí incluir receitas públicas de carácter obrigatório, situação cujo exame, pelo Tribunal, está em curso).

O Tribunal constata que a factualidade que suporta as suas observações não é afetada pelo alegado em contraditório. Os cidadãos têm direito a informação completa, correta e clara, designadamente na CGE e sobre as concessões. Ora, o universo de contratos está por certificar, parte relevante da informação está por reportar, a veracidade e coerência da informação prestada está por validar, a avaliação do cumprimento das finalidades essenciais das PPP continua por reportar, a divergência entre execução e estimativa nos encargos líquidos ficou por explicar (nomeadamente, as razões para uma revisão em alta considerada como melhor estimativa, a dois meses do final da execução, não se ter concretizado, pelo segundo ano consecutivo), os fatores apontados para a desproporção entre encargos públicos e investimentos privados subsistem por quantificar, a previsão de encargos líquidos futuros continua insuficiente e a previsão de investimentos privados futuros permanece por reportar.

7. AGENDA 2030 – OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

7.1. Preparação do Governo para a implementação dos ODS

7.1.1. A Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável: as Instituições Superiores de Controlo têm um papel na promoção da sua implementação

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada em setembro de 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU)¹, prevê que os 193 Estados Membros signatários, entre os quais Portugal, adotem na definição das suas políticas públicas os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) através de medidas e ações específicas e 169 metas a concretizar até 2030. Através desta Agenda, são propostas ações para enfrentar os desafios existentes e emergentes, como sejam a desigualdade, o aumento da exposição de populações vulneráveis a desastres naturais, a urbanização, os fenómenos migratórios, o consumo de energia e de recursos naturais e o aquecimento global, com vista a direcionar o mundo para um caminho mais sustentável e resiliente.

Figura II. 2 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030



Fonte: Centro de Informação Regional das Nações Unidas para a Europa Ocidental.

A transversalidade dos ODS exige que os governos alinhem as políticas públicas numa visão de longo prazo, constituindo uma oportunidade para reverem medidas e ações, identificarem sobreposições ou lacunas e avaliarem a atuação em relação ao desenvolvimento sustentável². A responsabilidade pela implementação assenta numa parceria global que mobiliza para além da ONU e das autoridades nacionais (parlamentos, governos, autoridades regionais e locais), o sector empresarial privado, a sociedade civil e as organizações não-governamentais.

A avaliação dos progressos na concretização das metas deve ser realizada regularmente por cada país, com base no conjunto de 244 indicadores globais³, cujos resultados são compilados no relatório anual da ONU.

¹ A Agenda 2030 sucede aos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (2000-2015).

² Perspetiva integrada de governo (*whole-of-government approach*).

³ Correspondendo a 232 indicadores distintos e a nove indicadores repetidos uma ou duas vezes sob diferentes metas.

A INTOSAI reconhece o papel das instituições superiores de controlo na promoção da implementação da Agenda 2030, nomeadamente na avaliação da preparação dos governos para a implementação dos ODS ao nível nacional¹. Neste contexto, o TC, apreciou de que forma se encontra assegurada a operacionalização dos ODS no que respeita à sua estrutura formal de coordenação, implementação, monitorização e revisão, bem como aos recursos financeiros alocados por programas e medidas de política sectorial.

7.1.2. Preparação para a implementação dos ODS: alguns passos foram dados, mas não há uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável alinhada com a Agenda 2030

O exame realizado seguiu o modelo da INTOSAI² baseado na apreciação do progresso ao nível da concretização dos ODS em sete etapas:

- ◆ quatro etapas referentes ao enquadramento político: 1) compromisso político ao nível nacional, 2) sensibilização do público e incentivo ao diálogo público com as partes interessadas, 3) atribuição de responsabilidades, alocação de meios financeiros e prestação de contas e 4) elaboração de planos para a concretização dos ODS, incluindo a definição do papel a assumir pelas diferentes partes interessadas e a conceção do modelo integrado de implementação;
- ◆ três etapas relacionadas com a estrutura de informação: 5) desenvolvimento de sistemas de medição e de monitorização da implementação, 6) apuramento de valores base para os indicadores e 7) adoção de procedimentos com vista à monitorização e divulgação sistemática dos desenvolvimentos verificados.

A avaliação permitiu detetar a existência de três níveis diferentes de implementação: ● processo implementado; ● processo em implementação; ● processo não implementado, tal como abaixo se reporta.

Etapa 1 – Compromisso com a Agenda 2030	Avaliação
Compromisso político	●
<p>✓ Portugal encontra-se vinculado aos compromissos de desenvolvimento sustentável, enquanto membro da ONU e signatário da Agenda 2030. A responsabilidade pela coordenação geral foi atribuída ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), em articulação com o Ministério do Planeamento³.</p> <p>O compromisso encontra-se implícito na adoção de um documento de orientação para a implementação dos ODS, em sede da reunião de Conselho de Ministros de 25/02/2016, e na apresentação do Relatório Nacional Voluntário sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (RNV) em 2017⁴, pese embora não exista um ato formal por parte do Governo e/ou da Assembleia da República que reconhecesse a responsabilidade pela implementação dos ODS.</p>	

¹ Para além desta avaliação, identificada como a primeira a desenvolver, prevê-se que o papel das ISC se traduza em: auditar programas que contribuam para os ODS; avaliar e apoiar a implementação dos ODS 16 e 17 que se prendem com instituições eficazes, responsáveis e transparentes e com as parcerias para a implementação; e apresentar-se como modelo de transparência e prestação de contas (cfr. INTOSAI, Plano Estratégico 2017-2022, julho de 2018).

² Este modelo foi desenvolvido pela Instituição Superior de Controlo da Holanda, em colaboração com o Tribunal de Contas Europeu e outras instituições parceiras, e endossado pela INTOSAI no XXII Congresso, em dezembro de 2016 (cfr. Algemene Rekenkamer, *A Practical Guide to Government SDG Preparedness Reviews*, julho de 2018).

³ À data, Ministério do Planeamento e das Infraestruturas.

⁴ Os princípios de desenvolvimento sustentável encontram-se refletidos nas políticas públicas nacionais dada a integração de Portugal na UE e o seu compromisso com os princípios e valores em que assentam os Tratados.

Estratégia de desenvolvimento sustentável alinhada com a Agenda 2030

- ⇒ Não foi elaborada uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável de médio/longo prazo.
- A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, aprovada no quadro da Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável, expirou em 2015, não tendo o Governo apresentado uma nova estratégia; Portugal encontra-se vinculado às orientações decorrentes das políticas europeias¹ e o compromisso da UE com a Agenda carece de concretização, nomeadamente através da revisão da estratégia pós 2020, da definição das políticas sectoriais e do quadro financeiro plurianual.
- Os RNV são exercícios de reporte elaborados pelos países no quadro do acompanhamento e revisão da Agenda 2030, a apresentar no Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas, visando a partilha de experiências. O RNV apresentado por Portugal traduziu-se, sobretudo, num levantamento das políticas nacionais existentes que se enquadram nos ODS, não constituindo um documento estratégico.

Definição de metas nacionais

- ⇒ Não foram definidas metas nacionais que adaptem as adotadas pela ONU à realidade do País.

Incorporação nos documentos de planeamento nacional

- ⇒ Os principais documentos de planeamento nacional, como as Grandes Opções do Plano (GOP) e o Programa Nacional de Reformas (PNR), contemplam orientações estratégicas da política económica e social que se relacionam com a Agenda 2030, mas não se encontram estruturados em função dos ODS pelo que não permitem identificar as políticas e medidas que contribuem para o seu cumprimento.
- ✓ O RNV constituiu-se como um exercício de identificação transversal de políticas que concorrem para a implementação da Agenda, dele resultando que Portugal adota políticas que se enquadram nos ODS.
- ✓ Desde 2017, existem vários documentos de planeamento estratégico sectorial, aprovados por Resoluções do Conselho de Ministros, que se referem especificamente aos ODS².

¹ Estratégia de Lisboa (2000/2010) e Estratégia Europa 2020, bem com as políticas sectoriais em que se desdobram.

² Entre outros, Estratégia Nacional de Educação Ambiental 2020, Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030, Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018/2020, Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2018/2022, Plano de Ação para a Economia Circular, Plano Nacional para a Juventude, Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos 2018/2021 (RCM n.ºs 100/2017, 55/2018, 61/2018, 94/2018, 190-A/2017, 114-A/2018 e 80/2018, respetivamente).

Etapa 2 – Promoção da sensibilização pública para os ODS Avaliação

Envolvimento dos stakeholders no processo de definição das políticas públicas ●

- ⇒ Não foi adotado um mecanismo que garanta, de forma sistemática e contínua, a participação de entidades do sector privado, de organizações da sociedade civil e de outras partes interessadas nos processos de coordenação, de definição de políticas e de implementação da Agenda.
- ✓ Em 2016, foi lançada uma consulta pública sobre a implementação da Agenda 2030, liderada por organizações da sociedade civil e pelo Camões, IP, com o apoio da ONU, visando: consultar a sociedade civil sobre a implementação dos ODS; recolher contributos e formular recomendações; sensibilizar a sociedade civil e as entidades públicas para os ODS; identificar parcerias para a implementação dos ODS e pontos chave para o envolvimento de todos na monitorização.
- ✓ Existem fóruns representativos da sociedade, como o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável¹, que tem por missão proporcionar a participação de várias forças sociais, culturais e económicas na procura de consensos quanto às políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável, e a Aliança ODS Portugal, que visa organizar a contribuição do sector empresarial para a realização dos ODS.
- ✓ O MNE tem indicado aos ministérios envolvidos que promovam uma integração dos atores nacionais na definição de medidas relacionadas com os ODS.
- ✓ Relativamente à cooperação para o desenvolvimento, o Camões, IP, estabelece parcerias com organizações da sociedade civil que contribuem para a implementação dos ODS, sendo a coordenação assegurada através da Comissão Interministerial para a Cooperação² e do Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento³.
- ✓ No âmbito do Quadro Financeiro Plurianual pós-2020 foi constituída a Comissão Eventual de Acompanhamento do Processo de Definição da “Estratégia Portugal 2030” da Assembleia da República; neste contexto, a Assembleia da República recomendou ao Governo a integração dos principais Objetivos da Agenda 2030 nas políticas públicas e no debate sobre o Quadro de Financiamento Comunitário pós-2020⁴.

Divulgação dos ODS junto do público e dos *stakeholders* ●

- ⇒ A divulgação dos ODS não se encontra suportada por uma estratégia formal de comunicação e de promoção junto do público e dos *stakeholders*, o que constitui uma lacuna, atendendo a que o envolvimento de todos na concretização dos ODS, da responsabilidade do Governo, é um dos princípios essenciais da Agenda 2030. A existência de uma estratégia de comunicação constitui um instrumento relevante para que esta divulgação se realize de forma estruturada e abrangente, no médio e longo prazos.
- ✓ Foram identificadas iniciativas de carácter pontual destinadas a promover a sensibilização pública para os ODS, destacando-se a iniciativa GovTech⁵ que tem como objetivo premiar e apoiar produtos e serviços inovadores, criados por *startups*, que contribuam para a implementação dos 17 ODS.
- ✓ O MNE tem participado em eventos promovidos por entidades representativas da sociedade civil; organizou dois eventos, um destinado a apresentar o projeto de RNV e recolher contributos junto de *multistakeholders*⁶ (março de 2017) e outro dirigido à implementação da Agenda 2030 na administração pública⁷ (maio de 2019).

¹ Órgão independente, com funções consultivas, criado através do DL 221/97, de 20/08.

² Órgão sectorial de apoio ao Governo na área da política da cooperação para o desenvolvimento.

³ Espaço de promoção da coerência e da complementaridade da cooperação portuguesa entre o Estado, a administração local e a sociedade civil, com o apoio técnico e logístico do Camões, IP.

⁴ Resolução da Assembleia da República 183/2019, de 13/09.

⁵ Sob organização da Agência para a Modernização Administrativa; primeira edição em 2018 e segunda a decorrer.

⁶ Representantes da sociedade civil, sector privado, academia, fundações, poder local, entre outros.

⁷ Encontro “Agenda 2030 – Uma agenda de inovação na gestão pública”; estiveram representadas 12 áreas governativas através de organismos públicos que contribuíram para o debate sobre a integração dos ODS na sua missão, a necessidade de inovar nos modelos de gestão interna e a divulgação de boas práticas.

Etapa 3 – Definição de responsabilidades, alocação de recursos e reporte dos progressos	Avaliação
Identificação das estruturas formais para a implementação ●	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ O modelo institucional de coordenação e participação foi definido pelo Conselho de Ministros em 25/02/2016 através da aprovação das linhas de orientação intragovernamental, visando a elaboração e apresentação do RNV junto da ONU. ✓ Para além da responsabilidade atribuída ao MNE e ao Ministério do Planeamento, este modelo assenta ainda em duas estruturas previamente existentes, a Comissão Interministerial de Política Externa (CIPE)¹ e a Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC), e na constituição de uma rede de pontos focais: <ul style="list-style-type: none"> – À CIPE cabe promover a articulação interministerial no que respeita à implementação dos ODS e à coordenação da preparação dos relatórios relativos a processos de seguimento e monitorização (dimensão interna da Agenda); – À CIC compete assegurar a coordenação e coerência das intervenções das áreas governativas na política da cooperação portuguesa para o desenvolvimento (dimensão externa da Agenda); – A rede de pontos focais, constituída por representantes de departamentos governamentais e de outras entidades, destacando-se o INE e a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, visa a articulação e troca de informação entre entidades públicas, competindo aos representantes acompanhar as informações circuladas pelo MNE, coordenar a resposta dos respetivos ministérios e participar nas reuniões da CIPE em que é abordada a Agenda. ✓ Foram designados os ministérios que coordenam cada um dos 17 ODS e os ministérios que, não sendo coordenadores, contribuem para determinados Objetivos; os ministérios da Administração Interna, da Defesa Nacional, das Finanças e do Planeamento não são coordenadores ou contribuintes dos ODS. ✓ Quanto à dimensão externa da Agenda, o Camões, IP, é o organismo responsável pela supervisão, direção e coordenação da cooperação portuguesa para o desenvolvimento. 	
Atividade das estruturas formais ●	
<ul style="list-style-type: none"> ⇒ A atividade de coordenação da Agenda 2030 concentrou-se, essencialmente, na preparação do RNV e do evento “Agenda 2030 – Uma agenda de inovação na gestão pública”; não se concretizou a criação prevista de grupos de trabalho temáticos ao nível da CIPE. ✓ Através da rede de pontos focais é circulada informação sobre a implementação da Agenda, visando, nomeadamente, a preparação do Fórum Político de Alto Nível e a divulgação de eventos. 	
Recursos financeiros alocados para a implementação dos ODS ●	
<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Não se encontram quantificados os recursos financeiros específicos alocados à implementação dos ODS (executados ou estimados). ⇒ Os relatórios que acompanham a proposta do OE e a CGE (2016 a 2018) são omissos nesta matéria, não permitindo identificar e avaliar o contributo das receitas e despesas públicas para a prossecução dos ODS. ✓ Quanto à dimensão externa da Agenda, os Planos Estratégicos de Cooperação com os países parceiros e respetivos envelopes financeiros encontram-se alinhados com os ODS, promovendo a sua implementação. 	
Reporte dos progressos ●	
<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Não se encontra prevista a elaboração de relatórios periódicos de acompanhamento ao nível nacional². ✓ Ao nível internacional, foi apresentado o RNV em 2017, considerando o MNE a possibilidade de apresentar um RNV intercalar e um relatório final em 2030. 	

¹ A CIPE assegura a coordenação das intervenções dos ministérios no âmbito das relações internacionais, funcionando no âmbito do MNE (Decreto-Regulamentar 4/2014, de 14/10).

² A Agenda 2030 encoraja os Estados Membros a realizar a análise regular dos progressos ao nível nacional, para além dos relatórios nacionais voluntários a apresentar no Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas.

Etapa 4 – Planos de implementação **Avaliação**

Identificação de políticas que concorrem para os ODS ●

- ✓ Em 2017, Portugal apresentou no Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas o RNV, no quadro do processo de acompanhamento e revisão previsto na Agenda. Este relatório contém informação sobre as políticas que contribuem para a implementação dos ODS, os Objetivos prioritários para Portugal, o modelo institucional de coordenação e participação e o trabalho realizado pelo INE neste âmbito.
- ⇒ O RNV não sinalizou eventuais lacunas que exijam a adoção de ações futuras, nem apresentou uma perspetiva integrada como prevê a Agenda 2030, mas apenas uma abordagem individual dos ODS.

Definição de prioridades ●

- ✓ O RNV identificou como prioridades nacionais os ODS 4-Educação de Qualidade, 5-Igualdade de Género, 9-Indústria, Inovação e Infraestruturas, 10-Reduzir as Desigualdades, 13-Ação Climática e 14-Proteger a Vida Marinha, que abrangem as três dimensões da sustentabilidade (social, económica e ambiental) e três áreas – pessoas, prosperidade e planeta.
- ⇒ Não foi apresentada fundamentação para a escolha destes ODS como prioritários, nem obtida evidência da intervenção da Assembleia da República na seleção e validação destas prioridades, o que pode constituir uma fragilidade para a sua implementação, segundo os princípios expressos na Agenda e os próprios critérios da INTOSAI.

Elaboração de planos de implementação dos ODS ●

- ⇒ Não foram elaborados planos de implementação que incluam a discriminação de políticas, medidas e recursos (humanos e financeiros) necessários à concretização das metas (intermédias e finais) e assegurem que os ODS sejam atingidos de forma coerente e integrada.

Definição das entidades e organismos responsáveis por alcançar as metas ●

- ⇒ A identificação dos ministérios coordenadores e contribuintes para os ODS não foi acompanhada de uma definição das responsabilidades específicas necessárias à concretização das metas ou à adoção de medidas corretivas no âmbito da respetiva monitorização.

Etapa 5 - Sistemas de medição e de monitorização dos Objetivos e metas **Avaliação**

Desenvolvimento de sistemas de medição e de monitorização dos Objetivos e metas ●

- ⇒ Não foram desenvolvidos sistemas de medição dos resultados da implementação e de monitorização das metas que permitam o acompanhamento e revisão sistemáticos da Agenda 2030, designadamente quanto à avaliação das políticas adotadas, à identificação de lacunas e à divulgação dos resultados atingidos.
- ✓ Ao nível estatístico, o INE produz informação sobre os indicadores globais definidos pela ONU¹, tendo para o efeito e por sua iniciativa constituído um grupo de trabalho dedicado à vertente estatística da implementação da Agenda². De acordo com a metodologia da INTOSAI, os governos devem desenvolver sistemas de medição dos resultados e de monitorização das metas, sendo a parte estatística apenas um dos elementos desse acompanhamento.
- ✓ A ajuda pública ao desenvolvimento é acompanhada pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (CAD/OCDE), sujeita a avaliação pelos pares com base em indicadores e objeto de recomendações.
Em 2019, o CAD/OCDE lançou uma metodologia de reporte voluntário sobre ajuda pública ao desenvolvimento que implica a criação de um campo relativo aos ODS (SDG Focus Field), permitindo aos países realizarem uma marcação qualitativa dos ODS ou metas para os quais os projetos reportados contribuem diretamente; o Sistema Integrado de Informação da Cooperação Portuguesa, gerido pelo Camões, IP, permite esta marcação e a participação no exercício voluntário do CAD.

¹ A lista está sujeita a ajustamentos anuais e a revisões abrangentes a efetuar em 2020 e em 2025.

² O grupo de trabalho tem seguido três direções de trabalho: mapeamento da informação disponível, com referência à lista global de indicadores da ONU e identificação das respetivas fontes; articulação com as entidades nacionais envolvidas na implementação da Agenda e com as potenciais fontes de informação, bem como com as agências de

Entidades responsáveis pela produção de informação ●

- ⇒ Não foram definidas as entidades ao nível do Governo responsáveis pela produção de informação sobre a implementação, monitorização e avaliação da implementação dos ODS, sendo que os dados de natureza estatística não são suficientes para acompanhar o impacto das medidas de política na consecução dos ODS.
- ✓ O INE produz informação sobre os indicadores, apesar de não lhe ter sido atribuída a responsabilidade formal para o seu desenvolvimento ou para a monitorização dos ODS.
Este organismo foi convidado para participar nas reuniões da CIPE, visando contribuir com pontos de situação sobre os desenvolvimentos estatísticos e promover a articulação de entidades públicas para o levantamento da informação nacional disponível; colaborou no RNV.

Periodicidade da disponibilização de informação ●

- ⇒ Não se encontra formalmente estabelecida a periodicidade para a disponibilização e divulgação de informação sobre a implementação, monitorização e avaliação da implementação dos ODS.
- ✓ No âmbito dos dados estatísticos, o INE desenvolveu um dossiê temático no seu Portal, com informação para os indicadores ODS da ONU disponíveis para Portugal, atualizado em permanência; publica anualmente um relatório de acompanhamento, tendo sido divulgadas duas edições (2018 e 2019).

Etapa 6 - Desenvolvimento dos indicadores nacionais Avaliação

Identificação dos indicadores disponíveis e não disponíveis ●

- ✓ O INE utiliza os indicadores globais da ONU, de acordo com a disponibilidade nacional de informação, verificando-se que em 2019, 61% dos indicadores encontravam-se disponíveis e 35% em estudo¹. Alguns indicadores encontram-se em fase de desenvolvimento interno no INE ou noutros produtores nacionais, outros aguardam desenvolvimentos metodológicos ao nível internacional².
Quanto aos ODS definidos como prioritários para Portugal, verifica-se que existe indisponibilidade de dados para uma parte dos indicadores globais (ODS 5 e 13, com 43% e 25% dos indicadores disponíveis, respetivamente³); no caso do ODS 13, os relatórios do INE não contêm o capítulo de apreciação, perspetivando-se a inclusão na lista da ONU de novos indicadores com informação disponível para Portugal e a apresentação dessa informação na edição de 2020.

Etapa 7 - Monitorização e divulgação dos progressos Avaliação

Entidade responsável pela monitorização e calendário para avaliação dos progressos ●

- ⇒ Não foi definida a entidade responsável pela monitorização dos progressos, nem um cronograma para avaliação de progressos e das ações futuras a tomar.

Frequência e forma da divulgação de dados ●

- ✓ A publicação anual sobre ODS do INE permite uma leitura estatística do desempenho nacional em relação aos ODS desde 2010 (em caso de indisponibilidade, é apresentada a informação para o ano posterior mais próximo de 2010) até ao ano mais recente disponível. Incluem ainda uma análise do sinal que cada indicador revela no contexto do Objetivo e da meta em que se insere, quer em termos da evolução no período considerado, quer em relação ao último ano – no caso da publicação de 2019, esta análise incidiu em 125 dos 244 indicadores.

custódia a nível internacional (OIT, OMS, FAO, UNICEF, UNESCO, entre outras), mantendo também contactos com o Eurostat, a OCDE e a UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*) sobre as práticas internacionais neste domínio; e divulgação de indicadores disponíveis para Portugal.

¹ Cfr. INE, *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Indicadores para Portugal 2019*, p. 36.

² Nomeadamente através do *Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators*.

³ Com base na publicação do INE, *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Indicadores para Portugal 2019*.

7.2. Contribuição de programas específicos para os ODS

Em 2018 e 2019, o Tribunal de Contas analisou ainda, e mais em concreto, em que medida determinados programas públicos contribuem para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e respetivas metas. Esta análise incidiu, designadamente, nos ODS 14- Proteger a Vida Marinha e 15- Proteger a Vida Terrestre¹.

7.2.1. Evidenciam-se riscos para a realização do ODS 14- Proteger a Vida Marinha, considerado por Portugal como uma prioridade, em especial quanto às metas a realizar até 2020

Portugal tem considerado o mar como um desígnio nacional e uma prioridade estratégica, o que se tem traduzido num conjunto “*sucessivo e incremental*” de atividades neste domínio². Nesse sentido, e de entre múltiplas iniciativas, tem desenvolvido esforços para acentuar a relevância da componente mar no quadro das prioridades políticas da União Europeia, apresentou em 2009 à ONU uma proposta de extensão da plataforma continental portuguesa que permite estender a jurisdição nacional a cerca de 4.000.000 km² e pugnou pela inclusão na Agenda 2030 de um objetivo específico para o mar. Na mesma linha, identificou no RNV esse objetivo específico (o ODS 14) como uma das prioridades nacionais.

O ODS 14, visando “*conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável*”, decompõe-se em objetivos, metas e indicadores, alguns para realização até 2020. Prevê, designadamente, que os países:

- ◆ Até 2020, protejam e giram sustentavelmente os seus ecossistemas marítimos e costeiros; protejam, pelo menos, 10% das suas áreas marinhas; assegurem uma atividade de pesca sustentável, eliminando capturas excessivas, ilegais ou desreguladas; e eliminem e proíbam subsídios que contribuam para a pesca excessiva e irregular;
- ◆ Até 2025, reduzam substancialmente a poluição dos mares;
- ◆ Até 2030, aumentem os benefícios económicos oriundos de um uso sustentável da pesca, aquicultura e turismo; e
- ◆ Façam progressos no nível de acidificação dos oceanos, na pesquisa científica associada às tecnologias marinhas, no acesso da pequena pesca e na implementação do direito internacional na matéria.

O RNV de 2017 identificou as políticas que contribuem para a implementação deste ODS, de que se destacam, entre outras, a Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020, a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira e o Programa de Medidas para garantir o Bom Estado das Águas Marinhas, mencionando-se especificamente o Programa Operacional MAR 2020 como um instrumento de financiamento da implementação de medidas relevantes.

Neste âmbito, este Tribunal verificou o seguinte.

¹ Quanto a estes ODS, vide, designadamente, os Relatórios 17/2018, 12/2019 e 19/2019, todos da 2.ª Secção.

² Cfr., designadamente, a Estratégia Nacional do Mar 2013-2020.

- ✓ As políticas mencionadas no RNV, embora desenhadas em grande parte em momento anterior à aprovação da Agenda 2030, contêm medidas que contribuem para a realização do ODS 14 (v.g. ações para a redução da poluição dos mares, para a proteção das áreas marinhas, para a redução das capturas indesejadas, para a fiscalização da pesca irregular, para o combate à pesca ilegal, para a promoção da pesca sustentável, para a investigação sobre o meio marinho ou para a implementação de instrumentos de regulação internacional)¹.
- ⇒ No entanto, apesar de decorridos já 4 anos sobre a aprovação da Agenda e de estarmos perante uma prioridade estratégica, também em relação ao ODS 14 não se identificou um plano de implementação com a discriminação de políticas, medidas, recursos (humanos e financeiros) e responsáveis necessários à concretização das metas, que assegure que o ODS em causa seja atingido de forma coerente e integrada.
- ⇒ Ainda que as políticas mencionadas no RNV incluam medidas que visam objetivos convergentes com os do ODS 14, o facto de essas medidas não estarem associadas aos mesmos indicadores de resultados do ODS não permite, em regra, medir o grau da sua efetiva contribuição para a Agenda 2030².
- ⇒ Constataram-se baixos níveis de execução financeira e de realização dos indicadores do Programa Operacional MAR 2020 e riscos de falhar a realização das prioridades e objetivos relativos ao aumento do emprego e da coesão territorial, ao conhecimento e à proteção do meio marinho e à proteção ambiental, o que constitui um elemento de preocupação quanto à contribuição para as prioridades subjacentes ao ODS 14 que incidem nesses domínios³.
- ⇒ Considerando o elevado volume de subsídios concedidos ao abrigo do PO MAR 2020, que excedem largamente o programado e que abrangem designadamente produtos de pesca não colocados no mercado, não é claro que esse Programa esteja, nessa matéria, alinhado com o objetivo e indicador 14.6 do ODS 14 (que preconiza que, em 2020, estejam proibidos quaisquer subsídios à pesca que contribuam para uma sobrecapacidade de pesca ou pesca excessiva)⁴.
- ✓ A avaliação inicial do estado ambiental das águas marinhas, e do impacto ambiental das atividades humanas, efetuada no âmbito das Estratégias Marinhas, concluiu não existirem riscos significativos de degradação do meio marinho. De qualquer modo, estão em desenvolvimento projetos de monitorização dos ecossistemas marítimos, em especial quanto aos descritores classificados como não tendo atingido o bom estado ambiental e quanto à monitorização das atividades humanas suscetíveis de afetarem negativamente as áreas marinhas protegidas e sensíveis⁵.
- ⇒ Apesar disso, não estão sistematizados sistemas de medição dos resultados da implementação e de monitorização das metas que permitam o acompanhamento e revisão sistemáticos do ODS, designadamente quanto à avaliação das políticas adotadas, à identificação de lacunas e à divulgação dos resultados atingidos.
- ⇒ Os indicadores disponibilizados pelo INE não cobrem o universo de indicadores necessários para monitorizar o cumprimento do ODS 14. Abrangem apenas 3 dos 10 indicadores estabelecidos⁶. O próprio INE refere que, tendo o acompanhamento da sustentabilidade do oceano por Portugal sido considerado estratégico, o acompanhamento deste objetivo (que atualmente é assegurado através de indicadores prioritários para monitorização de duas das metas) deverá ser reforçado por outros indicadores num futuro próximo⁷.

¹ Vide, designadamente, Relatório 12/2019–2.ª Secção.

² Idem.

³ Vide Relatório 12/2019–2.ª Secção.

⁴ Idem.

⁵ Vide Programa de Monitorização e Programa de Medidas da Diretiva Quadro Estratégia Marinha e Relatório 17/2018–2.ª Secção.

⁶ Vide Relatório 12/2019–2.ª Secção.

⁷ Vide *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Indicadores para Portugal-2019*, INE.

- △ No que respeita à manutenção das unidades populacionais de gestão pesqueira dentro de limites biologicamente sustentáveis (meta 14.4, a realizar até 2020), os últimos dados do INE¹ evidenciam uma melhoria da situação, registando, no entanto, 5 espécies em situação de sobre exploração ou insustentabilidade (no Continente, a sardinha e a pescada, no Continente e Açores, a raia-lenga, e na Madeira, o chicharro e a cavala).
- △ Portugal tem desenvolvido esforços para o estabelecimento de uma rede de áreas marinhas protegidas mas ainda está longe de atingir a meta 14.5 do ODS 14 (conservação de 10% das zonas costeiras e marinhas até 2020), embora se preveja a classificação de novas áreas, o que, a concretizar-se entretanto, permitiria atingir esse objetivo².
- ⇒ Quanto à eficácia da proteção assegurada no âmbito dessas áreas, constatou-se que há dispersão das competências relativas ao licenciamento de atividades no meio marinho e à fiscalização das mesmas, que as entidades envolvidas na gestão das áreas marinhas protegidas carecem de meios para um acompanhamento efetivo e fiscalização eficaz e que não é feita uma avaliação dirigida especificamente à sua sustentabilidade nem uma avaliação global das medidas que estão a ser implementadas para a redução de riscos e mitigação de ameaças³.

7.2.2. Não estão criadas condições que favoreçam o cumprimento do compromisso de realização da meta 15.3 do ODS 15 – Proteger a Vida Terrestre (neutralidade da degradação dos solos nacionais)

Tal como no caso referido no ponto anterior, no quadro do ODS 15 (*proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda de biodiversidade*), o RNV apenas enuncia um conjunto de políticas que contribuem para a realização deste ODS, sem proceder a qualquer avaliação do progresso relativamente às respetivas metas.

De acordo com a meta 15.3 do ODS 15, os países subscritores comprometeram-se a, até 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e o solo degradado, incluindo terrenos afetados pela desertificação, secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo⁴. O indicador escolhido para esta meta é a proporção do território com solos degradados.

No relatório de 2018 para a CNUCD, na parte relativa ao ODS 15, indicador 15.3.1, foi indicada a área e proporção do solo degradado em Portugal, tal como medida em 2010 (29.121 km², correspondendo a 32,2%), sem indicar desenvolvimentos planeados. O RNV menciona especificamente a importância do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação (PANCD) no combate à desertificação, restauro da terra e do solo degradado⁵.

¹ Idem.

² Vide Relatório 17/2018–2.ª Secção.

³ Idem.

⁴ No seu relatório de 2019 sobre o progresso no âmbito dos ODS, o Secretário-Geral das Nações Unidas afirma que entre 2000 e 2015 degradou-se mais de um quinto da superfície terrestre da terra. A Agenda 2030 e a revisão da estratégia da Convenção das Nações Unidas contra a Desertificação (CNUCD) introduziram este novo critério de neutralidade na degradação dos solos, de acordo com o qual os países devem evitar, minimizar e reverter as tendências dessa degradação de tal modo que, em 2030, o equilíbrio global dos solos produtivos, em termos biológicos e económicos, se mantenha estável ou tenha melhorado relativamente à situação de partida.

⁵ Efetivamente, em Portugal o fenómeno da desertificação tem vindo a aumentar. 58% do território do Continente é suscetível à desertificação, sobretudo nas áreas do sul e do interior centro e norte e as previsões sobre as alterações climáticas tornam expectável o acentuar dos riscos de desertificação no nosso país.

No Relatório de Auditoria 19/19 – 2.ª Secção, em que o Tribunal de Contas se debruçou sobre o PANCD, constatou-se o seguinte.

- ⇒ O PANCD inclui objetivos e linhas de ação que abordam os principais riscos de desertificação em Portugal, mas ainda não contempla o compromisso de neutralidade da degradação do solo que veio a ser consagrado na Agenda 2030 das Nações Unidas e na estratégia revista da CNUCD.
- ⇒ Não foram, até à data, produzidos outros programas, orientações, medidas ou metas nacionais com vista ao cumprimento da meta 15.3 da Agenda 2030, nem anunciados desenvolvimentos nesta matéria.
- ⇒ O PANCD formulou objetivos e linhas de ação a prosseguir, mas não identificou as concretas atividades a desenvolver, as entidades e as áreas de governação responsáveis pela sua execução, o respetivo calendário, o custo envolvido e a articulação com os programas/fundos suscetíveis de financiar essas ações. Por outro lado, as estruturas de governação do Programa são ineficazes. Estes aspetos comprometem a operacionalização e eficácia das ações necessárias a um efetivo combate à desertificação no país.
- ⇒ Por outro lado, devido à ausência de monitorização do programa e dos respetivos resultados, não se conhece o estado atual de execução do PANCD e não se consegue determinar a sua eficácia.
- ⇒ No que se refere à política de gestão de solos verificam-se lacunas importantes. Aguarda-se a harmonização ao nível europeu de conceitos e normas que permitam uma política comum de gestão do solo, a publicação de legislação nacional sobre a proteção dos solos, a definição de uma estratégia para a gestão sustentável dos solos, a elaboração e divulgação de um Atlas da Qualidade do Solo e a implementação de sistemas de monitorização adequados.
- ⇒ O INE não incluiu na publicação sobre os ODS dados relativos ao indicador associado à meta 15.3¹.
- ⇒ Embora haja recolha de dados pertinentes, não foi ainda implementado um sistema de monitorização permanente e atualizado que permita analisar e interpretar continuamente a dimensão e o risco de desertificação e degradação dos solos em Portugal.
- ⇒ Portugal não aderiu ao programa das Nações Unidas para a implementação do objetivo 15.3 do ODS 15.
- ⇒ Constatou-se, assim, falta de uma visão sobre como alcançar a neutralidade da degradação do solo no horizonte previsto e um risco significativo de não cumprimento do compromisso.

Para definir uma abordagem a esta matéria, Portugal poderia ponderar a adesão ao programa voluntário da Convenção, bem como reforçar a articulação com a Comissão e outros países da UE, especialmente da região mediterrânica.

Ouvidos sobre o presente ponto 7.2, os Ministros da Agricultura e do Mar elencaram iniciativas e medidas previstas ou em curso com vista à realização da Agenda 2030.

¹ Vide *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Indicadores para Portugal-2019*, INE.

8. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

8.1. Conclusões

1. No contexto da avaliação das regras da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, a Comissão Europeia considerou: i) que a trajetória de ajustamento estrutural requerida para o Objetivo de Médio Prazo não apresenta um desvio significativo em 2018, embora esse risco exista para 2019 e 2020; e ii) existirem progressos suficientes na redução do rácio da dívida em 2019 e expectativa de continuação em 2020.

De acordo com as projeções da Comissão, Portugal não enfrenta riscos de sustentabilidade orçamental no curto prazo. Porém, no médio prazo, o rácio da dívida continua muito sensível a choques no crescimento nominal do PIB, nas taxas de juro e no saldo primário estrutural, agravado pelo aumento esperado dos custos decorrentes do envelhecimento da população.

Os indicadores utilizados na verificação do cumprimento das regras orçamentais, têm como referência as regras da contabilidade nacional definidas no sistema europeu de contas nacionais e regionais na UE (SEC 2010). Assim, podem verificar-se diferenças assinaláveis com os correspondentes dados em contabilidade pública, decorrentes das metodologias que distinguem os dois sistemas (cfr. ponto 1).

2. Em 2018, a despesa com pensões e complementos (pagos pela SS e pela CGA) totalizou cerca de 26 640 M€ e foi financiada em 62,4% pelas quotizações dos beneficiários ativos e pelas contribuições das entidades empregadoras e em 35,4% pelo OE. Nas pensões pagas pela CGA, o financiamento por contribuições e quotizações tem vindo a diminuir dado ser, desde 2006, um sistema fechado, pelo que a perda de beneficiários ativos constitui a principal limitação estrutural ao seu autofinanciamento (cfr. ponto 2).
3. O FEFSS valia 17 379 M€, no final de 2018, valor suficiente para satisfazer compromissos de 15,7 meses, situando-se aquém do objetivo de 24 meses que presidiu à sua criação. A valorização do Fundo em 10,2% ficou a dever-se às entradas de capital (que atingiram o valor mais elevado desde a sua constituição, num total de 1 625 M€), uma vez que o resultado da gestão da carteira foi negativo (cfr. ponto 3).
4. A dívida à segurança social que ascendia a 12 698 M€ em 2018 (75,1% das contribuições recebidas pela SS nesse ano) e que, desde 2009, cresceu 91,6%, constitui um risco em termos de sustentabilidade das finanças públicas, sendo de assinalar, de um modo geral, o elevado risco de incobrabilidade e a sua antiguidade (cfr. ponto 4.1).

Para além disso, os serviços da segurança social, não têm instituído mecanismos que assegurem a cobrança tempestiva da dívida, por insuficiências ao nível dos sistemas informáticos e dos procedimentos de controlo, pelo que permanecem relevados nas demonstrações financeiras valores que não têm qualquer possibilidade de virem a ser cobrados (cfr. ponto 4.1 e ponto 3.3.4. da Parte I).

O regime de regularização extraordinária de dívida PERES apresenta dificuldades de implementação, quer ao nível do sistema informático devido às parametrizações que não acautelaram todas as situações, quer ao nível do universo em causa que, ao abranger cerca de 46 mil contribuintes, impossibilitou a implementação de controlos manuais. Ao nível da sua aplicação, a falta de clareza do diploma que

aprovou o PERES, originou diferenças de tratamento entre os contribuintes e perda de receita para a segurança social (cfr. ponto 4.2).

5. Os apoios públicos não reembolsáveis concedidos pelo Estado, pela sua grandeza, exigem um elevado grau de transparência na sua atribuição. Sobre os montantes de 2018, releva-se: i) os apoios ao sector financeiro envolveram despesas que totalizaram 1 712 M€, com operações no âmbito dos compromissos assumidos na alienação do Novo Banco e do processo de nacionalização e reprivatização do BPN – desde 2008, as despesas líquidas com as intervenções públicas, destinadas a apoiar o sistema financeiro, totalizaram 18 292 M€; ii) os apoios públicos não reembolsáveis a entidades não pertencentes ao sector público administrativo (empresas e particulares), sob a forma de subsídios e transferências, ascenderam a 2 869 M€ e, face a 2017, é de destacar o aumento dos apoios na área do ambiente que mais do que duplicaram; e iii) ao nível dos benefícios fiscais, a despesa fiscal evidenciada na CGE, no montante de 11 379 M€, aumentou 388 M€ (3,5%) face a 2017, porém, essa informação é incompleta porque, dos 406 benefícios em vigor, apenas foi quantificada a despesa fiscal relativa a 210 (cfr. ponto 5).
6. As responsabilidades do Estado por garantias prestadas, no final de 2018, ascendiam a 20 432 M€, com um decréscimo de 1 114 M€ (5,2%) face a 2017. Para esta tendência tem contribuído a intervenção do Estado junto de EPR, sob a forma de concessão de empréstimos (substituindo-se ao sistema financeiro) ou dotações de capital. As garantias a financiamentos prestadas por SFA e EPR ascendiam a 1 844 M€ (cfr. ponto 6.1).

Na CGE 2018 são reportados 1 678 M€ de encargos públicos líquidos com PPP (1 632 M€ em 2017 e 11 960 M€ de 2011 a 2018). Estes encargos respeitam apenas a 35 PPP, apesar de a UTAP divulgar informação sobre mais 58 contratos de natureza concessória. No ROE 2019, o valor dos encargos líquidos do sector público com as PPP, entre 2019 e 2062, é estimado em 8 936 M€ (a preços constantes de 2019), já deduzido da receita estimada para o sector aeroportuário (2 237 M€, de 2023 a 2062) que é considerada pela primeira vez, não obstante respeitar a uma concessão atribuída em 2012 (cfr. ponto 6.3).

O Fundo de Resolução apresentava, no final de 2018, recursos próprios negativos de 6 114 M€ e um conjunto de responsabilidades cujos encargos não são, para já, quantificáveis. Os pagamentos do Fundo ao NB no âmbito do mecanismo de capitalização contingente, no valor de 1 941 M€ (792 M€ relativos a 2017 e 1 149 M€ a 2018) que já representam mais de 50% do valor limite de 3 890 M€ foram financiados em 66% pelo Estado (cfr. ponto 6.2).

7. Quanto à preparação do Governo para a implementação dos ODS, verificou-se que apesar do compromisso político, da existência de estruturas com competências específicas para a respetiva implementação bem como de indicadores específicos já disponíveis e divulgados de forma periódica, subsistem ainda insuficiências relevantes, designadamente: i) não foi elaborada uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável alinhada com a Agenda 2030, nem planos detalhados de implementação que incluam a discriminação das políticas, das medidas e dos recursos necessários à prossecução dos ODS; ii) não foram definidas as responsabilidades pela concretização das metas e pela adoção de medidas corretivas face aos resultados dos indicadores de monitorização da implementação nem as metas nacionais adaptadas à realidade e circunstâncias do País; iii) os principais documentos de planeamento estratégico (GOP e PNR) e de programação e execução orçamental (OE e CGE) não permitem identificar as políticas, as medidas e os recursos financeiros que contribuem para a concretização de cada ODS.

No que respeita à análise de ODS específicos, evidenciaram-se riscos para a realização do ODS 14 – Proteger a Vida Marinha, em especial quanto às metas a realizar até 2020, e concluiu-se não estarem criadas condições que favoreçam o cumprimento do compromisso de neutralidade da degradação dos solos nacionais em 2030 (meta 15.3 do ODS 15- Proteger a Vida Terrestre). (Cfr. ponto 7).

8.2. Recomendações

Não estão assegurados os mecanismos que permitam a entrega ao FEFSS das receitas de Adicional ao IMI e de IRC que lhe estão consignadas em cada ano. A receita do Adicional ao IMI referente a 2017 só foi transferida no último trimestre de 2019 e, relativamente a 2018, ficaram ainda por transferir 82 M€. Por sua vez, as normas que determinam a consignação de parte da receita de IRC não são claras e não permitem a correta determinação do valor a afetar (cfr. ponto 3).

47. Recomenda-se ao Governo que assegure a implementação dos mecanismos necessários no sentido de garantir a transferência para o FEFSS da receita do Adicional ao IMI que, nos termos da lei, lhe está afeta.
48. Recomenda-se ao Governo que promova a revisão da norma que determina a afetação ao FEFSS de parte da receita de IRC, no sentido de assegurar a sua clareza e exequibilidade e a consistência dos conceitos.

A adoção de medidas de regularização extraordinária de dívidas como o PERES deve ser cautelosamente planeada e programada, ao nível da clareza das suas normas, do acautelamento de uma parametrização rigorosa dos sistemas informáticos, da identificação prévia de riscos de tratamento desigual entre contribuintes e de uma monitorização permanente ao longo de toda a vigência do regime. Para além disso, deve assegurar-se a correta identificação dos valores cobrados bem como a correspondente perda de receita, por forma a permitir a avaliação da medida face aos objetivos que presidiram à sua criação (cfr. ponto 4.2).

Do exame efetuado à amostra selecionada de contribuintes que aderiram e/ou beneficiaram do PERES conclui-se que, por um lado, foram indevidamente dispensados juros e, por outro, não foram dispensados ou reduzidos juros a contribuintes que realizaram pagamentos de prestações de acordos em vigor à data da publicação do diploma que aprovou o PERES, o que resultou em tratamento diferenciado de contribuintes (cfr. ponto 4.2).

Na execução dos planos prestacionais autorizados ao abrigo do PERES, verificou-se a cumulação de redução de juros prevista no PERES com a redução de juros prevista para as garantias, que incumpe o estabelecido no n.º 5 do art. 8.º do DL 67/2016, e resulta numa redução indevida de juros e em perda de receita para a segurança social de forma continuada, uma vez que os planos prestacionais ao abrigo do PERES podem atingir o máximo de 150 prestações (cerca de 12 anos) (cfr. ponto 4.2).

49. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam reavaliadas as situações onde se verificam incumprimentos das disposições legais e que levaram à existência de situações diferenciadas entre contribuintes ou à concessão de benefícios indevidos no âmbito do PERES.

Ainda não foram instaurados os processos de contraordenações relativos ao atraso nos pagamentos das contribuições integradas no âmbito do diploma que aprovou o PERES, o que se traduz numa perda de receita para a segurança social (cfr. ponto 4.2).

50. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que seja assegurada a instauração dos processos de contraordenações relativos ao atraso nos pagamentos das contribuições integradas no âmbito do PERES.

Apesar das melhorias introduzidas na quantificação da despesa fiscal subsistem deficiências objeto de recomendações reiteradas pelo Tribunal (cfr. ponto 5.3).

51. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a adequada fundamentação da criação de benefícios fiscais, a inventariação e classificação dos que se encontram em vigor, a sua reavaliação sistemática, verificando a atualidade dos pressupostos que determinaram a sua criação e a sua eficácia, bem como a implementação dos procedimentos de controlo da despesa fiscal com vista à sua relevação apropriada na Conta Geral do Estado.

A CGE 2018 apresenta as responsabilidades do Estado por garantias prestadas através da DGTF, porém, é omissa quanto às garantias a financiamentos prestadas por SFA e EPR (cfr. ponto 6.1).

52. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado contenha informação sobre a totalidade das garantias, incluindo as prestadas por serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas.

Na informação reportada na CGE 2018 sobre encargos com as PPP subsistem as deficiências seguintes: universo de contratos por certificar, parte relevante da informação por reportar, veracidade e coerência dos dados por validar e cumprimento das finalidades essenciais das PPP por avaliar. Estas insuficiências revelam, assim, riscos relevantes (incluindo riscos orçamentais ou responsabilidades contingentes) (cfr. ponto 6.3).

53. Recomenda-se ao Governo, através do Ministro das Finanças, que assegure as condições necessárias para:
 - Certificar o universo de contratos de concessão incluindo as PPP.
 - Obter a informação necessária para avaliar a execução desses contratos.
 - Validar a informação reportada pelos parceiros públicos e privados.
 - Avaliar o cumprimento das finalidades essenciais das PPP.

Apesar dos passos dados no sentido de criar as condições para a implementação dos ODS, subsistem insuficiências quanto ao compromisso com a Agenda 2030 no que respeita ao planeamento estratégico, à atribuição clara de responsabilidades pela implementação e à definição de metas nacionais (cfr. ponto 7).

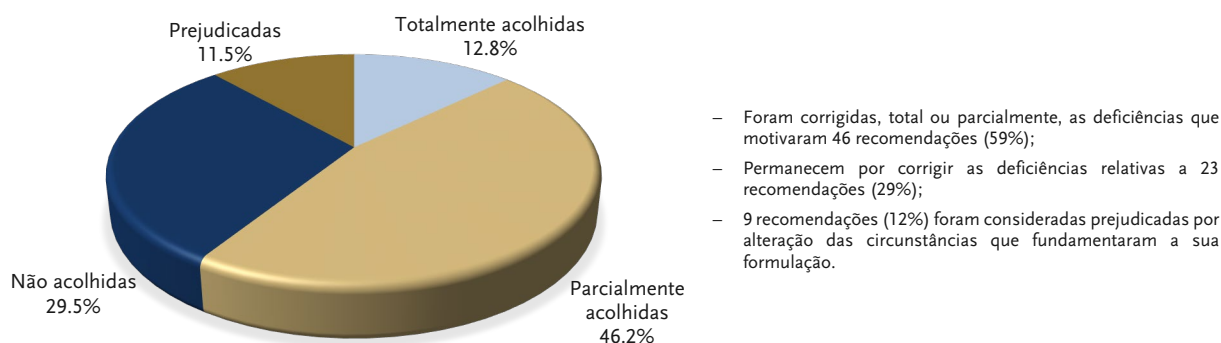
Recomenda-se ao Governo que:

54. Providencie a elaboração de uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável que identifique as políticas, as medidas e os recursos necessários à concretização das metas e assegure a gestão integrada e coerente das políticas públicas essenciais à implementação da Agenda 2030, em especial quanto aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que considerou como prioridades nacionais;
55. Adote planos de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que incluam a atribuição de responsabilidades pela concretização das metas e pela adoção de medidas corretivas face aos resultados dos indicadores de monitorização;
56. Promova a definição de metas nacionais adaptadas à realidade e circunstâncias do País;
57. Assegure a recolha de informação e a monitorização que permitam medir o progresso relativamente a essas metas.

PARTE III – SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

O Tribunal apreciou¹ o acolhimento das 75 recomendações formuladas no PCGE 2016 e de 3 formuladas no PCGE 2015², tendo verificado que apenas 10 foram acolhidas de forma total (seis da AC e quatro da SS). Permanecem por corrigir as deficiências relativas a 23 recomendações e, de forma parcial, as relativas a 36, o que justifica a manutenção de 39 das recomendações no atual Parecer³.

Gráfico III. 1 – Situação das recomendações



Das 78 recomendações formuladas, 49% visaram colmatar deficiências quanto à fiabilidade das demonstrações orçamentais, financeiras e dos elementos patrimoniais e 31% ao nível dos sistemas de gestão e controlo. As restantes recomendações focaram aspetos relacionados com a transparência e o reporte de informação na CGE, o processo orçamental e o universo de entidades do perímetro orçamental (âmbito orçamental e contabilístico).

Neste âmbito, o Tribunal considerou 9 recomendações como prejudicadas porque, na sua maioria, respeitam a deficiências que deverão ser ultrapassadas no quadro da reforma em curso ou cujo contexto foi significativamente alterado por projetos em implementação (como é o caso da aplicação do SNC-AP)⁴.

1. RECOMENDAÇÕES ACOLHIDAS

Verificou-se que o maior número de recomendações acolhidas respeita à fiabilidade das demonstrações orçamentais, financeiras e dos elementos patrimoniais (21 recomendações); em termos percentuais, as recomendações direcionadas à melhoria da informação e transparência da CGE foram as que obtiveram a maior taxa de acolhimento (88%).

O quadro abaixo apresenta por tipologia o grau de acolhimento das recomendações.

¹ Com base nos trabalhos realizados e tendo em conta as informações prestadas pelos destinatários das recomendações.

² Recomendações que não foram reiteradas no PCGE 2016.

³ 20 respeitam a recomendações não acolhidas e 29 a parcialmente acolhidas (com reformulação).

⁴ Recomendações 4, 7, 12, 14, 42, 43, 44, 45 e 75 do PCGE 2016.

Quadro III. 1 – Recomendações formuladas e acolhidas por tipologia

Tipologia	Recomendações		
	Formuladas	Acolhidas	Grau de acolhimento
Processo orçamental	4	2	50%
Âmbito orçamental e contabilístico	4	2	50%
Fiabilidade das demonstrações orçamentais, financeiras e dos elementos patrimoniais	38	21	55%
Sistemas de gestão e controlo	24	14	58%
Informação e transparência da CGE	8	7	88%
Total	78	46	59%

Relativamente às recomendações acolhidas (integral ou parcialmente), destaca-se a adoção de medidas que permitiram corrigir deficiências, algumas delas assinaladas pelo Tribunal há vários anos:

- ◆ Verificou-se uma melhoria na informação divulgada nos PE através da discriminação das medidas de política orçamental para 2018, permitindo concluir a sua consonância com o ROE 2018, não obstante as diferentes perspetivas quanto ao impacto orçamental.
- ◆ A integração no OE e na CGE de três Fundos, assinalados em falta em anteriores Pareceres¹.
- ◆ Quantificação na CGE do *stock* da dívida por cobrar em cobrança coerciva pela AT – ainda que com limitações importantes, a divulgação desta informação representa um avanço assinalável porquanto apresenta, não só os montantes em dívida, como a qualidade dessa mesma dívida identificando, do montante total, a dívida ativa (em tramitação corrente), a suspensa e a classificada como incobrável.
- ◆ Relativamente aos fundos europeus, registou-se a autonomização do fluxo relativo ao FEAC - Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas, que se encontrava incorretamente adicionado ao fluxo financeiro correspondente ao Fundo Social Europeu no quadro da CGE relativo às transferências financeiras entre Portugal e a UE.
- ◆ Ao nível dos benefícios fiscais, há a destacar dois aspetos positivos: i) a realização de um estudo com vista à reavaliação dos benefícios que se encontram em vigor e ii) a quantificação, pela primeira vez, da despesa fiscal em sede de imposto do selo, com recurso à informação do Anexo Q da Informação Empresarial Simplificada, alteração relevante que representa, em 2018, 46,2% da DF deste imposto.
- ◆ Na segurança social registaram-se progressos no sentido de ultrapassar algumas das limitações existentes no processo de consolidação, sendo de salientar a publicação da Resolução do Conselho de Ministros 153/2019, de 06/09 que autoriza a aquisição de serviços de conceção, desenvolvimento, acreditação das aplicações, aquisição de infraestruturas tecnológicas e serviços de suporte à exploração, com vista à reformulação do SIF e respetiva implementação do SNC-AP.

¹ Fundos: de Capital e Quase Capital; de Dívidas e Garantias; e de Inovação, Tecnologia e Economia Circular.

2. RECOMENDAÇÕES NÃO ACOLHIDAS

As recomendações consideradas não acolhidas ascenderam a 23, das quais 11 respeitam à Conta da AC e 12 à Conta da SS, afetando maioritariamente a fiabilidade das demonstrações orçamentais e dos elementos patrimoniais (15). Relativamente à AC, destacam-se as recomendações que incidem sobre a fiabilidade dos elementos patrimoniais, nomeadamente devido à omissão de informação sobre o inventário, o património financeiro e os stocks da dívida pública e de garantias prestadas. No que concerne à CSS, relevam as recomendações que se prendem com a aprovação ou harmonização de normativos legais e as deficiências dos sistemas de informação.

Os quadros seguintes identificam, por tipologia, as 23 recomendações consideradas não acolhidas e enunciam-se, sumariamente, as informações prestadas pelas entidades destinatárias e as respetivas apreciações do Tribunal.

2.1. Administração Central

Processo orçamental		
N.º	Recomendação – PCGE 2016	Alegações do Ministro das Finanças
13	Que o Governo, nos programas orçamentais, fixe objetivos claros e indicadores relevantes que permitam o seu reporte, monitorização e avaliação na CGE.	<i>A CGE incorpora no capítulo das políticas sectoriais, uma análise dos resultados obtidos na execução de cada um dos Programas Orçamentais, para além da descrição dos recursos financeiros e humanos utilizados. (...) o Governo envia à Assembleia da República até 31 de março um relatório da execução dos programas orçamentais do ano anterior (...), explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados.</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação acolhida; porém, verifica-se que continuam por fixar os objetivos e os respetivos indicadores no ROE, o que impede a sua adequada monitorização e avaliação – (cfr. Parte I, 1.3). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 3.		

Âmbito orçamental e contabilístico		
N.º	Recomendação – PCGE 2016	Alegações do Ministro das Finanças
8	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.	<i>As alterações ocorridas ao universo da Administração Central (AC) são divulgadas, anualmente, na Conta Geral do Estado e no Relatório do Orçamento de Estado. Adicionalmente, a Síntese Mensal de Execução Orçamental da DGO contempla, nas Notas complementares, a lista de entidades que integram a AC, onde se explicitam as modificações ocorridas a este universo (...). Os Serviços e Fundos Autónomos, Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular, Fundo de Capital e Quase Capital e Fundo de Dívida e Garantias, relativamente a 2018, integraram o perímetro orçamental da Administração Central, tendo apresentado orçamento e efetuado os devidos reportes de execução orçamental.</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação acolhida; porém, a CGE 2018 não inclui seis entidades da AC – (cfr. Parte I, 3.2.1.2). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 4.		

Âmbito orçamental e contabilístico		
N.º	Recomendação – PCGE 2016	Alegações do Ministro das Finanças
9	Que o Governo, através da DGO, tome as medidas necessárias para que organismos da administração central não sejam indevidamente considerados no OE e na correspondente CGE como entidades públicas reclassificadas.	<i>...o Ministério das Finanças (...) reportou ao Tribunal de Contas 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 (...).</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação não acolhida. De facto, em 2018 continuaram a ser indevidamente classificados cinco SFA como EPR – (cfr. Parte I, 3.2.1.2). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 5.		

Fiabilidade das demonstrações orçamentais		
N.º	Recomendação – PCGE 2016	Alegações do Ministro das Finanças
20	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.	<i>Por questões de consistência, as políticas contabilísticas não devem ser alteradas em função da variação dos cenários de taxas de juros (positivas versus negativas). Neste contexto, defende-se que os procedimentos contabilísticos utilizados para relevar os fluxos financeiros associados a Bilhetes do Tesouro com taxas de juro negativas devem ser iguais aos que estão definidos para as emissões com taxas de juro positivas.</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, nas emissões de BT efetuadas com taxas de juro negativas permanecem por distinguir os juros negativos aquando do recebimento e do pagamento – (cfr. Parte I, 3.2.11.4).		
21	Que o Governo, na revisão do classificador da receita, crie uma rubrica própria para a receita proveniente de aumentos de capital.	<i>... Acompanha-se o entendimento do Tribunal quanto à necessidade de revisão do classificador económico de modo a evidenciar esta tipologia de operações. Contudo, em nosso entender, os ajustamentos aos classificadores não devem ser efetuados de forma avulsa e na medida das necessidades, mas sim integrados no âmbito da implementação da nova LEO.</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação não acolhida. Efetivamente, não tendo ocorrido a revisão do classificador, mantém-se a deficiência assinalada – (cfr. Parte I, 3.2.11.4). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 6.		

Fiabilidade dos elementos patrimoniais		
N.º	Recomendação – PCGE 2016	Alegações do Ministro das Finanças
22	Que o Governo determine que a CGE evidencie o <i>stock</i> da dívida consolidada do Estado, bem como os encargos com juros consolidados que lhe estão associados.	<i>O IGCP apenas possui informação relativa à Dívida Direta do Estado. Não tem conhecimento sobre o stock da dívida detida por outras entidades do SPA e, em consequência, não estão reunidas as condições para implementar a medida na totalidade.</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, não se verificaram desenvolvimentos no sentido da CGE evidenciar o <i>stock</i> da dívida consolidada do Estado, bem como os encargos com juros consolidados que lhe estão associados – (cfr. Parte I, 3.2.7.1). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 13.		
24	Que o Governo diligencie no sentido de a CGE, Relatório e Mapa I do Volume II, Tomo I, incluir as garantias prestadas por todos os SFA.	<i>A DGTF tem vindo a incluir as referidas garantias na CGE, no quadro "Relação nominal dos Beneficiários de Garantias dos Serviços e Fundos Autónomos (...)" sempre que tal informação lhe é prestada pelas entidades em causa, em cumprimento do disposto no Decreto-Lei de Execução Orçamental (...).</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, a CGE 2018 é omissa quanto às garantias a financiamentos prestadas por SFA, incluindo EPR – (cfr. Parte II, 6.1). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 52.		



Fiabilidade dos elementos patrimoniais		
N.º	Recomendação – PCGE 2016	Alegações do Ministro das Finanças
36	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.	<i>A DGTF identifica, no âmbito da conta de gerência, provisões relativamente a determinados ativos financeiros a fim de proporcionar uma imagem verdadeira e apropriada dos mesmos, salientando-se que com a implementação do (...) SNC-AP, concretamente no que respeita aos documentos de prestação de contas da (...) ECE, os ativos financeiros deverão ser avaliados de acordo com os critérios de mensuração definidos nas respetivas normas de contabilidade pública.</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação não acolhida. De facto, mantêm-se na carteira do Estado ativos que se perspetiva não gerarem valor – (cfr. Parte I, 3.2.8). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 15.		
39	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).	<i>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. (...) tem sido preocupação da DGO pedir à DGTF que melhore o conteúdo do seu contributo sobre esta matéria, inclusive solicitando dados a outros organismos da AC.</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação acolhida; porém, o Relatório da CGE continua a conter informação incompleta sobre as operações imobiliárias face às registadas nos mapas da Conta – (cfr. Parte I, 3.2.9). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 18.		
40	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.	<i>A DGTF tem procurado desenvolver as ações de monitorização e acompanhamento das obrigações de prestação de informação inerentes à execução do PGPI. (...) [O SIIE] tem sido progressivamente submetido a melhorias informáticas (...) persistindo, contudo, a necessidade de colmatar as inconsistências e a incompletude da informação. (...) a DGTF está a desenvolver ações concretas no sentido da melhoria contínua 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. (...) a DGTF continua a desenvolver esforços no sentido da implementação de uma plataforma de gestão de imóveis (...).</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação acolhida; porém, permanece por concretizar a atualização do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação – (cfr. Parte I, 3.2.9). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 16.		

Sistemas de gestão e controlo		
N.º	Recomendação – PCGE 2016	Alegações do Ministro das Finanças
3	Que o Ministro das Finanças assegure que a dotação provisional seja apenas utilizada para os fins previstos no n.º 5 do art. 8.º da LEO: "despesas não previsíveis e inadiáveis".	<i>... 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 (...) e de utilização das dotações cativas (...). 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.</i>
Apreciação: O MF considerou a recomendação acolhida; porém, em 2018, a dotação provisional foi utilizada para reforço de dotações suborçamentadas, como as despesas com pessoal e a aquisição de bens e serviços correntes – (cfr. Parte I, 2.3.1).		

2.2. Segurança Social

Fiabilidade das demonstrações orçamentais e financeiras		
N.º	Recomendação – PCGE 2015	Alegações da Secretária de Estado da Segurança Social
78	Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que as instituições de segurança social tenham acesso a toda a informação necessária para efeitos de cruzamento de dados entre as aplicações auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF) e os relevados nas demonstrações financeiras (SIF).	<i>Considerando a necessidade de concretizar a reconciliação efetiva dos saldos de dívida de contribuintes, entre o atual Sistema de Informação Financeira (perspetiva contabilística) e os sistemas a montante (perspetiva de gestão de conta corrente) o IGFSS, I.P. e o II, I.P. prosseguem trabalho conjunto no sentido de desenvolver procedimentos e soluções que assegurem a coerência entre aqueles subsistemas (...) iniciou-se um processo de reconciliação exaustiva de saldos GC/SIF para um universo mais restrito, tendo como objetivo a sua prossecução para todo o universo e promover-se-á diligências no sentido das Instituições da Segurança Social (...) inscrevam nos respetivos planos de atividades para 2020 ações específicas, das quais deverão dar conhecimento ao TdC e à respetiva tutela (...).</i>
<p>Apreciação: A SESS não se pronunciou sobre o grau de acolhimento da recomendação. Em 2018, continuaram a não ser disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da sua antiguidade e desagregados por dívida voluntária ou coerciva – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2018, abrangida pela Recomendação 33.</p>		

Fiabilidade das demonstrações orçamentais e financeiras		
N.º	Recomendação – PCGE 2016	Alegações do Ministro das Finanças e da Secretária de Estado da Segurança Social
51	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.	<i>... Está em curso a discussão pública de anteprojecto de revisão do regime jurídico de auditoria. A revisão desta matéria passa pela Assembleia da República (entidade competente para aprovar uma eventual alteração da Lei-Quadro dos Institutos Públicos).</i>
<p>Apreciação: O MF considerou a recomendação não acolhida. Efetivamente, ainda não foi efetuada qualquer alteração legislativa – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 29.</p>		
56	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.	<i>Continuam em curso os trabalhos de desenvolvimento do novo interface (...) o qual irá contemplar o novo plano de contabilização que consagra integralmente o entendimento do Tribunal de Contas.</i>
<p>Apreciação: A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida. Porém, o novo interface ainda não se encontra implementado – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 27.</p>		
62	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.	<i>O IGFSS, I.P. em colaboração com o II, I.P. 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 (...) sendo, contudo, um trabalho bastante moroso face ao elevado volume de documentos que são lançados e à complexidade do sistema. Neste sentido, iniciou-se um processo de reconciliação exaustiva de saldos GC/SIF para um universo mais restrito, tendo como objetivo a sua prossecução para todo o universo.</i>
<p>Apreciação: A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida. No entanto, nos trabalhos de encerramento de contas relativos a 2018 continuaram a não ser disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida, por contribuinte, com as especificações indicadas – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 33.</p>		



Fiabilidade das demonstrações orçamentais e financeiras		
N.º	Recomendação – PCGE 2016	Alegações do Ministro das Finanças e da Secretária de Estado da Segurança Social
64	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.	<i>... no que se refere às condições técnicas necessárias para o cumprimento do princípio contabilístico (...), associado à relevação dos juros já vencidos de valores em dívida de contribuintes, encontra-se em aplicação desde julho de 2018 o disposto no artigo 81º-A do Decreto Regulamentar 6/2018.</i>
Apreciação: A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, em 2018, verificou-se que o valor dos juros vencidos resultante de montantes em dívida não foi refletido nas demonstrações financeiras – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 34.		
65	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).	<i>Encontra-se em curso o projeto SICC-SIF que visa implementar uma nova interface entre o SICC e o SIF (...) por operações financeiras. Deste projeto faz parte o Programa de Regularização de Saldos. O resultado (...) será o nivelamento das contas entre SICC e SIF conforme recomendado pelo Tribunal de Contas. Neste âmbito a Fase da Regularização de Saldos, o enriquecimento de informação dos documentos, encontra-se em fase final de testes.</i>
Apreciação: A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, 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 2018 – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 38.		
66	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.	<i>Recomendação implementada parcialmente no atual sistema de informação de pensões através da extração de ficheiros detalhados por NISS, ano/mês da constituição da dívida e correspondente valor. Com o desenvolvimento do novo SIP irá ser possível obter o ano/mês de referência da dívida gerada neste novo sistema.</i>
Apreciação: A SESS considerou a recomendação parcialmente acolhida; porém, no exercício de 2018 a constituição de provisões para dívidas de pensões ainda não foi realizada com base em informação desagregada por beneficiário – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 39.		
71	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.	<i>Encontra-se em fase de elaboração a proposta de portaria que fixa os termos de financiamento do Fundo de Garantia Salarial.</i>
Apreciação: O MF e a SESS consideraram a recomendação parcialmente acolhida; porém, ainda não foi fixado o financiamento do FGS por parte do Estado e as demonstrações financeiras continuam a não evidenciar o património próprio – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 41.		



Sistemas de gestão e controlo		
N.º	Recomendação – PCGE 2016	Alegações do Ministro das Finanças e da Secretária de Estado da Segurança Social
46	Reitera-se ao Governo que deve proceder à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.	<i>Atendendo a que a última proposta de legislação data de agosto de 2016 e à evolução ocorrida na implementação da tesouraria única, está em curso um processo de atualização e revisão do texto, para apresentação à tutela pelo serviço competente pela gestão do OSS.</i>
Apreciação: O MF e a SESS consideram a recomendação parcialmente acolhida; porém, ainda não foi publicado o diploma respeitante à unidade de tesouraria da SS – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 42.		
47	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.	<i>Encontra-se em análise proposta de legislação para cumprimento desta recomendação, e posterior envio ao MF.</i>
Apreciação: O MF e a SESS consideram a recomendação parcialmente acolhida; porém, ainda não foi publicada a referida portaria – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 43.		
48	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.	<i>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.</i>
Apreciação: O MF e a SESS consideram a recomendação não acolhida; com efeito ainda não foi efetuada a revisão global dos diplomas referidos – (cfr. Parte I, 3.3.4). Reiterada no PCGE 2018, Recomendação 44.		
72	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.	<i>O II, I.P. e o ISS, I.P. estão a articular no sentido de ser encontrada uma solução, designadamente na sequência de outras alterações planeadas a possibilidade de ser emitido um ofício a comunicar a alteração do valor da prestação.</i>
Apreciação: A SESS considera a recomendação parcialmente acolhida; porém, o procedimento em causa ainda não se encontra instituído.		



DECISÃO

Em sessão do Plenário Geral, os Juízes do Tribunal de Contas deliberam, nos termos dos artigos 74.º, n.º 1, alínea f), e 75.º, alínea a), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas aprovar o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2018.

Lisboa, Sala das Sessões do Tribunal de Contas, em 13 de dezembro de 2019

Vítor Manuel da Silva Caldeira, Presidente

Ana Margarida Leal Furtado, Relatora e Coordenadora

António Francisco Martins

Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote

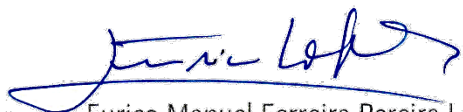
José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

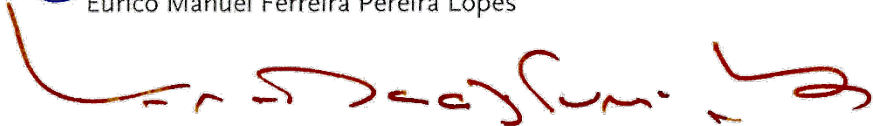
Mário António Mendes Serrano

Alziro Antunes Cardoso

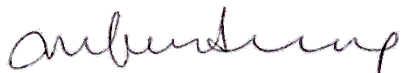
Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha



Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes



Laura Maria de Jesus Tavares da Silva



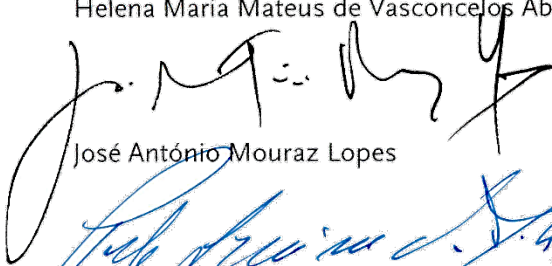
Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes



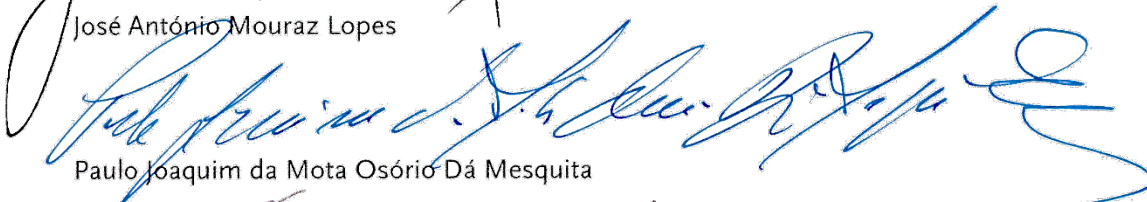
António Manuel Fonseca da Silva



Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes




José António Mouraz Lopes



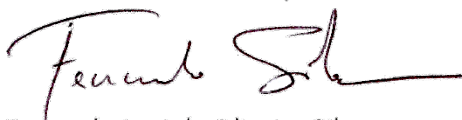
Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita



Helena Maria Ferreira Lopes



Manuel Ferreira de Araújo Barros



Fernando José de Oliveira Silva

FUI PRESENTE



José Vicente Gomes de Almeida



SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Administração central
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão
AdP	Águas de Portugal, SGPS, SA
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença, IP (ex-Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas)
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
AMECO	<i>Annual Macroeconomic Indicators</i> (Comissão Europeia)
ANA	ANA – Aeroportos de Portugal, SA
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BCE	Banco Central Europeu
BCP	Banco Comercial Português
BdP	Banco de Portugal
BEI	Banco Europeu de Investimento
BES	Banco Espírito Santo
BF	Benefício Fiscal
BNU	Banco Nacional Ultramarino
BPI	Banco Português de Investimento
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
BT	Bilhetes do Tesouro
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
CEIF	Contribuição Extraordinária da Indústria Farmacêutica
CELE	Comércio Europeu de Licenças de Emissão
CEMG	Caixa Económica do Montepio Geral
CESE	Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético
CFEFA	Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras
CGA	Caixa Geral de Aposentações, IP
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIC	Comissão Interministerial para a Cooperação
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CIPE	Comissão Interministerial de Política Externa
CIRE	Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas
CLC	Certificação Legal de Contas
CNUD	Convenção das Nações Unidas contra a Desertificação
CO	Sistema de Contraordenações
Consest	CONSEST – Promoção Imobiliária, SA
CP	Comboios de Portugal, EP
CPN	Comparticipação Pública Nacional
CRC	Conservatória do Registo Comercial

CSB	Contribuição sobre o Setor Bancário
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CSS	Conta da Segurança Social
CT	Certificados do Tesouro
CTPM	Certificados do Tesouro Poupança Mais
CTT	Correios de Portugal, SA
DA	Direitos Aduaneiros
Defaerloc	DEFAERLOC – Locação de Aeronaves Militares, SA
DF	Despesa Fiscal
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DRAGAPOR	Dragagens de Portugal, SA
DUC	Documento único de cobrança
EAR	Entidade Administradora de Receita
EAS	Empresa de Ambiente na Saúde, Tratamento de Resíduos Hospitalares, Unipessoal Lda.
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ECE	Entidade Contabilística Estado
ECPO	Entidades coordenadoras dos programas orçamentais
Empordef	Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), SA
ENVC	Estaleiros Navais de Viana do Castelo
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Entidade Pública Reclassificada
FA	Fundo Ambiental
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FC	Financiamento Comunitário
FCT	Fundação para a Ciência e Tecnologia
FdR	Fundo de Resolução
FEAC	Fundo Europeu de Apoio a Carenciados
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu de Garantia Agrícola
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFF	Fundo Europeu de Estabilidade Financeira
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FESSPBC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos
FET	Fundo de Estabilização Tributário
FGADM	Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FN	Financiamento Nacional
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
FSSSE	Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético
GC	Sistema de Gestão de Contribuições
GESTNAVE	GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais, SA
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOP	Grandes Opções do Plano
I&D	Investigação e desenvolvimento

IABA	Imposto sobre o álcool, bebidas alcoólicas e bebidas adicionadas de açúcar e edulcorantes
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação, IAPMEI, IP
IAS	Indexante de Apoios Sociais
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP
IFRS	Normas Internacionais de Relato Financeiro
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, IGCP, EPE
IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP
II	Instituto de Informática, IP
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
INCM	Imprensa Nacional Casa da Moeda
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IP	Infraestruturas de Portugal, SA
IP	Instituto Público
IPDJ	Instituto Português do Desporto e da Juventude
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IS	Imposto de Selo
ISP	Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos
ISS	Instituto da Segurança Social, IP
ISSA	Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA
ISSM	Instituto da Segurança Social da Madeira, IP-RAM
ISV	Imposto Sobre Veículos
IT	Imposto de consumo sobre o tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LGT	Lei Geral Tributária
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LPM	Lei de Programação Militar
M	Milhões
m	Milhares
MARCONI	Companhia Portuguesa Rádio Marconi, SA
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Economia
MF	Ministério das Finanças
MLP	Médio e Longo Prazo
mM	Milhares de milhões
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
n.a.	Não aplicável
NAV	Navegação Aérea de Portugal, EPE
NB	Novo Banco
NCP	Norma de contabilidade pública (SNC-AP)
NIF	Número de identificação fiscal

NISS	Número de Identificação de Segurança Social
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OE	Orçamento do Estado
OMP	Objetivo de Médio Prazo
ONU	Organização das Nações Unidas
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
p.p.	Pontos Percentuais
PAE	Políticas Ativas de Emprego
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAIC	Programas de Ação de Iniciativa Comunitária
PANCD	Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação
Parpública	Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
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
PER	Processos Especiais de Revitalização
PERES	Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PO	Programa Operacional
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
PPP	Parcerias Público-Privadas
PT-2020	Acordo de Parceria entre Portugal e a CE 2014-2020
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAP	Reposição abatida nos pagamentos
RCGE	Relatório da Conta Geral do Estado
RCRE	Regime de Contabilização das Receitas do Estado
RDP	Rádio Difusão Portuguesa
RERD	Regime Excecional de Regularização de Dívidas
RGSS	Regime Geral da Segurança Social
RMMG	Remuneração Mínima Mensal Garantida
RNAP	Reposição não abatida nos pagamentos
RNB	Rendimento Nacional Bruto
RNV	Relatório Nacional Voluntário sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável
ROE	Relatório do Orçamento do Estado
RP	Receitas Próprias
RPSC	Regime de Proteção Social Convergente
RPT	Recursos Próprios Tradicionais
RSI	Rendimento Social de Inserção
RTP	Rádio e Televisão de Portugal, SA
S3CP	Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas
SCML	Santa Casa de Misericórdia de Lisboa
SEC	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais



SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEN	Sistema Elétrico Nacional
SEO	Saldo de Execução Orçamental
SESS	Secretária de Estado da Segurança Social
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGMF	Secretaria-Geral do Ministério das Finanças
SGMTSSS	Secretaria Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
SGPCM	Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SIF	Sistema de Informação Financeira da Segurança Social
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
Soflusa	SOFLUSA – Sociedade Fluvial de Transportes
SPE	Sector Público Empresarial
SPE	Sociedade Portuguesa de Empreendimentos
SPGM	SPGM – Sociedade de Investimentos, SA
SPMS	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE
SS	Segurança Social
SSS	Sistema de Segurança Social
STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA
Such	Serviço de Utilização Comum dos Hospitais
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas Europeu
TCMA	Taxa de crescimento médio anual
Transtejo	TRANSTEJO – Transportes Tejo, SA
UE	União Europeia
UniLEO	Unidade de Implementação da LEO
USD	Dólar dos Estados Unidos

FICHA TÉCNICA

Área de Responsabilidade I

Juíza Conselheira Relatora Ana Margarida Leal Furtado

Departamento de Auditoria I	Auditora Coordenadora: Maria João Caldas
	Auditores Chefes: António Marta, Maria Luísa Rato Bispo e Teresa Ferreira
	Execução técnica: Ana Godinho Tavares, Arabela Correia, Arlette Costa, Bella Isa Rodrigues, Clarisse Wagner, Dina Rocha Machado, Fátima Cortes, Fátima Perfeito, Graciosa Neves, Isilda Albuquerque Costa, Luís Pires Cabral, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Cristina Mendes, Maria de Nazaré Silva, Maria Gisela Dias, Maria João Silveira, Maria Umbelina Pires, Marília Carrilho, Mónica Morgado Ferreira, Nuno Miguel Rosa, Paulo Duque, Rosa Maria Sequeira, Teresa Garrido, Tiago de Moura Gonçalves e Zaida Sousa
	Apoio administrativo e informático: Kátia Nobre

Contributos de outras Áreas

Área de Responsabilidade III

Juíza Conselheira Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria – responsável pelo ponto 1.2. da Parte I

Departamento de Auditoria III	Auditora Coordenadora: Ana Teresa Santos
	Auditoras Chefes: Maria Regina Nunes e Maria da Luz Barreira

Área de Responsabilidade VII

Juiz Conselheiro José Manuel Gonçalves dos Santos Quelhas – responsável pelos pontos 1.3.2. da Parte I e 6.3. da Parte II

Departamento de Auditoria VII	Auditor Coordenador: Luís Filipe Simões; Auditor Chefe: Mário Tavares da Silva
	Execução técnica: Cristina Margarida Salvador, Frederico Hugo Pinto, Jorge Manuel Trindade, Miguel Morais Abrantes e Teodósio Sezinando Patrocínio
	Apoio informático: Ângela Maria Castro

Área de Responsabilidade VIII

Juíza Conselheira Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes – responsável pelos pontos 3.2.6.1 da Parte I e 7.2 da Parte II

Departamento de Auditoria VIII	Auditora Coordenadora: Leonor Côrte-Real Amaral; Auditores Chefes: Júlio Gomes Ferreira e António Marques do Rosário
	Execução técnica: Ana Cristina Cabo, Ana Isabel Silva, Maria de Fátima Fernandes, Paula Furtado Costa e José Augusto Silva
	Apoio informático: Cristina Fernandes

Apoio informático geral

Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação

Diretor de Serviços: João Carlos Cardoso

Técnicos: Ana França, Graças Vaz, João Paulo Amado, Paula Fonseca e Sandra Paula Sousa

Encadernação

Edgar Gouveia Lopes