



Para mais informações contactar:
Gabinete de Comunicação

T: +351 217945103/05/06 | E: gc@tcontas.pt

Lisboa, 20 de dezembro de 2019

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO (PCGE) DE 2018

Contas do Estado de 2018 de novo afetadas por erros materialmente relevantes

O Tribunal de Contas (TC) emite um Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2018 que inclui um **Juízo com reservas e ênfases**. A Conta da Administração Central e a Conta da Segurança Social continuam afetadas por erros materialmente relevantes. A CGE 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.

No Parecer são emitidas **reservas e ênfases** sobre a legalidade, correção financeira e controlo interno que fundamentam **57 recomendações**, muitas renovadas de anos anteriores, visando suprir as deficiências de uma Conta incompleta e com erros. Esta situação poderá ser, em grande medida, ultrapassada no âmbito da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas em curso desde a aprovação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) de 2015.

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 (FEFSS) e a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Foram total ou parcialmente acolhidas 46 recomendações formuladas em anos anteriores.

O Tribunal enfatiza que, passados quatro anos sobre o início da reforma das Finanças Públicas, 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.

A prestação de contas no novo referencial contabilístico (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas -SNC-AP) foi efetuada por 991 entidades da Administração Central, num universo de 2.240, representando 44%. 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.



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.

O quadro plurianual de programação orçamental carece de melhorias a concretizar no âmbito da reforma em curso.

A CGE não identifica todas as alterações orçamentais que agravaram o défice orçamentado da Administração Central, designadamente as alterações com contrapartida em saldos de gerência (receita não efetiva).

As alterações orçamentais relativas à Administração Central, em resultado da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo e das alterações nos orçamentos privativos dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), em termos consolidados, aumentaram a receita efetiva e a despesa efetiva em, respetivamente, 802 ME (milhões de euros) (1,3%) e 3 mil ME (4,5%), agravando o défice inicialmente previsto em 2,2 mil ME (37,2%).

As cativações da despesa na Administração Central ascenderam a 330 ME (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%). Na segurança social, as alterações orçamentais melhoraram o saldo orçamental em 2 330 ME e o saldo efetivo em 331 ME.

Quanto 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.

Receitas e Despesas Consolidadas da Administração Central e da Segurança Social

O Parecer sobre a CGE identifica que as receitas consolidadas da Administração Central e da Segurança Social, superaram em 2018 os 78 mil ME, mais 5,1% do que em 2017, enquanto as despesas consolidadas atingiram cerca de 80,7 mil ME, mais 4,7%, em termos homólogos.

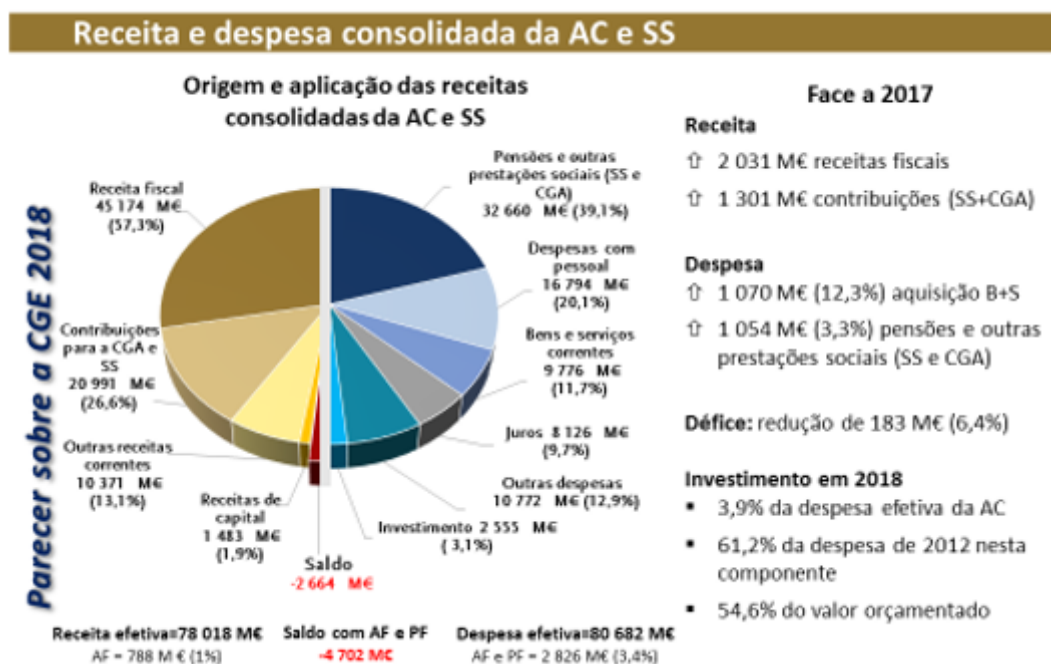
O **défice** reduziu-se 6,4% face a 2017, para 2,7 mil ME.

Nas receitas, destaque para as receitas fiscais (45,2 mil ME com mais 2 mil ME) e as contribuições para a Segurança Social e a Caixa Geral de Aposentações na ordem dos 21 mil ME, com mais 1,3 mil ME.



Nas despesas, destacam-se as pensões e outras prestações sociais (cerca de 32,7 mil ME com mais mil ME), as despesas com pessoal (cerca de 16,8 mil ME com mais 318 ME), a aquisição de bens e serviços correntes (9,8 mil ME, mais 1,1 mil ME) e os juros (8,1 mil ME, mais 134 ME).

De salientar, que o **défice** seria agravado em 2 mil ME 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 ME) e as despesas com passivos financeiros das sociedades-veículo do ex-BPN (975 ME).



Destaques Principais do Parecer sobre a CGE:

1. Conta da Administração Central

A Conta da Administração Central está afetada por erros materialmente relevantes que levam o Tribunal de Contas a formular uma limitação de âmbito (ausência de balanço e demonstração de resultados) e um conjunto de reservas e ênfases, seja de correção financeira, seja de legalidade.

A Conta não integra a receita e a despesa de oito entidades públicas da Administração Central, o que subvaloriza a receita e a despesa global, o stock da dívida pública dos serviços e fundos



autónomos e a carteira de ativos da administração central. A despesa fiscal encontra-se subavaliada; existem disponibilidades aplicadas fora da tesouraria do Estado em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria e continua por concretizar a inventariação e a valorização dos bens imóveis do Estado.

➤ Receitas e Despesas

Receita

A **receita consolidada** aumentou 4,8%, para 60,8 mil ME, mais 2,8 mil ME face a 2017, pelo aumento da **receita fiscal** e da **receita não fiscal** (aumento de 757 ME, 5%);

- ❖ **Receita Fiscal:** aumento de 2,0 mil ME (4,7%), para 44,9 mil ME, mais do dobro do que o previsto no Orçamento do Estado (893 ME). A política fiscal prevista no Orçamento do Estado de transferência de parte da carga fiscal dos impostos diretos para alguns impostos indiretos também não se concretizou: a receita de impostos diretos aumentou 1,4 mil ME (7,7%), enquanto a dos indiretos apenas cresceu 622 ME (2,5%).

De destacar os aumentos na receita do IRS de 674 ME (5,5%), do IVA de 669 ME (4,2%) e do IRC de 588 ME (10,2%). Estas variações resultaram de medidas fiscais e não fiscais com impacto no rendimento coletável, da melhoria da atividade económica, do consumo privado, do emprego e de alterações de critérios de contabilização.

Peso da receita fiscal: relevante, de 73,8% da receita da Administração Central. Contudo, o Relatório do Orçamento do Estado 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.

As **receitas fiscais consignadas** totalizaram 3,7 mil ME, mais 6,1% do que em 2017, constituindo 8,2% da receita fiscal da Administração Central.

Receita por cobrar (cobrança coerciva)

Stock da dívida em cobrança coerciva pela Autoridade Tributária: - continuou a aumentar, 663 ME face a 2017 (3,4%), atingindo 20,1 mil ME, o equivalente a 44,5% da receita fiscal do ano.



Ao longo de 2018, foram instaurados novos processos (3,0 mil ME), cujo valor superou o que resultou da extinção das dívidas (por cobrança, anulação e prescrição), no montante de 2,4 mil ME.

Para este aumento, contribuiu o aumento da dívida incobrável (declarada em falhas) em 886 ME (21,3%) e da dívida ativa em 204 ME (3,3%) e, em sentido contrário, a redução da dívida suspensa em 427 ME (4,7%), em parte devida ao fim da suspensão dos processos de contribuintes das áreas afetadas pelos incêndios de 15/10/2017.

Apenas 31,6% constituía dívida cobrável em tramitação corrente, estando 43,2% suspensa e 25,1% classificada como incobrável.

O Tribunal tem vindo a assinalar com preocupação os elevados valores da dívida incobrável – 5,1 mil ME – e que este ano voltou a aumentar.

Cobrança Coerciva no âmbito do PERES (Regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à segurança social) – 57 ME. Tem diminuído gradualmente (443 ME, em 2016, 116 ME em 2017). Note-se que o Tribunal tem alertado relativamente a programas especiais de regularização de dívidas, como o PERES (mas também como o RERD, em 2013, outro regime especial de regularização de dívidas), que as dívidas pagas podem vir a ser anuladas, principalmente por decisões judiciais, daí resultando a restituição dos montantes pagos pelos contribuintes.

Despesa

A despesa consolidada aumentou 4%, para 65,5 mil ME, mais 2,5 mil ME, face a 2017, devido ao crescimento da despesa corrente em 2,2 mil ME (3,6%), dos quais 1,1 mil ME na aquisição de bens e serviços e 312 ME nas despesas com pessoal, enquanto a despesa de capital aumentou 335 ME (9,7%), dos quais 226 ME em investimento.

Despesas de capital: representam apenas 5,8% do total da despesa. Apesar de o investimento (excluindo concessões) ter aumentado 23,6%, atingindo 1,1 mil ME continuou a representar apenas 61,2% do valor de 2012, mantendo-se uma baixa taxa de execução (54,6%) face ao previsto no OE.

Pagamentos em atraso: totalizaram 516 ME (menos 356 ME, 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.



➤ Dívida Pública

Tal como em anos anteriores, 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.

Dívida pública consolidada aumentou 0,8% (mais 1,9 mil ME do que em 2017), para 237,5 mil ME, e gerou 7,4 mil ME de encargos com juros (mais 698 ME do que em 2017), valores apurados pelo Tribunal.

A dívida direta do Estado. Em termos não consolidados, aumentou 7,3 mil ME (3,1%), fixando-se em 245,5 mil ME. Na componente de médio longo prazo, apesar das amortizações antecipadas de 5,5 mil ME nos empréstimos do Fundo Monetário Internacional no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), verificou-se um aumento da dívida titulada (68,7% do total) em 10,9 mil ME (totalizando 168,6 mil ME) e a contratação de 125 ME de empréstimos com o Banco Europeu do Investimento.

Stock nominal da dívida direta do Estado entre 2009 e 2018 - mais do que duplicou (aumentou 127,1 mil ME) totalizando 245,5 mil ME no final de 2018.

Dívida dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) - que continua omissa na CGE - ascendeu a 32,9 mil ME (em termos não consolidados ou 14,4 mil ME 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 Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) - CP Comboios de Portugal, Fundo de Resolução, Infraestruturas de Portugal, Metro do Porto, Metropolitano de Lisboa, Parública, Parups, Parvalorem e Parque Escolar.

O serviço da dívida dos SFA originou receitas de emissão no valor de 2,5 mil ME, despesas com amortizações de 2,5 mil ME e juros e outros encargos de 1,1 mil ME.

Dívida não financeira da Administração Central, apurada pelo TC, ascendia no final de 2018 a 3,7 mil ME, valor não totalmente comparável com o de 2017 em consequência da aplicação, pela primeira vez, do SNC-AP na contabilização da dívida do Serviço Nacional de Saúde (SNS) nas contas consolidadas deste subsector.



➤ Património Financeiro

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.

O valor nominal do património financeiro apurado pelo Tribunal era de 100,3 mil ME (mais 0,8% face a 2017) e o consolidado de 48,4 mil ME (31,4 mil ME do Estado e 17 mil ME de ativos dos serviços e fundos autónomos, incluindo entidades públicas reclassificadas).

Do valor apurado dos empréstimos do Estado, que ascendia a 22,4 mil ME (menos 2,7% que em 2017), 81% correspondia a empréstimos concedidos a serviços e fundos autónomos e entidades públicas reclassificadas e 71% estavam concentrados em quatro entidades: Fundo de Resolução com 26%, Parvalorem com 16%, Metro do Porto com 15% e a IP com 14%.

Desde 2014, o Estado, enquanto financiador destas entidades, tem autorizado adiamentos do prazo de pagamento e a conversão de empréstimos e juros em capital social.

➤ Fraude e Evasão Fiscal

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

Relativamente aos resultados de 2018, a AT reportou ao Tribunal “liquidações adicionais realizadas” de 1,2 mil ME (985 ME em 2017) e “coletas recuperadas” de 281 ME (238 ME em 2017).

O Relatório do CFEFA de 2018 não só não inclui os indicadores previstos na Lei Geral Tributária, 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. Este Relatório releva:

- ❖ a cobrança coerciva total no valor de 1,3 mil ME (dos quais 975 ME de dívidas fiscais) onze vezes superior à que corresponde efetivamente a cobrança relativa a liquidações emitidas no âmbito do CFEFA (115 ME);
- ❖ as correções efetuadas da inspeção tributária aos valores declarados pelos contribuintes, no valor de 1,8 mil ME que não correspondem a liquidações adicionais reportadas pela AT ao Tribunal, de 1,2 mil ME;



- ❖ a cobrança resultante de processos de contraordenação concluídos, de 277 ME, que não corresponde a coletas recuperadas.

➤ Património Imobiliário

Continua por concretizar a inventariação dos bens imóveis do Estado e não está assegurada uma estratégia integrada do património imobiliário. A informação do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), em funcionamento desde 2009, apresenta deficiências e é incompleta porque não abrange todo o universo, cuja dimensão continua desconhecida.

Esta situação é tanto mais grave quanto os procedimentos implementados não permitem suprir essas fragilidades.

A base de dados SIIE, sob controlo e gestão da DGTF 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: dos registos existentes, apenas 33% dos imóveis apresentam valor patrimonial (VP), existem 477 registos com VP igual a zero, 129 registos com VP até 1 euro e apenas 24% dos imóveis registados tinham inscrição no registo predial.

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.

➤ Tesouraria

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.

O saldo das disponibilidades e aplicações constantes do balanço da tesouraria do Estado, no final de 2018, ascendeu a 10,1 mil ME, menos 871 ME (8,0%) do que em 2017.

Subsistem deficiências quanto ao controlo do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, tendo-se identificado, em 2018, pelo menos 378 ME 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 empresas públicas não financeiras (EPNF).

➤ Fluxos Financeiros

Portugal/União Europeia: em 2018, registaram-se transferências de 4,6 mil ME da UE para Portugal e de 1,8 mil ME de Portugal para a UE.

O saldo dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE (2,8 mil ME) registou um aumento face a 2017 no montante de 577 ME devido, no essencial, ao acréscimo dos fluxos financeiros provenientes da União Europeia em 776 ME (mais 20,3%), embora os fluxos transferidos para a UE também tenham aumentado em 199 ME (12,5%).

Setor Público Empresarial (SPE): os fluxos com o SPE apurados pelo TC apresentaram um saldo para a Administração Central de -4,6 mil ME que se deveu, essencialmente, à despesa com dotações de capital e empréstimos a médio e longo prazos que totalizaram 3,5 mil ME. As empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias beneficiaram de 2,6 mil ME, as sociedades-veículo criadas no âmbito do BPN de 771 ME e a Parpública de 482 ME.

Nas receitas, destacam-se os dividendos do BdP (415 ME).

Regiões Autónomas: os fluxos financeiros para as regiões autónomas totalizaram 880 ME (496 ME para os Açores e 383 ME para a Madeira), sendo 514 ME de despesa orçamental da Administração Central, 263 ME de operações extraorçamentais e 103 ME de despesa da Segurança Social. Por sua vez, os fluxos da administração regional para a Administração Central totalizaram 152 ME (30 ME dos Açores e 123 ME da Madeira), essencialmente de reembolsos de empréstimos do Estado e respetivos juros.

Autarquias Locais: os fluxos financeiros para as autarquias locais ascenderam a 3,6 mil ME: 3,3 mil ME de despesa orçamental da Administração Central e da Segurança Social (transferências, subsídios e empréstimos) e 303 ME de operações extraorçamentais. A receita proveniente da administração local totalizou 393 ME destacando-se 225 ME de reembolsos de empréstimos do



Estado e respetivos juros, concedidos a diversas autarquias locais para reequilíbrio ou ajustamento financeiro.

2. Conta da Segurança Social

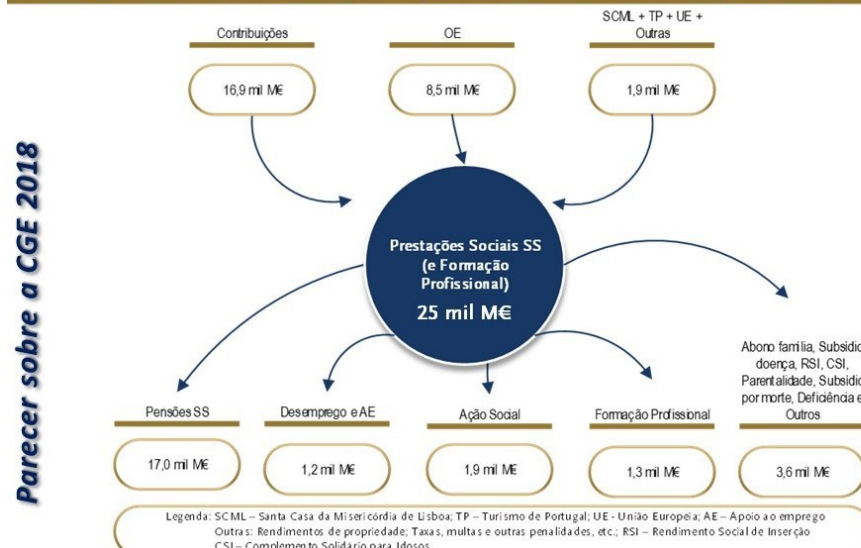
A Conta da Segurança Social está afetada por erros materialmente relevantes, o que leva o Tribunal de Contas a formular reservas e ênfases, de legalidade, correção financeira e controlo interno.

A **receita** total aumentou 13,6%, para 36,3 mil ME (mais 4,4 mil ME) em 2018, face ao ano anterior, enquanto a receita efetiva subiu 2,2%, para 27,3 mil ME (mais 582 ME). As contribuições, no montante de 16,9 mil ME, mais 1,2 mil ME (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 ME (4,9%) para 8,5 mil ME.

A **despesa** total subiu 16,3%, para 34,2 mil ME (mais 4,8 mil ME) e a despesa efetiva aumentou 2,8%, para 25,3 mil ME (mais 691 ME), face a 2017.

Na despesa, relevam as **prestações sociais** (representam 93,5% da despesa efetiva), 23,7 mil ME, mais 930 ME (4,1%) do que em 2017, sobretudo em resultado dos acréscimos das despesas com: i) **pensões** (479 ME, totalizando 16,96 mil ME), ii) **ação social** (90 ME, totalizando 1,9 mil ME), iii) **abono de família** (42 ME, totalizando 718 ME), iv) **subsídios de doença** (49 ME, totalizando 560 ME), v) **apoios à deficiência** (247 ME, totalizando 415 ME), vi) o **rendimento social de inserção** (16 ME, totalizando 360 ME) e vii) o **complemento solidário para idosos** (6 ME, totalizando 214 ME).

Fontes de financiamento das prestações sociais da SS e formação profissional





As **receitas de capital** aumentaram 788 ME (19%), em resultado, sobretudo, do aumento da receita não efetiva em ativos financeiros do FEFSS (793 ME). As despesas de capital aumentaram 4,1 mil ME (85,7%), evolução originada, sobretudo, pelo aumento da despesa não efetiva em ativos financeiros do FEFSS e do IGFSS.

O **saldo de execução efetiva** foi de 2 mil ME, menos 109 ME (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.

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 ME) 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 5,6 mil ME e do sistema de proteção social de cidadania de 1,3 mil ME.

A conta de segurança social inclui também um **balanço e uma demonstração de resultados**.

O **balanço da segurança social** releva um total de 36 mil ME no ativo bruto e de 27,5 mil ME 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 1,6 mil ME (7,5%), atingindo 22,3 mil ME, destacando-se os montantes investidos em **dívida pública** (16 mil ME, mais 2,9 mil ME do que em 2017). Os **fundos próprios** eram maioritariamente constituídos por **património** (17,2 mil ME), dos quais 91,4% (15,7 mil ME) constituem património do **Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social**, que registou um aumento de 1,6 mil ME.

No passivo (1,7 mil ME), registou-se um aumento de 203 ME (13,3%), no qual se releva as contas destinadas à especialização de exercícios sendo os proveitos diferidos (1,4 mil ME) constituídos, sobretudo, por saldos destinados a ações de formação profissional e a outros programas (1,3 mil ME).

Na demonstração de resultados, o **total dos proveitos** ascendeu a 32,7 mil ME, um aumento de 544 ME (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** (essencialmente por redução das mais valias potenciais dos ativos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social).



Por sua vez, o **total dos custos** atingiu 31,5 ME, um acréscimo de 2,3 mil ME (7,7%) em resultado, sobretudo, 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 1,2 mil ME, é inferior em 58,9% (1,7 mil ME) ao de 2017.

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.

3. Riscos para a Sustentabilidade das Finanças Públicas Nacionais

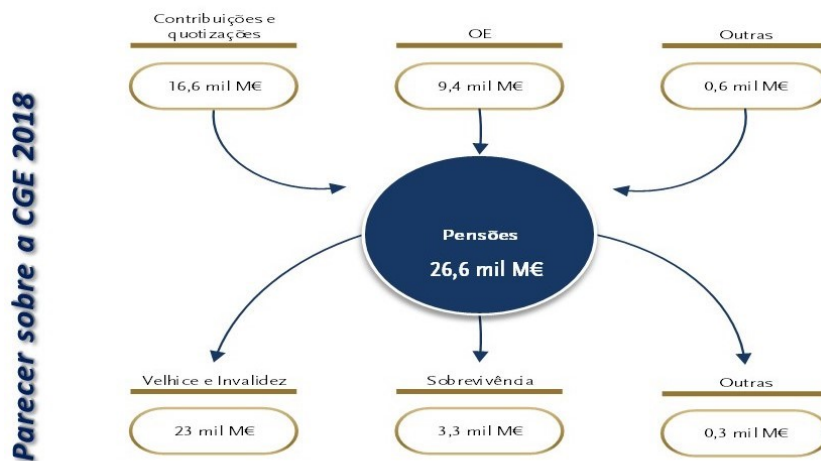
O Tribunal de Contas identifica riscos para a sustentabilidade das finanças públicas, que vão além dos valores da execução orçamental do ano, e que se prendem, nomeadamente, com as questões da dívida, despesa com pensões, responsabilidades contingentes, parcerias público-privadas, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, entre outros.

Destacam-se os seguintes:

- 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.
- A **despesa com pensões e complementos** ascendeu a 26,6 mil ME (17 mil ME pagos pela segurança social e 9,7 mil ME pela Caixa Geral de Aposentações), mais 2,5% face a 2017. As pensões foram, em 62%, financiadas por quotizações e contribuições (16,6 mil ME) e, em 35%, por transferências do Orçamento do Estado (9,4 mil ME).



Fontes de financiamento das pensões e complementos (SS e CGA)



- O **Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)** valia 17,4 mil ME, 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.
- As **dívidas à segurança social** não só representavam 75,1% do valor de contribuições recebidas em 2018, totalizando 12,7 mil ME (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 (PERES)**, 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.

- Em 2018 foram concedidos **significativos montantes de apoios públicos**, dos quais relevam: ao **sector financeiro** (1,7 mil ME), com operações no âmbito dos compromissos assumidos na alienação do Novo Banco e do processo de nacionalização e reprivatização do BPN, e que, desde 2008, já totalizam 18,3 mil ME; a diversas **entidades públicas e privadas fora do perímetro orçamental** (2,9 mil ME), com destaque para o valor dos apoios na **área do ambiente** que, face a 2017, mais do que duplicou; e através de **benefícios fiscais**, totalizando a **despesa fiscal** 11,4 mil ME (referente a apenas 210 dos 406 benefícios em vigor), com



destaque para a relativa a **benefícios atribuídos a “Fundos de Pensões”** (mais 246 ME, 293,3%) e a **“Residentes não habituais”** (mais 115 ME, 26,6%).

Em 2018, o **saldo das receitas e despesas orçamentais** decorrentes da **nacionalização e reprivatização do BPN** e da **constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups, Parvalorem e Parparticipadas** ascendeu a -829 ME (-4,9 mil ME desde 2011).

- As **responsabilidades contingentes por garantias do Estado** têm vindo a decrescer desde 2013. No final de 2018, ascendiam a 20,4 mil ME, registando-se um decréscimo de 1,1 mil ME (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 6,1 mil ME e responsabilidades cujos encargos não são ainda quantificáveis. Os **pagamentos do Fundo ao Novo Banco**, no âmbito do mecanismo de capitalização contingente, totalizam 1,9 mil ME (792 ME relativos a 2017 e 1,1 mil ME a 2018), mais de 50% do valor limite (3,9 mil ME), financiados em 66% pelo Estado.

A Conta reporta 1,7 mil ME de **encargos públicos líquidos** com **parcerias público-privadas** (1,6 mil ME em 2017 e 11,96 mil ME 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.

- No nível da 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 (Grandes Opções do Plano e Plano Nacional de Reformas) e de programação e execução orçamental (Orçamento



do Estado e Conta geral do Estado) 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 (ODS 15 - Proteger a Vida Terrestre).