

Tribunal de Contas



Processo n.º 23/2012–Audit



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 28/2013-2.ª S.

**Acompanhamento dos mecanismos de
assistência financeira a Portugal**

Dezembro de 2013



Tribunal de Contas

PROCESSO N.º 23/2012-AUDIT

**ACOMPANHAMENTO DOS MECANISMOS DE
ASSISTÊNCIA FINANCEIRA A PORTUGAL**

RELATÓRIO N.º 28/2013-2.ª S.

DEZEMBRO DE 2013

Q.



Tribunal de Contas

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE QUADROS	5
ÍNDICE DE GRÁFICOS	6
LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS	7
FICHA TÉCNICA.....	9
1 – PARTE INTRODUTÓRIA	11
1.1 – FUNDAMENTOS E ÂMBITO DA AÇÃO.....	11
1.2 – SÍNTESE METODOLÓGICA	11
1.3 – CONDICIONANTES.....	12
1.4 – ENTIDADES ENVOLVIDAS.....	12
1.5 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	13
2 – ENQUADRAMENTO.....	13
3 – PREVISÕES MACRO-ORÇAMENTAIS DO PAEF	18
4 – AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO PAEF.....	22
5 – MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL PARA 2012.....	28
6 – MEDIDAS ORÇAMENTAIS ESTRUTURAIS.....	35
7 – PREMAC	62
8 – CONCLUSÕES	75
9 – RECOMENDAÇÕES	82
10 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	83
11 – EMOLUMENTOS	83
12 – DETERMINAÇÕES FINAIS.....	83
ANEXO I.....	85
ANEXO II	85
ANEXO III – RESPOSTAS DAS ENTIDADES.....	88
ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS - MEF.....	117
ANEXO V – NOTA DE EMOLUMENTOS - SEAPM	118

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Desembolsos PAEF até 30-06-2013.....	16
Quadro 2 – PIB, receitas, despesas e dívida pública (7.ª avaliação).....	20
Quadro 3 – Ações prévias definidas até ao final de 2012.....	23
Quadro 4 – Critérios de desempenho quantitativo em 2011 e 2012	24
Quadro 5 – Referenciais estruturais definidos até ao final de 2012.....	27
Quadro 6 – Ponto de situação de medidas orçamentais estruturais até ao 1.º semestre de 2013	28



Quadro 7 – Previsão do impacto – medidas de política orçamental 2012	29
Quadro 8 – Previsão do impacto orçamental – PREMAC	30
Quadro 9 – Evolução da execução orçamental 2011/2012 – Administrações públicas	34
Quadro 10 – Trabalhadores no Sistema de Mobilidade Especial – 2011/2012.....	50
Quadro 11 – Evolução do número de trabalhadores das administrações públicas.....	51
Quadro 12 – Dimensão média das entidades do setor das administrações públicas por tipo de entidade.....	54
Quadro 13 – Situação económico-financeira das EPNF – Principais indicadores, 2009 a 2012	60
Quadro 14 – Evolução dos gastos operacionais das EPNF, 2009 a 2012	60
Quadro 15 – Evolução dos gastos operacionais por setor de atividade, 2011 e 2012.....	61
Quadro 16 – Evolução do EBITDA e da dívida por setor de atividade, 2011 e 2012	61
Quadro 17 – Entidades registadas no SIOE por tipologia.....	65
Quadro 18 – Entidades não incluídas no PREMAC, por tipologia.....	65
Quadro 19 – Evolução do número de entidades/estruturas – 2011/2013 (universo corrigido).....	66
Quadro 20 – Evolução do número de dirigentes – 2011/2013 (Relatório PREMAC).....	67
Quadro 21 – Evolução do número de dirigentes – 2011/2013 (universo corrigido).....	67
Quadro 22 – Análise comparativa dos dirigentes a 30-06-2011	68
Quadro 23 – Evolução do número de trabalhadores – 2011/2013 (universo corrigido).....	69
Quadro 24 – Entidades não abrangidas pelo PREMAC – 2011/2013.....	70

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Revisão da previsão do PIB (taxa de variação, %)	19
Gráfico 2 – Revisão da previsão da taxa de desemprego (%).....	19
Gráfico 3 – Revisão da previsão do défice orçamental (% PIB).....	19
Gráfico 4 – Revisão da previsão da dívida pública (% PIB).....	19
Gráfico 5 – Revisão da previsão do PIB (taxa de variação, %) 2012	21
Gráfico 6 – Revisão da previsão da taxa de desemprego (%) 2012.....	21
Gráfico 7 – Evolução dos pagamentos em atraso (€ M).....	25



Tribunal de Contas

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

Siglas	Denominação
AC	Administração Central
ACES	Agrupamento de Centros de Saúde
AL	Administração Local
AP	Administrações Públicas
AR	Administração regional
BCE	Banco Central Europeu
BPN	Banco Português de Negócios
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGE	Conta Geral do Estado
CMVMC	Custos das Mercadorias Vendidas e Matérias Consumidas
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DI	Dirigentes intermédios
DS	Dirigentes superiores
EP	Estradas de Portugal, SA
EPR	Entidade Pública Reclificada
ESAME	Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fornecimentos e Serviços Externos
GEP	Gabinete de Estratégia e Planeamento
GeRFIP	Solução de Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
GeRHup	Solução de Gestão de Recursos Humanos em modo Partilhado
GPEARl	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
INE	Instituto Nacional de Estatística
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MAI	Ministério da Administração Interna
MAMAOT	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MEC	Ministério da Educação e Ciência
MEE	Ministério da Economia e do Emprego



Siglas	Denominação
MF	Ministério das Finanças
MJ	Ministério da Justiça
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MoU	Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica
MS	Ministério da Saúde
MSSS	Ministério da Solidariedade e da Segurança Social
OE	Orçamento do Estado
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PEC	Plano de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
PPP	Parcerias Público Privadas
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SEAP	Secretaria de Estado da Administração Pública
SEE	Setor Empresarial do Estado
SEO	Síntese de Execução Orçamental
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SI	Serviços Integrados
SIEP	Síntese Estatística do Emprego Público
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SIOE	Sistema de Informação da Organização do Estado
SIRIEF	Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira
SME	Sistema de Mobilidade Especial
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SS	Segurança Social
TC	Tribunal de Contas
TI	Tecnologias de Informação
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária



FICHA TÉCNICA

<i>Acompanhamento dos Mecanismos de Assistência Financeira a Portugal</i>	
FICHA TÉCNICA	
AUDITOR COORDENADOR	António de Sousa e Menezes (*)
AUDITORES	Ana Cristina Cabo Marília Carrilho Teresa Garrido
APOIO ADMINISTRATIVO E INFORMÁTICO	Kátia Nobre

(*) Auditor Coordenador até 30 de novembro de 2013.

Q.



Tribunal de Contas

1 – PARTE INTRODUTÓRIA

1.1 – Fundamentos e âmbito da ação

A presente auditoria ao “*Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal*”, encontra-se prevista no Programa de Fiscalização da 2.^a Secção para 2013, constando, no entanto, já do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011 as observações e conclusões relativamente a esse ano.

A auditoria incidiu sobre o acompanhamento das medidas orçamentais estruturais e de política orçamental definidas nos Memorandos de Entendimento celebrados no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, negociado entre o Estado Português e a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional em 2011, seu impacto na Conta Geral do Estado, incluindo a avaliação da fiabilidade dos reportes de informação por parte das autoridades portuguesas, bem como dos desembolsos financeiros decorrentes dos empréstimos, abrangendo o período de vigência do Programa.

No âmbito deste Relatório, dada a abrangência das medidas previstas no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidade de Política Económica (MoU), deu-se prioridade ao acompanhamento das medidas relativas à administração pública e à sua relevância orçamental em 2012, designadamente quanto às despesas com o pessoal e efetuou-se uma análise da evolução das medidas previstas no domínio do reporte e monitorização de informação, dos pagamentos em atraso e do enquadramento orçamental, desde o memorando inicial até à 7.^a atualização.

Por isso, as matérias integradas no presente Relatório não representam a totalidade das medidas orçamentais estruturais e de política orçamental previstas no MoU; não abrange as medidas previstas na saúde, na administração fiscal, nas parcerias público privadas e nas privatizações.

1.2 – Síntese Metodológica

A metodologia adotada consistiu na recolha, análise e tratamento da informação relativa à implementação das medidas previstas no MoU e compreendeu, designadamente, os seguintes procedimentos de auditoria:

- ◆ Recolha e análise da informação:
 - ◇ Identificação e caracterização das medidas e entidades envolvidas na sua execução;
 - ◇ Documentação divulgada publicamente, legislação e outras informações obtidas junto das entidades responsáveis pela implementação das medidas;
 - ◇ Entrevistas junto das entidades responsáveis;
 - ◇ Identificação dos procedimentos instituídos para a execução e controlo das medidas.
- ◆ Tratamento e análise da informação e dos dados obtidos:
 - ◇ Acompanhamento da implementação das medidas;
 - ◇ Verificação dos eventuais desvios à calendarização e/ou consecução dos objetivos a atingir;
 - ◇ Aferição da fiabilidade da informação prestada para efeito de reporte à CE e ao FMI;



- ◇ Aferição do impacto orçamental das medidas analisadas, quer em termos da despesa quer da receita.

A auditoria foi realizada de acordo com o Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas e com os princípios fundamentais de auditoria da INTOSAI, considerando em particular a ISSAI 100.

1.3 – Condicionantes

Na presente auditoria verificaram-se condicionantes que afetaram o normal desenvolvimento dos trabalhos, em particular a dificuldade na obtenção da informação relevante para verificação do cumprimento das medidas ou dos seus objetivos, nomeadamente decorrente do facto de a ESAME - Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos, entidade criada para assegurar o acompanhamento do PAEF, não dispor de todos os elementos necessários para o efeito¹.

Assim, complementarmente foi solicitada informação junto das tutelas ministeriais e outros organismos envolvidos no controlo e na implementação das medidas objeto de análise. Para além da morosidade na obtenção da informação, verificou-se, em regra, que a informação prestada não permitiu suprir aquela dificuldade, em particular no que toca ao impacto financeiro das medidas adotadas no Orçamento do Estado para 2012.

1.4 – Entidades envolvidas

As entidades envolvidas foram, essencialmente, o Ministério das Finanças (Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças e Gabinetes dos Secretários de Estado das Finanças, dos Assuntos Fiscais e da Administração Pública) e a Presidência do Conselho de Ministros (Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro), tendo sido, no desenvolvimento dos trabalhos, solicitados elementos informativos às seguintes entidades: ESAME, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), Direção-Geral do Orçamento (DGO), Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) e Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI).

Foi também pedida informação a todos os Coordenadores dos Programas Orçamentais e aos Ministros da Administração Interna, da Justiça, da Educação e Ciência, da Saúde, da Defesa Nacional e dos Negócios Estrangeiros.

É de relevar a cooperação dos responsáveis da DGAEP, da DGO e da DGTF, que em muito contribuíram para o bom andamento dos trabalhos.

¹ Com exceção de um conjunto de documentos de divulgação pública tais como a Síntese de Execução Orçamental, a Síntese Estatística do Emprego Público, informação relativa aos pagamentos em atraso e à execução das metas quantitativas do PAEF (constantes dos relatórios de avaliação do FMI e da CE), e outros no âmbito da saúde divulgados pela ACSS e pelo INFARMED.



Tribunal de Contas

1.5 – Audição das entidades em cumprimento do princípio do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto¹, o Relato da ação foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ministra de Estado e das Finanças;
- ◆ Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional;
- ◆ Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro;
- ◆ DGO;
- ◆ DGTF;
- ◆ DGAEP.

Destas, não apresentou resposta a DGAEP.

As alegações apresentadas, depois de analisadas, foram, na parte correspondente, incorporadas no texto deste Relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades são apresentadas integralmente em Anexo, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/02-2.ª Secção, de 17 de janeiro, e pela Resolução n.º 3/02-2.ª Secção, de 23 de maio.

2 – ENQUADRAMENTO

As baixas taxas de crescimento e os défices persistentes registados na última década em Portugal, aliados à eclosão da crise financeira internacional, conduziram a graves perturbações da atividade económica e financeira e à deterioração crescente da confiança dos mercados, com reflexos na sustentabilidade das finanças públicas portuguesas, tornando inviáveis as condições normais de financiamento da economia e o refinanciamento do Estado. Esta situação conduziu, em 7 de abril de 2011, ao pedido de assistência financeira de Portugal à União Europeia (UE), aos Estados-Membros da zona euro e ao Fundo Monetário Internacional (FMI), com base num programa de ajustamento, negociado com as entidades envolvidas².

O Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) permite um empréstimo de € 78.000 M, com um período de utilização até 2014, e assenta em três eixos: a estabilidade financeira e a continuidade do financiamento da atividade económica; a consolidação orçamental e a redução no nível do endividamento; e as reformas estruturais³. O empréstimo é concedido pelo Mecanismo

¹ Alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 31 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.

² Cfr. Decisão de Execução do Conselho de 30 de maio de 2011 relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal (2011/344/UE).

³ Cfr. *Occasional Papers* 79 / junho de 2011 (Comissão Europeia).



Europeu de Estabilização Financeira (MEEF) e pelo Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), envolvendo, no conjunto da UE, o montante de € 52.000 M, e pelo EFF (*Extended Fund Facility* – FMI) no valor equivalente a aproximadamente € 26.000 M¹.

Do valor global do empréstimo, € 12.000 M foram consignados ao mecanismo de apoio à solvabilidade bancária, não podendo ser utilizados em quaisquer outras finalidades.

Em 17 de maio de 2011, foram assinados entre o Governo Português, o Banco Central Europeu (BCE), a Comissão Europeia (CE) e o FMI os seguintes Memorandos de Entendimento, os quais têm vindo a sofrer atualizações decorrentes das avaliações externas:

- ◆ Memorando sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU) – enuncia as medidas e efetua uma análise das autoridades portuguesas ao cumprimento do Programa e perspetivas sobre a economia portuguesa;
- ◆ Memorando sobre as Políticas Económicas e Financeiras (MEFP) - discrimina os instrumentos que são utilizados na execução das medidas;
- ◆ Memorando de Entendimento Técnico (TMU) - enuncia as definições técnicas aplicadas nas análises realizadas.

Nestes Memorandos são assumidos um conjunto de compromissos. Concretamente no MoU inicial foram definidas 223 medidas, desdobradas em ações, ao nível de:

- ◆ Política orçamental – com a fixação dos limites quantitativos para os défices das Administrações Públicas (até 2014), envolvendo sempre o cumprimento das leis dos orçamentos do Estado, com medidas especificadas na ótica da despesa (pessoal, educação, subsídios, saúde, pensões, subsídios de desemprego, transferências para as administrações local e regional, despesas dos serviços e fundos autónomos, custos do setor empresarial do Estado, despesas de investimento) e da receita (35 medidas);
- ◆ Regras de regulação e supervisão do setor financeiro (22 medidas);
- ◆ Medidas orçamentais estruturais (83 medidas):
 - ◇ Quadro de gestão financeira pública (alteração e criação de procedimentos de registo e monitorização das contas públicas);
 - ◇ Enquadramento orçamental (no âmbito das alterações à Lei de Enquadramento Orçamental –LEO), incluindo as alterações às Leis das Finanças Regionais e das Finanças Locais e cobrindo a obrigatoriedade de um enquadramento do orçamento plurianual, com cenários macroeconómicos fundamentados, orçamentação por programas e interação com o Conselho das Finanças Públicas; redefinição do perímetro das atividades da administração central, pela inclusão de entidades do setor empresarial do Estado, fundações e associações);
 - ◇ Parcerias público privadas (PPP);
 - ◇ Setor empresarial do Estado (SEE);

¹ DSE 23.742 M (DSE - unidade de conta internacional, sendo o seu valor determinado através da média ponderada das cinco principais moedas do comércio internacional).



Tribunal de Contas

- ◇ Privatizações;
- ◇ Administração fiscal e segurança social;
- ◇ Administração pública;
- ◇ Saúde.
- ◆ Medidas ao nível do mercado de trabalho e educação (10 medidas);
- ◆ Mercado de bens e serviços (35 medidas);
- ◆ Mercado da habitação (5 medidas);
- ◆ Medidas de enquadramento ao nível de outros setores como o sistema judicial, a concorrência, a contratação pública e o ambiente empresarial (33 medidas).

As instituições portuguesas diretamente envolvidas no PAEF são o Governo Português, em particular através do MF e da ESAME, inicialmente criada como uma estrutura de missão¹ e atualmente integrada no Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro, que tem por missão “acompanhar o cumprimento integral e atempado das medidas assumidas pelo Estado Português junto da UE, do FMI e do BCE, (...)”².

À ESAME compete: “a) Acompanhar a execução de cada medida ao longo das diferentes fases do processo desde o estudo prévio até à sua concretização efetiva; b) Propor soluções e alternativas que assegurem a mais eficaz e eficiente execução das medidas; c) Fornecer apoio técnico às equipas que em cada ministério têm a responsabilidade pela execução de medidas; d) Promover a cooperação e a comunicação entre serviços de diferentes ministérios, no âmbito de medidas transversais; e) Coordenar e centralizar a comunicação e a partilha de informação com as instituições internacionais envolvidas, em estreita articulação com o Ministério das Finanças”.

E é, também, responsável pela elaboração de relatórios de progresso trimestrais sobre o cumprimento das medidas previstas no MoU, para além de resumos mensais, conforme resulta dos requisitos de reporte constantes do anexo “*Provision of data (reporting requirements)*” dos Relatórios de Avaliação produzidos pela CE.

Segundo informação prestada, para a monitorização do PAEF a ESAME criou uma base de dados onde essencialmente são descritas as medidas, os responsáveis pela sua implementação e/ou controlo, ao nível interno e externo (CE e FMI), o cronograma e grau de realização. Esta base de dados permitiria a extração de relatórios destinados à avaliação do PAEF, com a possibilidade de acesso permanente por parte dos representantes das missões da CE e do FMI, bem como dos responsáveis internos.

Dada a relevância desta ferramenta para a execução dos trabalhos e para a verificação do controlo exercido pela ESAME, foi solicitado o acesso num perfil de consulta, o qual não foi obtido, tendo remetido um ficheiro com o ponto da situação trimestral de parte das medidas do MoU (3.ª, 4.ª, 5.ª e 6.ª avaliações), que não foi acompanhado dos relatórios destinados às avaliações trimestrais e outra

¹ RCM n.º 28/2011, de 11 de julho.

² Decreto-Lei n.º 177/2012, de 3 de agosto.



documentação relativa ao acompanhamento das medidas, conforme previsto no n.º 3 da RCM n.º 28/2011, de 11 de julho e artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 177/2012, de 3 de agosto¹.

Desde 17 de maio de 2011 até ao final do primeiro semestre de 2013, já se efetuaram sete atualizações que constam do quadro seguinte.

Memorandos Iniciais	1.ª Atualização	2.ª Atualização	3.ª Atualização	4.ª Atualização	5.ª Atualização	6.ª Atualização	7.ª Atualização
17/05/2011	01/09/2011	09/12/2011	15/03/2012	27/06/2012	14/10/2012	20/12/2012	12/06/2013

No decurso das avaliações, a CE e o FMI fazem uma monitorização e apreciação dos compromissos assumidos, divulgando os relatórios de acompanhamento sobre as medidas implementadas até ao trimestre anterior, dependendo os desembolsos adicionais destas avaliações.

Estes relatórios contêm também uma análise dos desenvolvimentos macroeconómicos de Portugal passados e prospetivos e incluem análises periódicas à sustentabilidade da dívida pública, da dívida externa e de fatores de risco para as contas públicas (SEE, PPP, pagamentos em atraso).

Em anexo aos relatórios encontram-se as atualizações dos memorandos, bem como as cartas de intenções dirigidas a cada uma das instituições internacionais, subscritas pelo Ministro das Finanças e pelo Governador do Banco de Portugal.

No quadro seguinte apresenta-se o valor dos desembolsos do PAEF até ao final do 1.º semestre de 2013².

Quadro 1 – Desembolsos PAEF até 30-06-2013

Tranches	Data de Liquidação	Data de Maturidade	Maturidade Média (anos)	Valor Nominal (Moeda do Empréstimo)	Valor Nominal em EURO (1)
1ª Tranche					
MEEF	01-Jun-11	03-Jun-16	5	4.750,0	4.750,0
FEEF	29-Jun-11	03-Dez-25	14,4 (b)	2.525,3	2.525,3
MEEF	31-Mai-11	04-Jun-21	10	1.750,0	1.750,0
FEEF	22-Jun-11	01-Jul-36	25 (a)	4.602,4	4.602,4
FMI	24-Mai-11	31-Jul-21	10	5.611,0	6.307,7
Total da 1.ª tranche				19.238,7	19.935,4
2ª Tranche					
FMI	14-Set-11	31-Out-21	10	3.467,0	3.972,2
MEEF	21-Set-11	21-Set-21	10	5.000,0	5.000,0
MEEF	29-Set-11	04-Set-26	15	2.000,0	2.000,0
MEEF	06-Out-11	04-Out-18	7	600,0	600,0
Total da 2.ª tranche				11.067,0	11.572,2
3ª Tranche					
FMI	21-Dez-11	31-Jan-22	10	2.425,0	2.866,6
FEEF	12-Jan-12	30-Jan-35	23 (c)	1.730,0	1.730,0
MEEF	16-Jan-12	04-Abr-42	30	1.500,0	1.500,0
FEEF	19-Jul-12	18-Jul-27	15,5 (d)	1.020,0	1.020,0
FEEF	23-Ago-12	23-Ago-25	13,7	1.000,0	1.000,0
Total da 3.ª tranche				7.675,0	8.116,6

¹ Com exceção do relatório do 3.º trimestre de 2011, disponibilizado em novembro de 2012 num versão incompleta e, posteriormente, em abril de 2013, numa versão que se presume completa.

² Os valores do quadro não correspondem aos valores efetivos de encaixe (que consideram situações de natureza cambial e/ou outros encargos contratuais).



Tribunal de Contas

Tranches	Data de Liquidação	Data de Maturidade	Maturidade Média (anos)	Valor Nominal (Moeda do Empréstimo)	Valor Nominal em EURO ⁽¹⁾
4ª tranche					
FMI	12-Abr-12	30-Abr-22	7,25	4.443,0	5.210,0
MEEF	24-Abr-12	04-Abr-38	26	1.800,0	1.800,0
MEEF	04-Mai-12	04-Abr-22	10	2.700,0	2.700,0
FEEF	30-Mai-12	30-Mai-32	20	3.500,0	3.500,0
FEEF	30-Mai-12	30-Mai-35	23 (e)	1.700,0	1.700,0
Total da 4.ª tranche				14.143,0	14.910,0
5ª tranche					
FEEF	17-Jul-12	17-Jul-38	26	1.500,0	1.500,0
FEEF	17-Jul-12	17-Jul-40	28 (f)	1.100,0	1.100,0
FMI	06-Ago-12	06-Ago-22	7,25	1.197,0	1.460,0
Total da 5.ª tranche				2.297,0	2.560,0
6ª tranche					
MEEF	30-Out-12	04-Nov-27	15	2.000,0	2.000,0
FMI	14-Nov-12	14-Nov-22	7,25	1.259,0	1.510,0
FEEF	03-Dez-12	09-Dez-28	16	800,0	800,0
Total da 6.ª tranche				4.059,0	4.310,0
7.ª tranche					
FMI	18-Jan-13	06-Fev-23	7,25	724,0	835,0
FEEF	07-Fev-13	07-Fev-26	13 (g)	800,0	800,0
Total da 7.ª tranche				1.524,0	1.635,0
8.ª tranche					
FMI	14-Jun-13	14-Jun-23	7,25	574,0	658,0
FEEF	27-Jun-13	27-Jun-34	21	2.100,0	2.100,0
Total da 8.ª tranche				2.674,0	2.758,0
Desembolsos em 2011				32.730,7	34.374,2
FMI				11.503,0	13.146,5
FEEF				7.127,7	7.127,7
MEEF				14.100,0	14.100,0
Desembolsos em 2012				27.249,0	28.530,0
FMI				6.899,0	8.180,0
FEEF				12.350,0	12.350,0
MEEF				8.000,0	8.000,0
Desembolsos no 1.º Semestre de 2013				4.198,0	4.393,0
FMI				1.298,0	1.493,0
FEEF				2.900,0	2.900,0
Desembolsos até 30-06-2013				64.177,7	67.297,2
FMI				19.700,0	22.819,5
FEEF				22.377,7	22.377,7
MEEF				22.100,0	22.100,0

(1) Valor nominal obtido através da taxa de câmbio do BCE à data de liquidação do empréstimo.

- (a) Maturidade anterior: 05-07-2021 (10 anos).
- (b) Maturidade anterior: 05-12-2016 (5,4 anos).
- (c) Maturidade anterior: 04-02-2015 (3 anos).
- (d) Maturidade anterior: 19-07-2026 (14,5 anos).
- (e) Maturidade anterior: 30-05-2032 (20 anos).
- (f) Maturidade anterior: 17-07-2038 (26 anos).
- (g) Maturidade anterior: 07-02-2022 (9 anos).

Notas: A Decisão de Execução do Conselho 2013/323/UE, de 27 de junho e o contrato celebrado entre a República Portuguesa e a European Financial Stability Facility ("EFSF"), em 25 de junho, aprovaram a extensão dos prazos dos empréstimos do MEEF e do FEEF, aumentando a maturidade média destes empréstimos, tendo já sido concretizadas para o FEEF. As datas apresentadas correspondem às de maturidade final estendida.

Fonte: Boletins Mensais do IGCP.



Até ao final de 2012, o valor nominal dos empréstimos recebidos ascendia a € 62.904,2 M, dos quais € 22.100 M do MEEF, € 19.477,7 M do FEEF e € 21.326,5 do FMI. Em 30 de junho de 2013, o valor do empréstimo alcançava € 67.297,2 M (€ 22.100 M do MEEF, € 22.377,7 M do FEEF e € 22.819,5 M do FMI).

Relativamente ao mecanismo de apoio à solvabilidade bancária, foram recebidos € 8.000 M até ao final de 2012, dos quais € 4.500 M foram aplicados na recapitalização do BCP e do BPI (tendo o BPI reembolsado ainda em 2012 € 300 M), ficando € 3.500 M depositados numa conta no Banco de Portugal (cfr. Relatório Anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – 2012). Em 2013, foi realizada mais uma operação de recapitalização no BANIF no valor de € 1.100 M.

3 – PREVISÕES MACRO-ORÇAMENTAIS DO PAEF

No âmbito do PAEF, Portugal comprometeu-se com uma dupla estratégia de consolidação orçamental e de reformas estruturais com vista a alcançar o equilíbrio das finanças públicas e a promover o crescimento económico sustentado. O Programa contempla, assim, um conjunto de medidas que, pela redução da despesa e pelo aumento da receita, contribuam para a redução sustentada do défice e da dívida pública, mas também um conjunto de intervenções estruturais que criem as bases para um crescimento económico sustentado, sob os princípios da concorrência, da transparência e da flexibilidade. Nesta vertente, o Programa prevê intervenções em domínios transversais como o mercado de trabalho, o mercado de bens e serviços (energia, transportes, serviços), o mercado de habitação e condições de enquadramento (sistema judicial, concorrência, contratos públicos e licenciamento).

A definição e o impacto destas medidas na atividade económica nacional foram refletidos na elaboração de uma previsão macroeconómica de base do PAEF, que foi definida em junho de 2011 abrangendo o horizonte temporal de 2011 a 2016. Esta previsão tem sido objeto de sucessivas revisões em sede das avaliações trimestrais regulares em consequência de alterações no enquadramento internacional (hipóteses externas), em particular na área do euro, e do impacto esperado de medidas de política orçamental adicionais que têm sido adotadas pelo Governo Português com vista a colmatar os desvios na execução orçamental e a respeitar o cumprimento das metas orçamentais acordadas.

Os gráficos seguintes evidenciam os ajustamentos previsionais dos agregados macroeconómicos, PIB e taxa de desemprego, e às variáveis orçamentais, défice e dívida pública, por comparação entre a previsão inicial e a previsão gerada na sequência da 7.^a avaliação (dois anos após o início do programa).



Tribunal de Contas

Gráfico 1 – Revisão da previsão do PIB (taxa de variação, %)

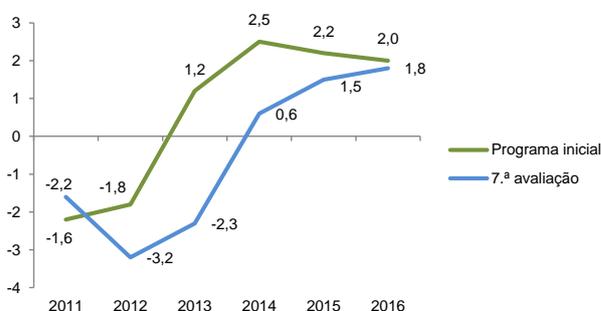


Gráfico 2 – Revisão da previsão da taxa de desemprego (%)

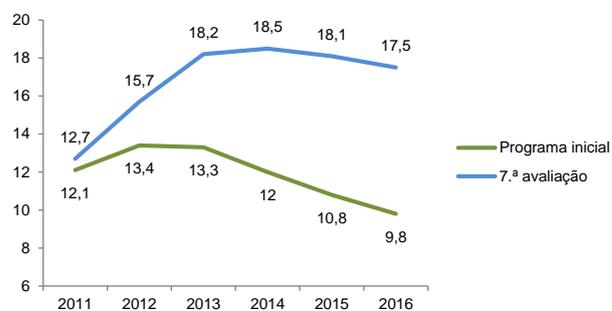


Gráfico 3 – Revisão da previsão do défice orçamental (% PIB)

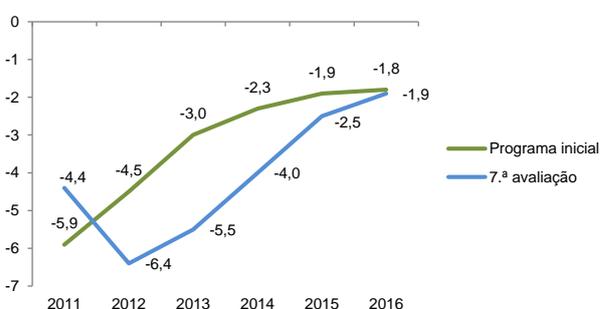
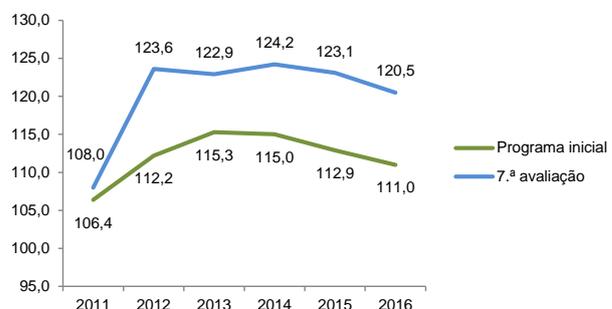


Gráfico 4 – Revisão da previsão da dívida pública (% PIB)



Fonte: FMI - Country Report No. 11/127, junho 2011 e FMI - Country Report No. 13/160, junho 2013.

Nota: Os valores referentes aos anos de 2011 e de 2012 são os notificados no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos de abril de 2013.

As revisões têm revelado que o cenário base do Programa era mais favorável para o crescimento do produto face aos valores observados (em 2011 e 2012) e aos novos valores previsionais apresentados na 7.ª avaliação em junho de 2013 (que alargou o horizonte de projeção até 2018).

Assim, considerando o horizonte do cenário base, as previsões de crescimento do PIB têm vindo a ser sucessivamente revistas em baixa, com o ano de 2013 a apresentar a maior revisão, na medida que se assumia como o primeiro ano a apresentar um crescimento de 1,2% que passou a um decréscimo de 2,3% na previsão da 7.ª avaliação. As previsões para 2012 e 2014 também foram significativamente revistas em baixa (em mais de 1 p.p.). Em resultado destas revisões, de acordo com a última previsão do FMI, em 2016 o produto real da economia portuguesa estará ainda 4,2% abaixo do nível anterior à crise (2008), quando no cenário base do Programa se estimava que viesse já a exceder esse nível.

Efetivamente, a estratégia de consolidação orçamental preconizada no PAEF previa para 2013 um défice orçamental de 3% e uma dívida pública de 115,3% do PIB (108,6% na previsão da CE). Só a partir de 2014 se antevia o início de uma redução gradual da dívida. Em setembro de 2011, a evolução prevista, que incluía a redução do défice público até atingir 1,8% do PIB em 2016, assentava num aumento nominal de 14% da despesa pública entre 2010 e 2016, contrabalançado com um aumento de 18% do lado das receitas.

Estas projeções consideravam três principais componentes a pressionar a despesa pública: os encargos com os juros da dívida que quase duplicam entre 2007 e 2016; o aumento de cerca de 30% das despesas sociais e de cerca de 6% dos consumos intermédios. Para contrabalançar este aumento da



despesa, previa-se para o mesmo período uma redução de 44% das despesas de capital (investimentos públicos), de 28% dos subsídios às empresas e de 6% nas despesas com o pessoal.

Por sua vez, nas projeções efetuadas pelo FMI e pela CE, em outubro de 2012, no âmbito da 5.^a avaliação do PAEF, os objetivos do défice orçamental foram revistos em alta, para 5% do PIB, em 2012, e de 3% para 4,5%, em 2013, tendo como motivo o facto de as receitas orçamentais para 2012 serem inferiores às estimadas no orçamento. Por sua vez, a dívida pública para 2013 foi revista de 118,6% para 123,7% do PIB, em resultado do ritmo mais lento do ajustamento orçamental, da previsão de um prolongamento da recessão até 2013 e de projeções mais conservadoras para as receitas de privatizações.

No âmbito da 7.^a avaliação do PAEF, as autoridades nacionais e internacionais apresentaram uma nova projeção para a trajetória da dívida pública em percentagem do PIB: atingirá um máximo em torno de 124% do PIB em 2014 e iniciará uma trajetória descendente a partir desse ano.

Quadro 2 – PIB, receitas, despesas e dívida pública (7.^a avaliação)

	Projeções do PAEF						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIB (tvr)	-3,2	-2,3	0,6	1,5	1,8	2,0	2,0
Receita Pública Total (% PIB)	41,0	42,6	42,1	41,6	41,5	41,4	41,3
Despesa Pública Total (% PIB)	47,4	48,0	46,1	44,1	42,4	42,0	42,4
Défice Orçamental (PDE)	-6,4	-5,5	-4,0	-2,5	-1,9	-1,6	-1,1
Dívida (% PIB)	123,6	122,9	124,2	123,1	120,5	117,7	114,7
Juros da Dívida (% PIB)	4,4	4,4	4,4	4,3	4,3	4,4	4,4

Fonte: FMI, junho de 2013.

De acordo com o FMI, a redução projetada na dívida pública em 2013 reflete uma série de medidas temporárias consubstanciadas na venda de ativos estrangeiros detidos pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, o uso de reservas de caixa do governo e a transferência de ações da CGD para a Parpública, holding estatal que está fora do perímetro da administração pública para efeito das contas nacionais. Por sua vez, o Fundo usará os recursos dessa venda para comprar títulos do Tesouro o que, por via da consolidação, reduzirá a dívida pública.

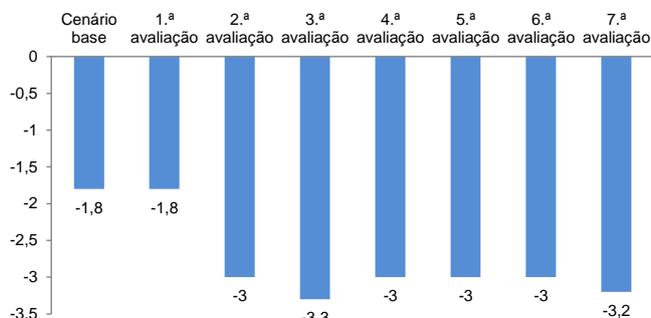
As projeções do FMI apontam para que o nível de dívida pública em 2030 (82,1%) se situe ainda acima do valor de 2008 (71,6%). A condicionar negativamente esta projeção está a evolução prevista para o PIB que só será positivo em 2014, mais concretamente 0,6%, passando para 1,5% e 1,8% nos dois anos subsequentes, respetivamente, alcançando a média de 2% até 2030.

Atendendo ao ano de 2012, os gráficos seguintes apresentam as revisões do produto e da taxa de desemprego ao longo das sete avaliações realizadas.



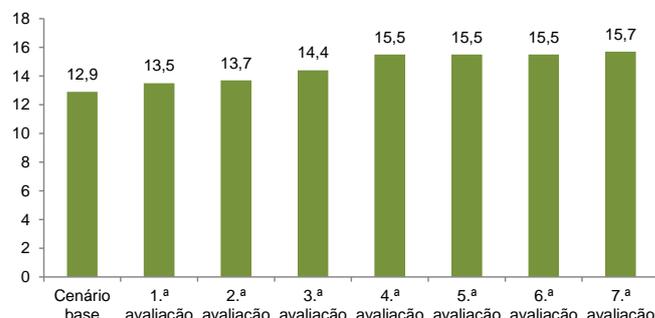
Tribunal de Contas

Gráfico 5 – Revisão da previsão do PIB (taxa de variação, %) 2012



Fonte: Relatórios de avaliação do FMI.

Gráfico 6 – Revisão da previsão da taxa de desemprego (%) 2012



Face às novas projeções, os principais desenvolvimentos macroeconómicos foram os seguintes:

- ◆ Relativamente à evolução da atividade económica, verificou-se uma contração menos acentuada do PIB real em 2011 face ao inicialmente esperado. A contração foi maior em 2012 em comparação com o cenário base e continuará a atingir cerca de 2% em 2013. O ano previsto de recuperação passou a ser 2014. Para o período 2011-14, a perda acumulada do crescimento do PIB face à expectativa inicial será de 6,8 p.p., uma média de queda anual de 1,7 p.p.;
- ◆ Como resultado do crescimento menos favorável, a taxa de desemprego deverá aumentar até 2013, e não só até 2012, e atingirá um valor mais elevado de 18,2% em 2013, em comparação com um valor previsional inicial de 13,3%;
- ◆ A evolução da inflação seguiu a previsão definida no cenário base, com taxas próximo de 3%, em 2011 e 2012, e com previsões de valores mais baixos em cerca de 1% para os anos seguintes;
- ◆ O défice orçamental foi inferior ao esperado em 2011 e superior em 2012, mas projeta-se que ficará abaixo do limite de 3% até 2013;
- ◆ Por sua vez, a dívida pública não atingirá um pico de 115,3% do PIB em 2013, como inicialmente previsto, mas continuará a subir, atingindo 124,2% do PIB em 2014;
- ◆ O défice externo apresentará uma redução mais rápida do que o esperado, uma vez que, em 2011, situou-se em -7,0% (contra -9,0% do cenário base) e deverá atingir 0,3% em 2013.



4 – AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO PAEF

As três instituições internacionais envolvidas no PAEF avaliam trimestralmente o cumprimento das medidas e objetivos definidos no Programa, constituindo a avaliação favorável uma condição necessária para a libertação dos desembolsos adicionais¹. Os aspetos essenciais desta análise consubstanciam-se na aferição do cumprimento das metas quantitativas fixadas para o saldo orçamental, a dívida pública e os pagamentos em atraso (abrangendo todos os subsectores das administrações públicas – AP's)², bem como o acompanhamento do estado de implementação das medidas acordadas, onde se incluem os compromissos expressos nas ações prévias (*prior actions*) e nos referenciais estruturais (*structural benchmarks*).

Assim, as avaliações envolvem a verificação do cumprimento dos requisitos utilizados pelo FMI no âmbito de financiamentos concedidos aos países³ - contidos no Memorando de Políticas Económicas e Financeiras - em regra enquadrados nos seguintes tipos:

- ◆ ações prévias, consubstanciadas em medidas que um país se compromete implementar antes da aprovação do financiamento ou da conclusão de uma avaliação, que funciona como uma garantia do Programa inicial conter a base necessária para uma execução positiva ou como uma medida destinada a alinhar o Programa após desvios das políticas acordadas;
- ◆ critérios de desempenho quantitativo, que consistem em condições de natureza quantitativa fixadas no Programa (limite do saldo orçamental das AP's, limite máximo para a dívida das AP's e não acumulação de novos pagamentos externos em atraso relativos a dívida externa pelas AP's);
- ◆ objetivos indicativos, que visam complementar os critérios acima referenciados durante a avaliação do Programa de assistência (não acumulação de atrasos nos pagamentos domésticos pelas AP's);
- ◆ referenciais estruturais, que compreendem as medidas de reforma (em regra, de natureza não quantitativa) que são fundamentais para atingir os objetivos do Programa e, como tal, funcionam como marcadores para aferir a implementação do Programa durante uma avaliação.

Perante este contexto subjacente à avaliação do PAEF, analisam-se de seguida os requisitos estabelecidos para o programa português.

1 Ações prévias

As nove ações prévias definidas no PAEF (MoU) até junho de 2013, que se consubstanciam na sua quase totalidade na aprovação de documentos reguladores, designadamente os Orçamentos do Estado para os anos de 2012 e de 2013, foram consideradas implementadas, apresentando-se no quadro seguinte o momento de inclusão no Programa, a sua descrição e a forma de implementação.

¹ Cfr. Decisão de Execução 2011/344/UE relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal.

² Cfr. Memorando de Entendimento Técnico, de 19 de dezembro de 2012.

³ IMF Conditionality, abril de 2013.



Tribunal de Contas

Quadro 3 – Ações prévias definidas até ao final de 2012

Programa inicial	Implementada através:
- Preparar um relatório abrangente sobre as 10 empresas do SEE que colocam potencialmente maior risco orçamental para o Estado. O relatório abrangerá i) planos concretos, por empresa, de redução dos custos operacionais, consistente com uma redução média de, pelo menos, 15% no SEE em relação aos níveis de 2009; (ii) a revisão planeada da estrutura das tarifas.	(Sem informação disponível)
- Preparar um levantamento completo de todas as despesas fiscais existentes (incluindo todos os tipos de isenções, deduções e taxas reduzidas), por tipo de imposto, bem como a respetiva estimativa de custos.	- Relatório Despesa Fiscal 2013, de dezembro de 2012
- Aprovar uma definição padronizada de atraso nos pagamentos e de compromissos financeiros.	- Decreto-Lei n.º 65-A/2011, de 17 de maio
- Constituição de uma equipa temporária de juizes para decidir ações tributárias acima de € 1 M.	- Lei n.º 59/2011, de 28 de novembro
Primeira avaliação	
- Emitir instruções destinadas aos organismos e serviços das AP's para que, a partir de 1 de janeiro de 2012, (i) se proceda à verificação da cobertura dos compromissos na dotação disponível no sistema de contabilidade, os quais deverão ser comprovados por documentos de cabimento autorizados com um número válido; (ii) todos os outros compromissos ou despesas serão considerados ilegais, deles não resultando obrigatoriedade de pagamento por parte do Estado; (iii) os dirigentes ou responsáveis dos serviços e organismos das AP's que assumam compromissos ou despesas que não obedeçam a estas instruções incorrerão nas penalidades previstas na LEO.	- Circular Série A n.º 1368 (2011) - Instruções sobre os procedimentos obrigatórios a adotar por todas as entidades previstas no âmbito desta Circular
- Emitir instruções destinadas aos organismos e serviços das AP's a fim de garantir, até ao final de dezembro de 2011, a conformidade dos sistemas e procedimentos com a regra de execução orçamental revista acima referida.	- Manual de procedimentos da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)
Segunda avaliação	
- Aprovação pela Assembleia da República de um OE/2012 coerente com o Programa.	- Lei n.º 64-B/2012, de 30 de dezembro
Terceira avaliação	
- Aprovar em Conselho de Ministros um documento estratégico para a liquidação dos pagamentos em atraso a fornecedores domésticos das AP's e dos hospitais EPE, estabelecendo as regras de governação para a definição de prioridades e decisões de pagamento.	- Relatório sobre a estratégia para a redução dos pagamentos em atraso há mais de 90 dias, de abril de 2012
Quinta avaliação	
- Apresentar à Assembleia da República a proposta de lei do OE/2013.	- Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro

Relativamente ao quadro acima apresentado, salientam-se as situações seguintes.

No conjunto das ações prévias, destacam-se as ações destinadas à resolução dos pagamentos em atraso, considerados no PAEF como um fator de risco na sustentabilidade das contas públicas. O controlo da execução orçamental e, em particular, da despesa pública representa um elemento crítico para garantir o cumprimento das metas orçamentais do Programa, pelo que o controlo dos pagamentos em atraso assumiu uma relevância particular, uma vez que a não acumulação de dívidas vencidas constitui um critério quantitativo permanente de avaliação do PAEF (como será objeto de análise neste Relatório).

De acordo com os relatórios produzidos pela equipa temporária de juizes para decidir ações tributárias, em termos globais, desde o início do PAEF até 31 de março de 2013, verificou-se uma redução líquida da pendência em 25% (de 1.359 para 1.014 processos), mais significativa na 1.ª instância, que ascendeu a 38% (de 1.219 para 757 processos), em confronto com a realidade observada nos tribunais superiores, quer nos Tribunais Centrais Administrativos (que registou um crescimento de 69%, passando de 121 para 204 processos) quer no Supremo Tribunal Administrativo (que registou um crescimento de 179%, passando de 19 para 53 processos)¹.

Não foram, porém, obtidos dados do Ministério das Finanças sobre os valores liquidados e cobrados pela Autoridade Tributária e Aduaneira.

¹ Relatório T1/2013 – Processos tributários superiores a € 1 M (1.º trimestre de 2013) do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.



2 Metas quantitativas fixadas para o saldo orçamental e a dívida pública

Relativamente aos anos de 2011 e de 2012, os relatórios produzidos pela CE e pelo FMI concluem pela execução positiva do Programa, considerando atingidas as metas trimestrais estabelecidas para o défice orçamental e a dívida pública, como se observa no quadro seguinte.

Quadro 4 – Critérios de desempenho quantitativo em 2011 e 2012

(em milhares de milhões de euros)

Anos	Meses	Limite do saldo orçamental das AP's (a)		Limite máximo para a dívida das AP's	
		PAEF	Verificado	PAEF	Verificado
2011	junho	-5,4	-5,1	175,9	167,9
	setembro	-6,7	-5,7	175,9	170,8
	dezembro	-10,3	-7,1	175,9	167,8
2012	março	-1,9	-0,45	182,0	171,2
	junho	-4,4	-4,1	175,0	170,9
	setembro	-5,9	-5,5	177,5	174,2
	dezembro (b)	-9,0	-8,3	180,0	177,2

(a) Desempenho avaliado por referência às metas trimestrais (acumuladas) para o saldo orçamental na ótica de caixa.

(b) Este limite foi revisto na sequência da 5.ª avaliação regular, de € 7.600 M para € 9.028 M.

Fonte: CE – Second Review - Autumn 2011, Occasional Papers 89, dezembro 2011; CE – Sixth Review – Autumn 2012, Occasional Papers 124, dezembro 2012, CE – Seventh Review – Winter 2012/2013, Occasional Papers 153, junho 2013.

Para efeitos do PAEF¹, o saldo orçamental das AP's em 2012 foi ajustado das transações relacionadas com os mecanismos de apoio e estratégia de reestruturação do setor bancário ao abrigo do Programa, das receitas provenientes da reclassificação dos fundos de pensões para o setor público e do montante acumulado de pagamentos em atraso regularizados no âmbito da estratégia para a liquidação dos pagamentos em atraso.

Neste contexto, ao saldo orçamental de 2012 (- € 7.060 M) foram expurgados os valores referentes a garantias, empréstimos e dotações (€ 93 M) e ao fundo de pensões de instituições de crédito (€ 2.784 M) e adicionada a transferência adicional para o SNS (€ 1.500 M) e a regularização de dívidas dos municípios no âmbito do Programa de Apoio à Economia Local - PAEL (€ 13 M)².

Para o cumprimento do limite definido no PAEF contribuiu o encaixe proveniente da concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil (€ 800 M), sendo que este encaixe passou a ser considerado como receita para efeitos do Programa apenas no âmbito da 6.ª avaliação.

Para aferir o desempenho face ao limite de dívida definido no Programa são efetuados vários ajustamentos à dívida de Maastricht, entre os quais se destaca a dedução dos depósitos do Tesouro e do apoio financeiro do Estado para a recapitalização do setor bancário.

Por sua vez, para a menor dimensão da dívida pública no âmbito do PAEF em 2012, em relação à definida na ótica de Maastricht, contribuíram os depósitos da administração central, que atingiram cerca de € 16,6 mil M no final de 2012.

¹ Cfr. Memorando de Entendimento Técnico.

² Cfr. Síntese da Execução Orçamental de Janeiro de 2013 – Direção-Geral do Orçamento.



Tribunal de Contas

3 Não acumulação de pagamentos em atraso e de novos pagamentos externos em atraso

Como já foi apresentado, a aprovação de uma definição padronizada de atraso nos pagamentos e de compromissos financeiros implicou a aprovação do Decreto-Lei n.º 65-A/2011, de 17 de maio¹.

Subjacente a esta definição legal encontra-se o princípio fundamental da execução orçamental não poder conduzir à acumulação de pagamentos em atraso, condição tida por necessária para o controlo do crescimento da despesa pública assumida no PAEF. Desta forma, considerando anteriores programas de regularização de dívidas, o PAEF preconizava que para que se consiga uma redução dos pagamentos em atraso duradoura é necessário que, para além de se diminuir o *stock* de pagamentos em atraso, se criem condições para que não surjam novos pagamentos em atraso.

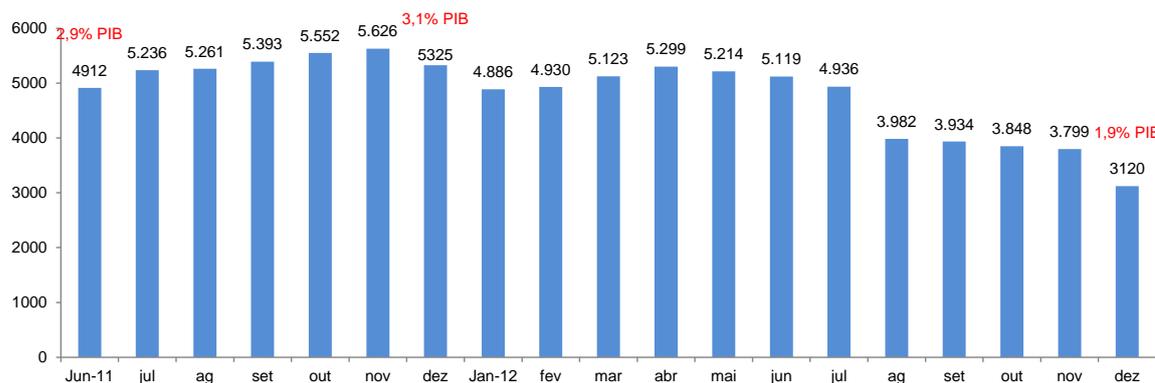
Neste sentido, foi aprovada a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro - Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) que estabeleceu as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, concretizou os procedimentos necessários à aplicação da referida lei e à operacionalização da prestação de informação.

Os dados relativos à não acumulação de pagamentos em atraso começaram a ser recolhidos após a publicação da LCPA, pelo que os primeiros dados disponíveis respeitam a junho de 2011. Em conformidade com o definido no PAEF a partir do mês de setembro de 2011 a evolução mensal deste indicador passou a constar da informação publicada na Síntese de Execução Orçamental mensal da DGO.

Relativamente à não acumulação de atrasos nos pagamentos domésticos pelas AP's, os relatórios de avaliação indicam o não cumprimento continuado deste objetivo com exceção para o mês de dezembro de 2011, quando se verificou uma redução de € 301 M, e o último trimestre de 2012 (€ 0,7 mil M).

Gráfico 7 – Evolução dos pagamentos em atraso (€ M)



Fonte: Comissão Europeia - Third Review - Winter 2011/2012 e Comissão Europeia - Seventh Review - Winter 2012/2013.

¹ Cfr. Decreto-Lei n.º 65-A/2011, de 17 de maio, atraso no pagamento corresponde ao não pagamento de fatura após o decurso de 90 dias, ou mais, sobre a data convencionada para o pagamento da fatura ou, na sua ausência, sobre a data constante da mesma.



No ano de 2011, a administração central, excluindo o subsector da saúde, reduziu os seus pagamentos em atraso em 48% (€ 150 M), tendência que se verificou também na administração local, embora a redução tenha sido de apenas 6% (€ 110 M). Por sua vez, a administração regional e os hospitais EPE apresentaram uma evolução negativa, tendo os pagamentos em atraso aumentado em cerca de 25% (€ 235 M) e de 20% (€ 337 M), respetivamente.

O subsector da saúde (inclui entidades pertencentes às administrações públicas e os hospitais EPE) é o que representava um maior volume de pagamentos em atraso no final de dezembro de 2011, cerca de 45% do total, seguido da administração local e da administração regional, com 30% e 22%, respetivamente. Estes três subsectores representavam cerca de 96% do valor total.

No final de 2012, os pagamentos em atraso reduziram-se em € 1.766 M (€ 413 M em 2011) no total, distribuídos pelo subsector da saúde (€ 1.103 M, 46%), administração local (€ 369 M, 23%), administração regional (€ 238 M, 22%), administração central (€ 93 M, 8%) e entidades reclassificadas (€ 23 M, 2%). Por sua vez, as empresas públicas classificadas fora do perímetro das administrações públicas apresentaram uma evolução negativa, com o valor dos pagamentos em atraso superiores em cerca de 1% (€ 23 M) em comparação com o início do ano.

Neste ano, a administração local passou a representar o subsector com maior volume de pagamentos em atraso, cerca de 42% do total no final de dezembro, seguido da administração regional, com 30%. O subsector da saúde passou a ter o peso de 26%. Para esta alteração terá contribuído o programa de regularização da dívida do setor da saúde no montante de € 1,9 mil M.

Note-se que, em 2012, foi criado o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto o qual tem por objeto a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) em 31 de março de 2012.

Considerando o valor de pagamentos em atraso em junho de 2011, verificou-se uma redução em € 1.792 M (36%) no final do ano de 2012, apesar do critério da não acumulação de pagamentos nestas condições não ter sido cumprido, em regra.

A não acumulação de novos pagamentos externos em atraso relativos a dívida externa pelas AP's¹ constitui outro critério de desempenho (contínuo) que foi alcançado nos dois anos em análise.

No que toca à administração local, o Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional veio informar em sede de contraditório que *“Em termos cumulativos, os pagamentos em atraso restantes em setembro de 2013 face à situação apurada em dezembro de 2011 haviam sido reduzidos em mais de 50%, quer se considere apenas os municípios, quer se agregue o universo total das entidades da administração local”*.

4 Referenciais estruturais

No que concerne aos referenciais estruturais definidos no PAEF até ao final de 2012, ou seja, as metas essenciais nas avaliações trimestrais em sede do pilar do reforço da gestão financeira pública e da redução dos riscos orçamentais, apresentam-se de seguida a sua descrição, o momento da sua inclusão no Programa, assim como o prazo fixado e o respetivo estado de implementação.

¹ Cfr. Memorando de Entendimento Técnico, *“o atraso nos pagamentos de dívida externa será definido como o pagamento de dívida a não residentes que tenha sido contratada ou garantida pelas Administrações Públicas e que não tenha sido realizada no prazo de 7 dias após o vencimento (tendo em conta o período de carência contratual aplicável)”*.



Tribunal de Contas

Quadro 5 – Referenciais estruturais definidos até ao final de 2012

	Prazo		Referenciais Estruturais	Implementada através:
2011				
	agosto	Programa inicial	<i>Publicar um documento de estratégia orçamental para as Administrações Públicas, que especificará as previsões económicas e orçamentais, de médio prazo a 4 anos, as análises de apoio e os pressupostos subjacentes, bem como os custos a 4 anos de novas decisões políticas.</i>	Publicação do Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015
	agosto	Programa inicial	<i>Realizar e publicar um levantamento completo dos pagamentos em atraso das administrações públicas e do SEE, abrangendo todas as categorias de despesa, com referência ao fim de junho de 2011.</i>	Implementada com atraso em fevereiro de 2012
	dezembro	Programa inicial	<i>Com base na avaliação da assistência técnica da UE/FMI sobre as implicações orçamentais das principais PPP, contratar uma empresa de auditoria internacionalmente reconhecida para completar um estudo mais detalhado das PPP e identificar áreas para análise mais aprofundada por uma empresa de consultoria internacional.</i>	(Substituída)
		Segunda Avaliação	<i>Lançar um concurso para contratar uma empresa de auditoria internacionalmente reconhecida para realizar uma análise mais aprofundada dos 36 contratos de PPP.</i>	Realização do estudo pela empresa Ernst & Young em junho de 2012
2012				
	fevereiro	Programa inicial	<i>Preparar um relatório sobre o SEE baseado nas demonstrações financeiras previsionais que avalia as perspetivas financeiras das atividades destas empresas, a potencial exposição do Estado e o âmbito para uma privatização ordenada.</i>	(Sem informação disponível)
	março /dezembro	Segunda Avaliação	<i>Elaborar uma proposta de revisão da lei das finanças públicas regionais para apresentação à Assembleia da República.</i>	(Substituída)
	dezembro	Terceira Avaliação	<i>Elaborar uma proposta de revisão da Lei das Finanças Regionais e da Lei das Finanças Locais para apresentação à Assembleia da República.</i>	Publicação da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro (aprova Lei das Finanças das Regiões Autónomas) e da Lei n.º 73/2013, 3 de setembro (estabelece regime financeiro das autarquias locais)
	dezembro	Terceira Avaliação	<i>Implementar uma unidade exclusivamente dedicada aos grandes contribuintes (UGC) com atribuições para exercer ações de inspeção e de justiça tributária, bem como para prestar assistência no que respeita aos grandes contribuintes, os quais serão acompanhados por um gestor de contribuinte.</i>	Publicação do Decreto-Lei n.º 6/2013, de 17 de janeiro e Portaria n.º 107/2013, de 15 de março.
	setembro	Quarta Avaliação	<i>Elaborar um programa para a extinção da Parpública.</i>	Relatório preliminar
	abril	Quarta Avaliação	<i>Elaborar uma estratégia de gestão das finanças públicas para os três próximos anos, que deverá ser anexada ao OE para 2013.</i>	Inclusão no ROE 2013 do anexo "A1. Criação das Bases Institucionais para a Sustentabilidade das Finanças Públicas: Plano Estratégico 2013-2015"

Refira-se que a implementação de uma unidade de grandes contribuintes começou com a fixação das suas competências através do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, e da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro, que estabeleceu a estrutura nuclear da Autoridade Tributária e Aduaneira.

A legislação referida no quadro respeita à adaptação dos códigos e outra legislação tributária para a operacionalização desta unidade, assim como no estabelecimento dos critérios de seleção dos contribuintes cuja situação tributária deva ser acompanhada por esta unidade, não se tendo obtido informação sobre a sua efetiva implementação.

No que concerne ao programa de extinção da Parpública, o Memorando de Políticas Económicas e Financeiras refere a elaboração de um relatório preliminar em abril de 2012, sendo a única informação disponível sobre este referencial estrutural.

**5 Acompanhamento de medidas orçamentais estruturais**

No quadro seguinte apresenta-se o ponto de situação das medidas orçamentais estruturais analisadas no ponto 6 deste relato.

Quadro 6 – Ponto de situação de medidas orçamentais estruturais até ao 1.º semestre de 2013

Medidas		C	NC	A
Quadro da Gestão Financeira Pública - Reporte e Monitorização e Enquadramento Orçamental				
1 a 4	Implementar, reportar e monitorizar os compromissos e os pagamentos em atraso	X		
5	Melhorar o reporte mensal da execução orçamental	X		
6	Apresentar propostas para a reforma do processo orçamental	X		
7	Melhorar a informação sobre a despesa fiscal	X		
8	Publicar contas trimestrais do SEE		X	
9	Publicar trimestralmente dados sobre remunerações e emprego público	X		
10 e 11	Criar o Conselho das Finanças Públicas	X		
12	Publicar o documento de estratégia orçamental	X		
13	Publicar um relatório sobre os riscos orçamentais no Orçamento do Estado	X		
14	Implementar a LEO	X		
15	Apresentar propostas de lei das finanças locais e regionais	X		
Administração Pública				
1	Reduzir os cargos dirigentes e os serviços em, pelo menos, 15% na administração central		X	
2	Aumentar a eficiência da administração central e racionalizar a utilização de recursos, implementar o PREMAC		X	
3	Apresentar proposta de lei para que os municípios elaborem um plano de redução de dirigentes e serviços em 15%	X		
4	Elaborar uma análise do custo/benefício de todas as entidades públicas ou semi-públicas	X		
5	Regulamentar a criação e o funcionamento de fundações e associações	X		
6	Reorganizar a estrutura da administração local	X		
7	Realizar estudo sobre a duplicação de atividades entre as administrações central, local e serviços desconcentrados			X
8	Desenvolver a utilização de serviços partilhados na AC implementando na totalidade os projetos em curso			X
9	Reduzir o número de serviços desconcentrados ao nível dos ministérios			X
10	Preparar um plano abrangente para promover a flexibilidade, a adaptabilidade e a mobilidade dos recursos humanos	X		
11	Limitar as admissões de trabalhadores na AP, para atingir decréscimos anuais de 1% na AC e de 2% na AR e AL	X		
12	Efetuar uma revisão dos escalões salariais no setor público, abrangendo as entidades fora do perímetro das AP's		X	
13	Acelerar a convergência do regime de proteção social convergente com as regras do regime geral da SS	X		
14	Simplificar e reunir num só diploma o regime laboral do setor público		X	
Sector Empresarial do Estado				
1	Implementar uma estratégia global para o SEE, avaliando a estrutura de tarifas e a prestação de serviços	X		
2	Apresentar uma proposta de lei visando regular a criação e funcionamento de empresas do SEE	X		
3	Implementar os planos de redução dos custos operacionais e limitar o acréscimo de endividamento	X		

C – cumprida; NC – não cumprida; A – adiada.

5 – MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL PARA 2012**a) Nos memorandos**

De acordo com os Memorandos iniciais, o objetivo do défice para 2012 encontrava-se fixado nos € 7.645 M (4,5% do PIB). Para tal, o Governo comprometeu-se a adotar medidas de consolidação orçamental do lado da despesa e do lado da receita que, no seu conjunto, ascendiam, a € 9.955 M (2.^a atualização, dezembro de 2011). Na 5.^a atualização (outubro de 2012), a meta do défice foi revista em alta para os € 8.300 M (5% do PIB).



Tribunal de Contas

A previsão do impacto orçamental das medidas de política orçamental fixadas no MoU é a que se apresenta no quadro seguinte, sendo de ressaltar que nem todas as medidas se encontram quantificadas, ainda que contemplem aumento da receita ou redução da despesa.

Quadro 7 – Previsão do impacto – medidas de política orçamental 2012

Medidas	MoU Inicial	1.ª Atualização	2.ª Atualização	3.ª Atualização	4.ª Atualização	5.ª Atualizações
Redução da despesa	3.240	3.240	6.915	6.795	6.795	não indica
Aumento da receita	1.585	1.585	3.040	3.044	3.044	não indica
Total	4.825	4.825	9.955	9.839	9.839	

Como se pode observar pela leitura do quadro anterior, consta-se que da 1.ª (setembro de 2011) para a 2.ª atualização (dezembro de 2011) do MoU, foi introduzida uma revisão das medidas de política orçamental para 2012, aumentando-se as metas na perspetiva da redução da despesa e do acréscimo da receita, sendo que nas despesas associadas ao pessoal as poupanças foram estimadas em mais € 2.400 M, nas pensões € 815 M e na saúde € 450 M, num total de € 3.675 M. Na ótica da receita, previu-se um crescimento do IVA, de € 1.630 M¹. Esta revisão das medidas prendeu-se com a execução orçamental de 2011, que se revelava abaixo das previsões de cobrança da receita fiscal associada ao aumento da despesa, nomeadamente decorrente das administrações regional e local e do SEE, a qual exigiu um esforço adicional de consolidação orçamental no OE/2012.

No que toca à atualização da meta do défice para € 8.300 M, ocorrida em outubro de 2012, o MoU não especificou quais os desvios das metas das medidas de política orçamental que se anteviam não serem alcançadas, mas o MEFP assinalou um importante desvio da receita fiscal e contributiva refletindo um impacto recessivo das medidas orçamentais na atividade económica mais acentuado face ao previsto.

Numa análise mais detalhada ao conjunto das medidas orçamentais, verifica-se que a redução da despesa incidiria, designadamente, nas áreas do pessoal (incluindo o PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado), da educação, da saúde, nas pensões, nas prestações sociais, nas transferências para as regiões autónomas, autarquias locais e nas entidades do setor empresarial do Estado não inseridas no perímetro das administrações públicas, bem como nas despesas de investimento.

Neste conjunto de medidas, as reduções de despesas associadas ao pessoal, às pensões e à saúde representavam cerca de 75% (€ 3.000 M, € 1.260 M e € 1.000 M, respetivamente), as quais envolviam, entre outros, o não pagamento de subsídios de férias e de Natal aos funcionários e pensionistas, a redução dos efetivos, a reestruturação da administração pública, as alterações nas regras de definição e comparticipação dos medicamentos, o aumento das taxas moderadoras, a racionalização de recursos e o controlo da despesa na saúde.

Na ótica da receita, previu-se o aumento da receita de IVA em € 2.040 M (por efeito da reestruturação das taxas), do IRS em € 265 M (limitação dos abatimentos e deduções à coleta), do IRC em € 330 M (eliminação das taxas reduzidas, diminuição de benefícios e deduções fiscais) e dos impostos especiais sobre o consumo em € 180 M (aumento das taxas). Com o combate à fraude e evasão fiscais previa-se obter mais € 175 M.

¹ Em sentido contrário, atualizou-se a estimativa na tributação do património para € 50 M, contra os iniciais € 250 M.

**b) No Orçamento do Estado para 2012**

O OE/2012 contemplou as medidas de consolidação orçamental necessárias para atingir o objetivo do défice de 4,5% do PIB, tal como definido nos memorandos, mediante a adoção de medidas de redução de despesa e de aumento da receita que representariam no seu conjunto 5,3% do PIB, € 9.041,2 M, (€ 6.151,7 M proveniente da redução da despesa e € 2.890,0 M de aumento da receita), conforme consta do Quadro II.3.1. – Principais Medidas de Consolidação Orçamental em 2012, do Relatório do Orçamento do Estado.

Por seu turno, o Quadro II.1.1. – Medidas de Consolidação Orçamental OE 2012 e PAEF, que evidencia as medidas de política orçamental previstas no MoU inicial e na 1.ª atualização de setembro de 2011, e as adotadas no OE¹, demonstrando que foram para além do que o previsto no PAEF inicial, mas que vieram a ser acolhidas na 2.ª atualização do MoU, de dezembro de 2011, posteriormente à apresentação da proposta do OE.

Estas previsões, realizadas no decurso dos trabalhos de preparação do OE/2012, não resultaram de forma automática dos sistemas informáticos que suportam a execução orçamental, mas tiveram subjacente um trabalho de recolha de informação sobre os eventuais impactos financeiros decorrentes das diversas medidas de consolidação orçamental a adotar que, consoante os temas, provieram das secretarias de Estado ou dos ministérios, sempre em articulação e coordenação com o Gabinete do Ministro das Finanças.

Da análise da informação disponibilizada verificou-se que as previsões tiveram como suporte um ficheiro² contendo a indicação do ministério, a descrição das medidas, a identificação do número da medida nos memorandos, se respeitam ao setor empresarial do Estado, os impactos financeiros plurianuais (2012 a 2015), a categorização da medida em termos de redução ou aumento da despesa ou de medida “no policy change” e a sua classificação em contas nacionais e observações (notas, data prevista da entrada em vigor, legislação).

De uma forma geral, as estimativas sobre os impactos financeiros recolhidas com base no referido ficheiro não se encontravam completas, existindo campos não preenchidos quando, pela natureza das medidas, o deveriam ser³, não evidenciando uniformidade no levantamento, categorização e respetivo preenchimento, nem foram suportadas por qualquer tipologia de indicadores. Verificou-se, ainda, que das 243 medidas elencadas, 79 não apresentavam nenhuma estimativa de impacto financeiro no ano de 2012, das quais 75 não refletiam estimativas no período de referência (2012/2015).

A título de exemplo, apresentam-se as situações que foram consideradas no apuramento das poupanças a obter com o PREMAC, repartidas entre redução da despesa com o pessoal e com consumos intermédios, no valor de € 54 M e de € 35 M, respetivamente.

Quadro 8 – Previsão do impacto orçamental – PREMAC

(em milhões de euros)

Tipologia da medida	Medida - Despesas com o pessoal	
Transversal	Redução do acréscimo pago por trabalho suplementar	28,5
Transversal	Revogação da norma referente ao direito de renúncia a férias pelos trabalhadores em funções públicas	0,21
Transversal	Alteração Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública (Lei n.º 2/2004 de 15 de Janeiro), no sentido de prever a existência de concurso e seleção para os cargos de direção superior, responsabilidade cometida a	-0,75

¹ Realça-se que ambos os Quadros II.1.1. e II.3.1. apresentam as mesmas medidas, mas repartidas de forma diferente.

² Compilado pelo GPEARI.

³ Por exemplo, reestruturações orgânicas cujas poupanças não se encontram quantificadas (MAI, MSSS, MJ, MEE).



Tribunal de Contas

(em milhões de euros)

Tipologia da medida	Medida - Despesas com o pessoal	
	uma nova entidade independente, que ficará sujeita ao controlo de uma comissão de fiscalização.	
Transversal	Alteração da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro) e do Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março), no sentido de prever a existência de concurso e seleção para membros do conselho diretivo de institutos públicos e gestores públicos, responsabilidade cometida a uma nova entidade independente, que ficará sujeita ao controlo de uma comissão de fiscalização, bem como de novas regras para remuneração dos titulares daqueles cargos.	8,1
Transversal	Reduzir cargos dirigentes na Administração Central e implementar a segunda fase do PRACE	10,4
Transversal	Promoção da flexibilidade, adaptabilidade e mobilidade na Administração Pública	7,6
Subtotal		54,06
MAI	Implementar o Programa de Plano de Redução e Melhoria da Administração Central	0,5
MDN	Reduzir os cargos dirigentes e os serviços em, pelo menos, 15% na administração central.	0,9
MNE	Reestruturação orgânica e transferências para o sistema de mobilidade especial: Redução de 15% das chefias e das orgânicas internas do MNE e transferência de funcionários para o sistema de mobilidade especial.	0,4
MSSS	Administração	26,1
MSSS	Redução de cargos dirigentes e serviços em pelo menos 15% em média, relativamente aos níveis finais de 2010, e introduzir novas leis de enquadramento para a administração pública	-
MAMAOT	Redução dos cargos dirigentes do MAMAOT em resultado do PREMAC	1,5
PCM/SEC	Redução do número de organismos na Administração direta e indireta da SEC, de 16 para 11, e consequente diminuição de número de cargos de dirigentes, de 191 para 122	2,63
MS	Reduzir o número de cargos dirigentes e de estruturas orgânicas no âmbito do Ministério da Saúde em pelo menos 15% e incremento da eficiência na administração central através da implementação do PREMAC	2,9
Subtotal		34,9
Total PREMAC		89,0

Fonte: GPEARL.

Conforme se pode observar no quadro, foram consideradas no âmbito do PREMAC medidas que não se podem associar a este Plano, ou seja, à diminuição de dirigentes e de estruturas, nomeadamente no que toca à medida transversal de redução em 50% do acréscimo pago por trabalho suplementar, bem como da relativa à revogação da norma referente ao direito de renúncia a férias pelos trabalhadores em funções públicas¹, que representam mais de metade da poupança em despesas com o pessoal, revelando falta de coerência; no que respeita à implementação do PREMAC propriamente dito, a poupança prevista de € 10,4 M foi justificada como proveniente da estimativa do não pagamento de despesas de representação e de telemóveis (valores da despesa de representação e de telemóveis multiplicado pelo n.º de dirigentes que se previa reduzir – 1.711 – o qual, conforme se demonstra no ponto 7.2, veio a ser de 770²).

Relativamente às despesas com consumos intermédios, desconhecem-se os pressupostos tidos em conta para a estimativa das poupanças, questionando-se inclusivamente se se tratavam de verdadeiras reduções nos consumos intermédios provenientes da diminuição das estruturas decorrentes da implementação do PREMAC, visto que os valores em causa não foram suficientemente especificados ou justificados, como por exemplo sucedeu quanto ao MSSS (€ 26,1 M) ou quanto MDN em que as observações indiciam que se tratava de redução de despesas com remunerações do pessoal dirigente e não de consumo intermédio. Neste item, 4 ministérios não reportaram poupanças em consumos intermédios (MJ, MEC, MEE e MF), o que não se compreende dado tratar-se de um plano transversal a todos eles.

A previsão orçamental das medidas de consolidação e as associadas ao PAEF, refletida nos mencionados quadros do Relatório que acompanhou a proposta de OE/2012 padece, por conseguinte,

¹ Estas duas medidas foram transversais a todos os trabalhadores da AP, não resultando do processo decorrente do PREMAC.

² Situação inicial a 30 de junho de 2011 – 5.464; situação final a 31 de dezembro de 2012 - 4.694.



de rigor e fiabilidade por não resultar dos sistemas que suportam a execução orçamental e se fundamentar numa recolha de informação junto das entidades envolvidas, sem que se encontrem evidenciados a validade das previsões e os procedimentos que garantam a coerência das mesmas.

Em sede de contraditório, a Ministra de Estado e das Finanças veio referir que *“o Relatório do Orçamento do Estado para 2014 representa já um passo importante no aumento da transparência orçamental e na melhoria da qualidade e quantidade da informação divulgada, considera-se que ainda é possível alcançar melhorias substanciais e pretende-se prosseguir esta estratégia”*.

Da análise ao Relatório que acompanhou a proposta de OE/2014 verificou-se que contém um quadro similar aos constantes nos anteriores OE/2011 a 2013 (Quadro II.3.4. - *Medidas de consolidação orçamental em 2014*), continuando a não explicitar a metodologia utilizada, os procedimentos subjacentes às estimativas, os seus pressupostos e efeitos na orçamentação das receitas e das despesas.

c) Acompanhamento das medidas de consolidação orçamental de 2012

A partir de abril de 2012 e com o objetivo de melhorar o acompanhamento e controlo da execução orçamental, a DGO instituiu um procedimento de reporte mensal por parte dos Coordenadores dos Programas Orçamentais, por forma a avaliar a implementação e o impacto orçamental das medidas do OE/2012, tendo por base o ficheiro disponibilizado pelo GPEARI/ Ministério das Finanças referido no ponto anterior.

Com este reporte, a DGO elabora um relatório que apresenta aos referidos Coordenadores, nas reuniões mensais, com os alertas quanto à regularidade e qualidade da prestação de informação, a qual é integrada nos relatórios mensais dirigidos ao Secretário de Estado do Orçamento.

Por força do mencionado no ponto anterior quanto ao ficheiro de base, também este acompanhamento sofre das fragilidades apontadas, agravando-se com a falta de reporte por parte de alguns Coordenadores (MEE e MF).

Em sede de contraditório, a DGO veio referir o seguinte: *“(...) a DGO procede, desde 2012, ao acompanhamento das medidas de consolidação orçamental como contributo para a fundamentação e controlo da execução orçamental. No corrente ano, mantém-se o acompanhamento e monitorização das referidas medidas, encontrando-se em desenvolvimento a implementação de um sistema de reporte online, através do site da DGO. Mantém-se o reporte mensal da execução das medidas e divulgação nas reuniões mensais com os Coordenadores dos Programas Orçamentais”*.

Informou ainda que *“Para a Conta Geral do Estado de 2013, e aquando da solicitação de contributos para a mesma, a DGO irá solicitar às entidades responsáveis pela avaliação do cumprimento das medidas de consolidação orçamental a informação sobre a respetiva execução orçamental”*.

Por sua vez, a Ministra de Estado e das Finanças, em contraditório, invocou a *“(...) publicação mensal da Síntese de Execução Orçamental pela Direção-Geral do Orçamento e, em particular, com o detalhe da informação providenciada nesse documento”*. Neste aspeto, realça-se que a referida síntese não reflete o acompanhamento específico das medidas de consolidação orçamental previstas no Orçamento.

O Tribunal regista positivamente as iniciativas da DGO que poderão vir a contribuir para a melhoria do controlo sobre a execução orçamental e prestação de contas, caso a Conta Geral do Estado de 2013 venha a conter informação sobre a execução das medidas de consolidação, quer do ponto de vista da receita quer da despesa.



Tribunal de Contas

d) Execução das medidas de consolidação orçamental de 2012

Em contabilidade nacional, o objetivo para o défice previsto no OE/2012 era de 4,5% do PIB – € 7.556,9 M, aproximado do fixado no MoU (inicial, até à 4.ª atualização) que era de € 7.645 M.

Por força dos desvios orçamentais entretanto ocorridos, o OE sofreu duas alterações, na primeira corrigiu-se ligeiramente o défice para € 7.605 M (4,5% do PIB) e na segunda ficou fixado nos € 8.314,1 M (5% do PIB)¹, em consonância com o previsto nas 5.ª e 6ª atualizações do MoU (5,0% do PIB - € 8.300 M).

O défice alcançado foi de 6,4% do PIB - € 10.641,2 M, superior em 2,1p.p. face ao registado em 2011 (4,3% do PIB - € 7.398,3)² revelando um desvio de 1,4 p.p. do PIB face ao acordado nas 5.ª e 6ª atualizações do MoU e ao OE final e de 1,9 p.p. do PIB face ao objetivo previsto do OE inicial.

No entanto, no que respeita ao cumprimento da meta estabelecida nos Memorandos de 5% do PIB para 2012, a 7.ª atualização refere o seguinte: *“É, no entanto, de notar que, sem a injeção de capital no banco estatal CGD, equivalente a 0,4% do PIB, o valor do défice ascenderia a 6% do PIB. Grande parte da restante diferença resulta do tratamento estatístico da venda da concessão da exploração dos principais aeroportos portugueses, representando 0,7% do PIB que, ao contrário do inicialmente previsto, foi contabilizada como uma operação financeira, sem impacto no défice. Por sua vez, o défice das Administrações Públicas em contabilidade pública, relevante para efeitos do programa, situou-se nos 4,7%, ou seja, abaixo do objetivo de 5%”,* ou seja, face à execução, o limite fixado só foi considerado cumprido tendo em conta um conjunto de operações específicas³.

Em contabilidade pública, o OE inicial previa um défice de € 6.821,6 M (4,5% do PIB), corrigido para € 6.193 M e para € 8.129,8 M⁴. A execução registou um défice de € 7.136,6 M⁵, superior à previsão inicial (agravando-se em € 315 M), mas que compara favoravelmente com a estimativa de execução para 2012 elaborada para efeitos do OE/2013, equivalente a 4,3% do PIB, superior em 0,9 p.p. face ao verificado no ano de 2011 (€ 5.862,8 M – 3,4% do PIB).

As principais variações da execução orçamental das administrações públicas em contabilidade pública⁶ ocorridas em 2012 face a 2011 encontram-se apresentadas no quadro seguinte.

¹ Leis n.ºs 20 e 64/2012, de 14 de maio e de 20 de dezembro.

² Conforme Procedimento dos Défices Excessivos – setembro de 2013.

³ Recapitalização da CGD (0,5% do PIB); *re-routing* da operação SAGESTAMO (0,5%); imparidades BPN (0,1%); concessão ANA (0,7%).

⁴ Cfr. relatório que acompanhou a proposta da 1.ª alteração do OE/2012 e estimativa de execução para 2012 apresentada no Relatório do OE/2013.

⁵ O saldo de 2012 sem entidades públicas empresariais (EPR) seria de €-6.301,7 M, uma vez que estas entidades contribuíram negativamente com um saldo de €-834,9 M.

⁶ Administração central, segurança social e administrações regional e local.

**Quadro 9 – Evolução da execução orçamental 2011/2012 – Administrações públicas**

Rubricas	2011		2012		Variação (s/ EPR)		Variação (c/ EPR)	
	AP'S	AP sem EPR	AP com EPR	Valor	%	Valor	%	
Despesas com pessoal	16.793,8	13.974,7	14.657,5	-2.819,1	-16,8	-2.136,3	-12,7	
Aquisição de bens e serviços	12.690,5	13.692,5	14.504,0	1.002,0	7,9	1.813,5	14,3	
Juros e outros encargos	6.271,1	7.165,2	8.170,8	894,1	14,3	1.899,7	30,3	
Transferências correntes	34.206,6	33.723,0	33.757,0	-483,6	-1,4	-449,6	-1,3	
Subsídios	2.047,7	2.180,9	2.208,8	133,2	6,5	161,1	7,9	
Outras despesas correntes	733,5	730,3	991,3	-3,2	-0,4	257,8	35,1	
Investimento	2.894,6	3.072,6	4.509,3	178,0	6,1	1.614,7	55,8	
Transferências de capital	2.217,3	1.008,4	1.008,4	-1.208,9	-54,5	-1.208,9	-54,5	
Outras despesas de capital	85,3	109,4	109,4	24,1	28,3	24,1	28,3	
1 - Total despesa efetiva	77.940,4	75.657,0	79.916,5	-2.283,4	-2,9	1.976,1	2,5	
		0,0	0,0					
Receita correntes	66.162,9	62.991,8	65.617,8	-3.171,1	-4,8	-545,1	-0,8	
Receita de capital	5.914,7	6.363,9	7.162,5	449,2	7,6	1.247,8	21,1	
2 - Total receita efetiva	72.077,6	69.355,7	72.780,3	-2.721,9	-3,8	702,7	1,0	
Saldo (2-1)	-5.862,8	-6.301,3	-7.136,2	-438,5	7,5	-1.273,4	21,7	

Fonte: Conta Geral do Estado, 2011 e 2012.

Segundo a CGE/2012, as principais reduções da despesa efetiva registaram-se nas rubricas de pessoal, que decresceram 16,8% - € 2.819,1 M (excluindo as EPR) - face ao ano anterior, dos quais € 2.335,9 M foram provenientes da administração central e a maior parcela em remunerações certas e permanentes de € 1.775,9 M (em que € 1.282,9 M foram por efeito da suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal), € 432,3 M das administrações regional e local e € 50,9 M da segurança social. Também se registaram decréscimos nas rubricas de transferências correntes e de capital, de € 483,6 M e de € 1.208,9 M, respetivamente.

Os principais aumentos da despesa face a 2011 ocorreram na aquisição de bens e serviços que ascenderam € 1.002,0 M (€ 1.813,5 considerando as EPR), nos juros, que se agravaram em € 894,1 M (€ 1.813,5 M, com EPR), e no investimento € 178,0 M (€ 1.614,7 M, com EPR).

Na receita, excluindo as EPR, verificou-se uma quebra significativa de € 2.721,9 M, em particular nas receitas correntes (€ 3.171,1 M).

Globalmente, no conjunto dos subsectores da administração central e da segurança social a despesa aumentou em € 2.082,8 M¹ (incluindo as EPR) e o aumento da receita ficou pelos € 524,1 M².

Por si só, a inserção das EPR no perímetro orçamental representou um agravamento do saldo em € 834,9 M (11,7%), sendo de relevar as despesas destas entidades com juros e outros encargos (€ 1.005,6 M) e em investimentos (€ 1.436,7 M).

Pese embora o Relatório do OE/2012 contenha o quadro relativo às medidas de consolidação orçamental (Quadro II.3.1.), a CGE não apresenta os resultados obtidos na execução das mesmas medidas quer na ótica da receita quer na da despesa. Também à semelhança do sucedido em 2011 a CGE/2012 voltou a não medir os impactos das medidas de consolidação orçamental decorrentes do PAEF, o que impede o exercício da sua avaliação e afeta a transparência e publicidade que devem presidir à apresentação das contas públicas.

¹ Em 2011 € 71.860,9 M e em 2012 € 73.947,7 M (cfr. Quadros 22 e 15 das CGE de 2011 e de 2012, respetivamente).

² Em 2011 € 65.802,4 M e em 2012 € 66.326,5 M (cfr. Quadros identificados na nota anterior).



Tribunal de Contas

6 – MEDIDAS ORÇAMENTAIS ESTRUTURAIS

QUADRO DA GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA

REPORTE E MONITORIZAÇÃO

ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

Com vista a reforçar o quadro de gestão financeira pública, foi previsto um conjunto de medidas que abrangem a estratégia orçamental, a concretizar através da elaboração de um documento próprio (documento de estratégia orçamental), do alargamento do processo orçamental a entidades que anteriormente não se encontravam incluídas, do controlo e a monitorização dos pagamentos em atraso, do reforço da informação sobre a execução orçamental e da identificação dos riscos orçamentais, das quais se destacam as que se enunciam.

REPORTE E MONITORIZAÇÃO

- 1 *Aprovar uma definição padronizada de atraso nos pagamentos e de compromissos financeiros (2.º trimestre de 2011).*
- 2 *Implementar quaisquer alterações às regras de execução orçamental e aos procedimentos necessários ao alinhamento com a definição padronizada de atrasos nos pagamentos e compromissos financeiros. Entretanto, os procedimentos de controlo de compromissos financeiros já existentes serão reforçados para todos os tipos de despesa no âmbito das Administrações Públicas. Poderá ser prestada assistência técnica, se necessário (4.º trimestre de 2011).*
- 3 *Realizar e publicar um levantamento completo de pagamentos em atraso até ao final de agosto de 2011, abrangendo todas as categorias de despesa vencida e vincenda até ao fim de junho de 2011. Este levantamento será aplicado a todas as entidades das Administrações Públicas, incluindo as que não integram o perímetro de consolidação.*
- 4 *No seguimento do levantamento, preparar um reporte mensal consolidado sobre atrasos no pagamento para o setor das Administrações Públicas. O perímetro das Administrações Públicas será definido da mesma forma que nas contas nacionais (3.º trimestre de 2011).*

Relativamente aos pagamentos em atraso, o Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, que estabeleceu as normas de execução do OE/2011, introduziu procedimentos com vista à divulgação dos prazos médios de pagamento ocorridos nos organismos públicos¹.

Posteriormente, com a publicação do Decreto-Lei n.º 65-A/2011, de 17 de maio, foi aprovada a definição *standard* de “atraso nos pagamentos” e “compromissos”, e estabelecida a obrigatoriedade do reporte de informação relativa aos pagamentos em atraso de forma a permitir que nos 3.º e 4.º trimestres de 2011, se procedesse à elaboração de um relatório que abrangesse os serviços integrados, os serviços e fundos autónomos, as regiões autónomas, bem como as demais empresas públicas, as autarquias locais e outras entidades que integram o universo das administrações públicas em contas

¹ A Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, tinha contemplado a obrigatoriedade de pagamento de juros de mora pelo Estado pela existência de pagamentos em atraso.



nacionais. Com este normativo, definiram-se os elementos que deveriam ser fornecidos às entidades responsáveis pela recolha dos mesmos (DGO, DGTF e DGAL) relativos às dívidas vencidas há 90 dias ou mais.

Assim, relativamente a estes conceitos, todas as entidades públicas deveriam passar a considerar:

- ◆ “*Atraso no pagamento*” - o não pagamento de fatura correspondente ao fornecimento dos bens e serviços após o decurso de 90 dias, ou mais, sobre a data convencionada para o pagamento da fatura ou, na sua ausência, sobre a data constante da mesma;
- ◆ “*Compromisso financeiro*” - a obrigação de pagamento, emergente de acordo entre as entidades, com vista ao fornecimento de bens ou à prestação de serviços, independentemente da sua formalização por contrato ou por ordem de compra.

A 1.^a atualização do MoU, de setembro de 2011, contemplou a obrigatoriedade de emitir instruções para que, relativamente aos compromissos, a partir de 1 de janeiro de 2012, se procedesse à verificação da sua cobertura na dotação disponível no sistema de contabilidade, a comprovar por documentos de cabimento autorizados com um número válido, tendo ficado acordado que a violação dessas regras acarretaria a ilegalidade dos compromissos ou dos pagamentos e a responsabilização dos agentes. A Circular Série A 1368 da DGO, aprovada pelo Secretário de Estado do Orçamento em 9 de setembro de 2011, emitiu instruções neste sentido.

Após definição do conceito de pagamentos em atraso, Portugal ficou vinculado à realização de um levantamento completo destes pagamentos que, de acordo com o memorando inicial, deveria estar completo até agosto de 2011. Atendendo às orientações da avaliação externa, a 1.^a atualização do MoU acrescentou que se deveria integrar mais um conjunto de transações (como custos salariais, serviços essenciais, encargos com juros, transferências para as administrações local e regional, bens e serviços, despesas de capital e transferências de impostos retidos e contribuições sociais para os serviços e instituições de cobrança competentes), levando à prorrogação da sua entrega para setembro de 2011.

De forma a controlar estas dívidas e a despesa pública, foram definidas as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso na Lei n.º 8/2012, em 21 de fevereiro (LCPA)¹ concretizando-se o princípio de que a execução orçamental não deveria conduzir à acumulação dos pagamentos em atraso, através da adoção de um sistema de controlo da despesa pública cujo enfoque deixou de estar na fase do pagamento da despesa para se centrar na assunção do compromisso, fazendo-a depender das disponibilidades financeiras de muito curto prazo.

Para tal, as entidades públicas passaram a dispor de sistemas informáticos para o registo dos fundos disponíveis, compromissos, passivos, contas a pagar e pagamentos em atraso², devendo os sistemas de contabilidade emitir um número de compromisso válido e sequencial a apor na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente. O sistema implementado visa, principalmente, que os pagamentos acumulados em atraso (stock) não aumentem face ao valor existente no final do mês anterior.

A LCPA prevê novas regras e um controlo mais rigoroso sobre a assunção de compromissos plurianuais, quer quanto à autorização dos mesmos quer quanto à sua inscrição nos suportes

¹ Complementada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, que contém os procedimentos de aplicação da LCPA e a operacionalização da prestação de informação.

² Definindo a LCPA os conceitos de compromissos, compromissos plurianuais, passivos, contas a pagar, pagamentos em atraso e fundos disponíveis.



Tribunal de Contas

informáticos das entidades responsáveis pelo controlo orçamental de cada subsistema da administração pública, e a existência de planos de liquidação dos pagamentos em atraso, a elaborar pelas entidades que se encontrassem nessa situação a 31 de dezembro de 2011.

Para efeito da verificação de que os compromissos não ultrapassam os fundos disponíveis, foram criados sistemas informáticos na DGO para o subsetor da administração central, nas Direções Regionais de Finanças no que toca à administração regional, na Administração Central do Sistema de Saúde quanto ao SNS, na Direção-Geral das Autarquias Locais para a administração local e no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social para este subsetor.

Este diploma aplica-se a todas as entidades da administração central do Estado, incluindo as entidades reclassificadas, a segurança social, as entidades públicas do SNS e os subsetores regional e local, sem prejuízo da sua independência orçamental.

Na 2.^a avaliação (dezembro de 2011) refere-se que o relatório sobre os pagamentos em atraso foi apresentado pelas autoridades portuguesas e integrava, para além do levantamento das dívidas em atraso, a estratégia para diminuir o *stock* dos pagamentos em atraso. No entanto, a medida foi considerada “parcialmente cumprida” porque, apesar de terem sido apresentados os resultados do levantamento dos pagamentos em atraso no setor público, a estratégia para a sua resolução foi considerada incompleta.

Em abril de 2012 foi divulgado o documento sobre a “Estratégia para a redução dos pagamentos em atraso há mais de 90 dias” onde se refere o seguinte:

“O sector público alargado (Administração Pública e Hospitais EPE) apresentava no final de 2011 um total de cerca de 5 338 milhões de euros de pagamentos vencidos há mais de 90 dias. Este montante de pagamentos devidos pelo sector público a fornecedores impõe custos importantes para a economia portuguesa em geral e para os fornecedores do sector público em particular”, dando-se conta que estes fornecedores incorriam “(...)em custos financeiros adicionais importantes(...)” e que “para além do custo de financiamento associado ao prazo de pagamento dilatado, acresce ainda um custo associado à incerteza relativamente à data do recebimento, afetando o cálculo económico. Estes custos repercutem-se em preços mais elevados dos bens e serviços e no aumento da incerteza em todos os intervenientes com repercussões em toda a economia. A redução dos prazos de pagamento do sector público é essencial para reduzir estes custos, aumentar a eficiência e reduzir a incerteza na economia”.

A fim de dar cumprimento à medida sobre o reporte mensal consolidado dos pagamentos em atraso para o setor das administrações públicas, a DGO divulgou na Síntese de Execução Orçamental (SEO) de setembro de 2011, pela primeira vez, esta informação, passando a reportá-la com regularidade.

A DGO publica ainda, mensalmente, as listas das entidades incumpridoras da LCPA, encontrando-se, inclusivamente, previstas sanções aplicáveis a estas entidades, que vão desde a cativação das dotações orçamentais, até ao apuramento de responsabilidades financeiras.

5

Melhorar o atual reporte mensal da execução orçamental, em base de caixa para as Administrações Públicas, incluindo em base consolidada O atual perímetro de reporte mensal inclui o Estado, Serviços e Fundos Autónomos, a Segurança Social, as administrações regional e local e será progressivamente ampliado para incluir o SEE e as PPP reclassificadas no âmbito das Administrações Públicas (3.º trimestre de 2011).



Relativamente ao reporte orçamental, assistiu-se a uma melhoria substancial¹, tendo sido considerada a medida como “*observada*” na avaliação externa de dezembro de 2011.

Em 2011, os dados sobre a execução orçamental divulgados pela DGO na SEO passaram a abranger mensalmente informação acumulada sobre as regiões autónomas e sobre o SNS², refletindo os resultados dos deveres de informação mensal por parte destes setores, impostos pelo decreto-lei de execução orçamental para 2011, pese embora os dados das regiões autónomas se apresentassem com uma diferença de um mês em relação aos demais; no que respeita aos municípios, a periodicidade da divulgação da execução orçamental permaneceu trimestral. Foi ainda gradualmente introduzida informação sobre a conta consolidada da administração central, numa primeira fase, e com a da segurança social posteriormente.

Já em 2012, a conta consolidada apresentada na SEO passou a abranger todos os subsetores, incluindo as administrações regional e local. Por efeito das normas do decreto-lei de execução orçamental, os municípios foram obrigados a reportar informação mensal, tendo sido reduzidos os prazos para prestar os dados, pelo que a data de atualização da execução orçamental dos subsetores regional e local passou a ser coincidente com a dos outros subsetores.

Foi ainda introduzida informação mensal sobre o cumprimento do saldo para efeitos do PAEF. Salienta-se ainda que o ano de 2012 se caracterizou pela inserção no perímetro orçamental das EPR, pelo que as Sínteses publicadas refletem essa realidade.

Em janeiro de 2013 operou-se uma reestruturação da SEO, quer ao nível da organização da informação apresentada quer no que respeita ao alargamento do âmbito do seu conteúdo temático, envolvendo um maior detalhe dos fatores explicativos da execução orçamental.

É de destacar a apresentação da informação sobre o conjunto da administração central, deixando de efetuar uma abordagem em separado dos subsetores Estado e serviços e fundos autónomos, privilegiando a análise por agregados da despesa³ (pessoal, aquisição de bens e de serviços, juros, encargos financeiros das EPR, subsídios, transferências, investimento) e da receita. Introduziram-se dois novos capítulos, incidindo sobre: i) despesas com ativos financeiros; e ii) outros aspetos relevantes (SNS, dívida não financeira e despesa/receita com tratamento diferenciado em contas nacionais). Os mapas anexos à Síntese foram alterados, contendo um ficheiro principal e outro com informação complementar, divulgando-se assim mais informação e com maior detalhe.

No entanto, constata-se a inexistência de prestação de informação por parte de alguns municípios, identificando os quadros da execução orçamental destas entidades faltas sistemáticas no universo analisado.

No exercício do contraditório, o Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional veio referir que “*o número de municípios em falta tem diminuído significativamente nos últimos meses, sendo em número de três no último reporte de execução orçamental, justificado por problemas técnicos informáticos*”.

¹ Face a 2010 - ano em que foram introduzidas alterações substanciais à estrutura e informação divulgada no Boletim Informativo, que passou a designar-se por Síntese da Execução Orçamental.

² Em 2010, a informação divulgada pela DGO continha os dados da execução orçamental do SNS, das regiões autónomas e dos municípios por trimestre.

³ De referir que os mapas continuam a reportar informação por subsetores.



Tribunal de Contas

De acordo com as SEO, em dezembro de 2012 encontrava-se em falta a informação relativa à execução orçamental de 52 municípios e nos meses de junho e de outubro de 2013, a de 18 e 36 municípios, respetivamente.

6 *Para fazer avançar a reforma do sistema de controlo orçamental, deverá ser apresentada uma proposta para reduzir a fragmentação orçamental (2.º trimestre de 2012).*

Esta medida, introduzida na 4.ª atualização do MoU, foi considerada “*Observada*” na avaliação de outubro de 2012, uma vez que o Governo apresentou propostas sobre a redução da fragmentação orçamental.

O Relatório que acompanhou a proposta de OE para 2013 integrou um anexo sobre a “*Criação das Bases Institucionais para a Sustentabilidade das Finanças Públicas – Plano estratégico 2013-2015*” no qual se encontra assumido que “*Portugal compara desfavoravelmente com a generalidade das economias avançadas em matéria de regras e procedimentos orçamentais, de capacidade institucional e de modelo de organização do sector público nestes domínios. As mais importantes fragilidades do sistema são a elevada fragmentação do orçamento, uma programação orçamental plurianual incipiente e a ausência de um sistema contabilístico completo e de informação crítica para avaliação do desempenho*” e que “*A concretização dos objetivos orçamentais de médio prazo e a criação de condições que garantam a sustentabilidade do processo de consolidação orçamental em curso exigem uma alteração de paradigma em matéria de instituições, regras e procedimentos na área das finanças públicas*”.

Neste Plano estratégico menciona-se também que:

- ◆ “*O modelo orçamental deve permitir definir os recursos a afetar a cada atividade, os bens e serviços públicos a produzir, os resultados e o impacto esperado dessa produção no conjunto da sociedade*”, e “*responsabilizar os agentes políticos pelos resultados globais obtidos em cada área*”, assim como “*diagnosticar e evidenciar, em tempo útil, situações que ponham em causa a sustentabilidade das finanças públicas*”;
- ◆ “*(...) foram dados passos nos últimos anos no processo orçamental, reduzindo a fragmentação e aumentando a responsabilidade dos decisores. Contudo, o processo orçamental em Portugal está ainda distante das melhores práticas internacionais nesta área*”.

De acordo com este Plano o modelo inerente à redução da fragmentação iniciou-se em 2013, com aplicação nos Ministérios das Finanças e dos Negócios Estrangeiros (ministérios piloto) para posteriormente ser replicado aos restantes, encontrando-se prevista a realização de uma avaliação ainda no decurso do presente ano, definindo-se o OE de 2015 como data limite para a generalização a todos os ministérios.

7 *A atual informação anual sobre a despesa fiscal será melhorada, a partir do OE para 2012, de acordo com as boas práticas internacionais. A informação abrangerá as administrações central, regional e local. Poderá ser prestada assistência técnica, se necessário (3.º trimestre de 2011). Será preparado um levantamento completo de todas as despesas fiscais, por tipo de imposto, bem como a respetiva estimativa de custos para 2011 (2.º trimestre de 2011).*

Sobre a informação da despesa fiscal, na sequência da 1.ª avaliação, de setembro de 2011, esta medida foi modificada, ficando acordado que, após o levantamento sobre as despesas fiscais, seria elaborado até outubro de 2011 um relatório que deveria estar de acordo com as boas práticas internacionais e com as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).



Posteriormente, na 2.^a avaliação (dezembro de 2011), a medida foi considerada “*Não observada*”, tendo ficado acordado que o relatório ficaria adiado para o 1.^o trimestre de 2012 e que seria elaborado em colaboração com os técnicos da CE e do FMI, devendo a análise abranger as administrações central, regional e local, de forma a ser parte integrante do OE de 2012.

O relatório em causa foi apresentado em dezembro de 2012, referindo-se à despesa fiscal de 2013. Na 3.^a avaliação de março de 2012 acordou-se que deveria ser publicado juntamente com a proposta de OE/2013 uma evolução da despesa fiscal. No entanto, a medida foi classificada como “*Parcialmente observada*” na 5.^a avaliação (outubro de 2012) porque se considerou que, apesar da estimativa das despesas fiscais estar enunciada, seriam necessários esforços adicionais para desenvolver e aplicar uma metodologia na sua avaliação.

8

Publicar contas trimestrais para o Setor Empresarial do Estado (SEE) o mais tardar 45 dias após o final de cada trimestre. Tal deverá iniciar-se com as 30 maiores empresas públicas que se encontram consolidadas nas Administrações Públicas, mas como regra geral todas as empresas deverão seguir as mesmas normas de reporte (4.^o trimestre de 2011).

Muito embora tenham ocorrido atrasos na publicação das contas trimestrais do SEE, a avaliação de dezembro de 2011 considerou a medida “*Observada*”, tendo sido referido que estavam disponíveis as contas trimestrais para todas as empresas da administração central.

No entanto, até ao final de setembro de 2013, ainda só tinham sido publicitadas as contas relativas ao 1.^o trimestre de 2013 do SEE, não se encontrando divulgadas as relativas ao 2.^o trimestre de 2013, quando, para dar cumprimento ao prazo fixado, já o deveriam ter sido¹.

Neste contexto, salienta-se também que o Relatório Anual do SEE sobre o ano de 2012 ainda não foi publicado, quando, à semelhança dos outros anos, deveria ocorrer em julho.

Em sede de contraditório, a DGTF veio informar que esta documentação seria brevemente divulgada, o que veio a ocorrer em novembro de 2013².

9

Publicar informações sobre: o número de funcionários públicos numa base trimestral (o mais tardar 30 dias após o final de cada trimestre); stock e fluxos ao longo do período em causa por Ministério ou entidade empregadora (isto é, novas contratações, fluxos de saídas por reforma, e saídas para outros serviços públicos, sector privado ou desemprego); salários médios, benefícios e gratificações (1.^o trimestre de 2012).

Esta medida enquadra-se na necessidade de dispor de informação estatística sobre o mercado de trabalho em termos privados e públicos através de indicadores consistentes e comparáveis, integrados na ótica do emprego público face ao emprego geral e da análise comparada com as administrações públicas de outros países, designadamente com os membros da UE e os países da OCDE³. Neste contexto, o INE e a DGAEP celebraram um protocolo cujo objeto foi o estabelecimento de regras de

¹ As contas referentes ao 2.^o trimestre de 2013 deveriam ser divulgadas até 15 de agosto.

² Conforme informação prestada pela DGTF em 26 de novembro de 2013 (após o prazo do exercício do contraditório).

³ Incluem-se conceitos estatísticos aprovados pelo Conselho Superior de Estatística, decorrentes da legislação, ou adotados por organizações internacionais, em particular, OCDE, Eurostat e organismos do sistema das Nações Unidas.



Tribunal de Contas

caracterização do emprego das administrações públicas¹.

De forma a dar cumprimento a esta medida, foi publicada a Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, que instituiu o Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE), cuja entidade gestora e detentora é a DGAEP, aplicável a todos organismos da administração pública (SI e SFA), às regiões autónomas, às autarquias locais e a outras entidades que integram o universo das AP's em contas nacionais.

Na realidade a DGAEP já dispunha deste sistema de informação, permitindo a elaboração do Boletim do Observatório do Emprego Público, cuja 1.ª publicação ocorreu em outubro de 2008 para o período 2005-2007, que divulgava dados e indicadores estatísticos sobre o emprego público (abrangendo apenas a administração direta e indireta do Estado) no âmbito das estatísticas do mercado de trabalho.

Com esta lei, o SIOE foi revalorizado e constituiu-se como uma base de dados de caracterização de entidades públicas e dos respetivos recursos humanos, com vista a habilitar os órgãos de governo próprios com a informação indispensável para definição das políticas de organização do Estado e da gestão dos respetivos recursos humanos. Para efeitos de divulgação da informação, iniciou-se em 2012 a publicação trimestral da Síntese Estatística do Emprego Público (SIEP).

A Lei 57/2011 foi alterada através do artigo 57.º do OE/2013, passando a incluir no seu âmbito de aplicação as entidades públicas não incluídas no setor das AP's em contas nacionais (sociedades financeiras e não financeiras públicas), refletindo a SIEP do 2.º trimestre de 2013 esta realidade.

A caracterização dos recursos humanos das entidades inclui os seguintes dados: número de trabalhadores em exercício efetivo de funções nas entidades públicas (designadamente com as seguintes indicações: relação jurídica de emprego; cargo, carreira ou grupo; género; nível de escolaridade e área de formação académica, escalão etário); fluxos de entradas e saídas no período; remunerações, suplementos, subsídios, benefícios, gratificações e outros abonos em numerário ou espécie no período de referência²; número de trabalhadores com deficiência ou doença crónica; e o número de prestadores de serviço, por modalidade contratual e por género e respetivo encargo.

A informação residente no SIOE encontra-se em permanente atualização sendo da responsabilidade das entidades, sem prejuízo da intervenção da DGAEP enquanto entidade gestora.

O carregamento e a atualização dos dados são efetuados trimestralmente pelas entidades públicas a que respeitam nos seguintes prazos: a) de 1 a 15/01, os dados reportados a 31 de dezembro do ano anterior; b) de 1 a 15/04, os dados reportados a 31/03; c) de 1 a 15/07, os dados reportados a 30/06; d) de 1 a 15/10, os dados reportados a 30/09. O carregamento dos dados relativamente ao pessoal em situação de mobilidade especial que lhes esteja afeto, bem como ao pessoal em funções nos gabinetes dos respetivos membros do Governo é da responsabilidade das Secretarias-Gerais.

Relativamente às entidades públicas que integram as administrações regionais, o carregamento e atualização dos dados são efetuados pela competente entidade pública regional, (utilizando um sistema que garante a sua integração no SIOE), tendo sido para o efeito celebrados protocolos.

¹ Para efeitos das estatísticas do emprego público, o setor das AP's compreende as administrações central, regional e local. O universo não abrange as instituições sem fins lucrativos controladas e/ou financiadas por unidades das administrações públicas. Inclui os trabalhadores com uma relação jurídica de emprego regulada pelo direito público nas entidades públicas empresariais.

² O mês de referência é o de outubro.



As entidades da administração local procedem ao carregamento e atualização dos dados no SIAL¹, administrado pela DGAL, competindo a esta comunicar e assegurar à DGAEP, para integração no SIOE, o acesso aos dados, conforme determinado pelo Despacho n.º 2843/2012, de 28 de fevereiro, dos Gabinetes dos Secretários de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa e da Administração Pública.

A primeira publicação da SIEP ocorreu em 15 de maio de 2012, que reportou informação sobre primeiro trimestre de 2012 assim como a situação em 31 de dezembro de 2011. Desde essa data, têm sido elaboradas as SIEP relativas a todos os trimestres nas datas previstas, dando assim cumprimento à presente medida do MoU.

10 *Adotar os Estatutos do Conselho das Finanças Públicas, baseados no relatório de 6 de abril de 2011 do grupo de trabalho. O Conselho estará operacional a tempo do OE para 2012 (3.º trimestre de 2011).*

11 *O Conselho das Finanças Públicas deverá estar operacional até ao 4.º trimestre de 2011.*

O Conselho das Finanças Públicas (CFP) foi criado pelo artigo 12.º-I da LEO, aditado pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio (5.ª alteração). O Memorando inicial fez constar que seus estatutos deveriam ser adotados e o Conselho estar operacional até ao 3.º trimestre de 2011.

Os estatutos do CFP foram aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro e a sua operacionalização foi adiada para o 4.º trimestre de 2011. A medida foi considerada como “*Observada*” na avaliação externa, mas ficando novamente adiada a sua operacionalização para março de 2012, tendo a 4.ª avaliação considerada cumprida neste aspeto.

O CFP é uma entidade administrativa independente, competindo-lhe pronunciar-se designadamente sobre: i) os cenários macroeconómico e orçamental; ii) a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas; iii) o saldo orçamental; iv) a regra da despesa da administração central; v) as regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais.

ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

12 *Publicar um documento de estratégia orçamental para as Administrações Públicas até final de agosto de 2011 e, a partir daí, anualmente em abril, para o Programa de Estabilidade e Crescimento. O documento especificará as previsões económicas e orçamentais de médio prazo a 4 anos e os custos de novas decisões políticas no mesmo horizonte temporal. Os orçamentos incluirão a reconciliação das revisões das previsões orçamentais a quatro anos decorrentes das decisões políticas e das alterações dos parâmetros, por exemplo, decisões de política económica, alterações no cenário macroeconómico.*

No âmbito destas medidas incluídas nos MoU foram elaborados e divulgados os Documentos de Estratégia Orçamental (DEO). O primeiro, referente ao período 2011-2015, foi publicado em agosto de 2011, o segundo (2012-2016) e o terceiro (2013-2017), foram divulgados em abril de 2012 e de 2013, respetivamente.

¹ Sistema central de recolha e validação da informação financeira e não financeira das autarquias.



Tribunal de Contas

13

Publicar anualmente um relatório abrangente sobre riscos orçamentais, fazendo parte integrante do Orçamento do Estado, que identificará os riscos orçamentais gerais e as responsabilidades contingentes específicas às quais a Administração Pública possa estar exposta, incluindo as Parcerias Público-Privadas (PPP), empresas do SEE e garantias prestadas aos bancos. O relatório sobre riscos orçamentais, incluído no Orçamento do Estado para 2012, será melhorado com a colaboração dos técnicos da CE e do FMI e publicado até abril de 2012.

A 2.^a avaliação considerou a medida “Parcialmente observada” pelo facto de o relatório que acompanhou a proposta de OE/2012 não quantificar os riscos orçamentais, nem identificar os riscos subjacentes ao cenário macroeconómico, aos passivos contingentes e aos défices tarifários nos setores da energia e da água, referindo que seriam necessárias análises sobre cenários numéricos, o que levou a que a medida, na 2.^a atualização do MoU, tivesse implícita uma recomendação de melhoria na abordagem sobre os riscos orçamentais. A 6.^a avaliação, de dezembro de 2012, considerou a medida observada.

14

Assegurar a implementação integral da nova Lei do Enquadramento Orçamental adotando as necessárias alterações legais, incluindo à Lei das Finanças Regionais e à Lei das Finanças Locais (3.º trimestre de 2011, posteriormente prorrogada para o 4.º trimestre de 2011):

- ◆ *o perímetro da Administração Pública abrangerá o Estado, Serviços e Fundos Autónomos, a Segurança Social, o SEE e as PPP reclassificadas no âmbito das Administrações Públicas e as administrações local e regional;*
- ◆ *definir pormenorizadamente as características propostas para o enquadramento orçamental de médio prazo, incluindo a estratégia orçamental de médio prazo, processos de tomada de decisões e de definição de prioridades, regras de reporte, controlo de compromissos financeiros; e reservas de contingência apropriadas e respetivas regras de acesso (prorrogado o prazo para o 2.º trimestre de 2012).*

Esta medida visava a implementação das reformas substantivas no processo orçamental introduzidas pela 5.^a alteração à LEO (Lei n.º 22/2011). Estas alterações incidiram sobre: o âmbito de aplicação da LEO; a estruturação do orçamento por programas e a adoção de um quadro plurianual de programação orçamental; os princípios orçamentais; a criação de uma regra da despesa e de uma regra de saldo, a orçamentação de base zero e ainda a criação do Conselho das Finanças Públicas.

Esta revisão à LEO adicionou novos conceitos e regras financeiras que alargaram o âmbito de aplicação subjetivo e reforçaram o grau de exigência ao nível do reporte e acompanhamento da execução orçamental, tendo sido incorporadas no setor público administrativo e, como tal, abrangidas pelo âmbito de aplicação da LEO, as entidades que fazem parte das AP's para efeitos do Sistema Europeu de Contas Nacionais, aproximando-se desta forma o universo da contabilidade pública ao da contabilidade nacional.

Foi também contemplado o reforço da programação financeira vinculando o orçamento a uma estruturação por programas e a um quadro plurianual de programação orçamental a 4 anos onde estão definidos, inclusivamente, os limites da despesa da administração central financiadas por receitas gerais. Esta alteração à LEO alargou a todo o orçamento a aplicação dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental.

Ainda em 2011, foi aprovada a Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro (6.^a alteração da LEO), determinando que a proposta do OE/2012 seria acompanhada da estratégia, procedimentos e



calendarização de implementação da LEO, tendo sido, em seu cumprimento, publicada a Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro¹.

Na 6.ª atualização do MoU foi estabelecido o compromisso de proceder à revisão da LEO com o objetivo de transpor o novo enquadramento orçamental comunitário e acolher o Pacto Orçamental. Neste sentido, a Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, (7.ª alteração), transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados membros, e deu cumprimento às disposições do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária.

Estas últimas alterações introduzidas incidem sobre a regra do saldo orçamental estrutural, o quadro plurianual de programação orçamental, a informação constante do relatório que acompanha a proposta de lei de OE e o reporte de informação a prestar pelos municípios e regiões autónomas, tendo sido aditados ao conjunto de princípios e regras orçamentais, os da sustentabilidade, da economia, eficiência e eficácia na assunção de compromissos e na realização de despesa, da responsabilidade dos subsectores das administrações públicas e a regra do limite da dívida pública.

Encontra-se prevista no MoU uma nova alteração ao enquadramento orçamental, a concretizar-se até ao final de 2013, com vista a melhorar os procedimentos orçamentais e as regras de gestão orçamental, bem como reforçar a responsabilização, a transparência e a simplificação.

15 *Será submetida à Assembleia da República uma proposta de revisão da Lei das Finanças Locais e da Lei das Finanças Regionais, com vista a adaptar as mesmas aos princípios e normas adotadas pela recentemente revista Lei do Enquadramento Orçamental, nomeadamente no que se refere: (i) à inclusão de todas as entidades públicas relevantes no perímetro das administrações local e regional; (ii) ao enquadramento plurianual das regras de despesa, saldos orçamentais e regras de endividamento e de orçamentação de programas; (iii) à interação com as funções do Conselho das Finanças Públicas (4.º trimestre de 2011).*

No que se relaciona com o compromisso de revisão das leis das finanças locais e regionais, verificaram-se derrapagens de calendário bastante significativas face ao Memorando inicial, que determinava a apresentação das respetivas propostas de lei à Assembleia da República até 31 de dezembro de 2011, o que veio a acontecer um ano depois.

A revisão destes diplomas teria de entrar em linha de conta com as alterações dos princípios e normas contempladas na LEO, havendo o acordo, desde o início do PAEF, de garantir que as medidas tomadas no enquadramento orçamental ao nível da administração central deveriam ser também vertidas ao nível regional e local.

No âmbito das finanças locais, a proposta de lei deu entrada na Assembleia da República em 31 de dezembro de 2012 (Proposta de Lei n.º 122/XII) mas o diploma só foi publicado em setembro de 2013 - Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais; por sua vez, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabeleceu o regime jurídico das autarquias locais, aprovou o estatuto das entidades intermunicipais, instituiu o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovou o regime jurídico do associativismo autárquico.

¹ O calendário de implementação veio a ser alterado pelas Portarias (1ª série) n.ºs 103/2012 e 166/2013, de 17 e de 29 de abril, respetivamente.



Tribunal de Contas

O mesmo sucedeu com as finanças regionais cuja Proposta de Lei n.º 121/XII deu entrada na Assembleia da República em dezembro de 2012 e a Lei Orgânica n.º 2/2013 só foi publicada em 2 de setembro.

Estas revisões às leis das finanças locais e regionais assentaram, nomeadamente, na necessidade de adaptar a arquitetura jurídica destes subsetores da administração pública às revisões da LEO em especial no que toca à transposição para a ordem jurídica interna das regras e dos procedimentos orçamentais constantes do Pacto Orçamental, da inclusão de todas as entidades relevantes no perímetro das administrações local e regional, da adoção de um quadro plurianual de programação orçamental e da interação com o Conselho das Finanças Públicas, que deverá efetuar a avaliação das projeções de receitas e planos orçamentais plurianuais das administrações locais e regionais.

Os novos regimes financeiros contemplam, entre outros aspetos, o reforço das responsabilidades orçamentais e adoção de mecanismos de prevenção de situações de instabilidade e desequilíbrio financeiro.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O MoU contém um conjunto de medidas destinadas à administração pública cujo objetivo é o de *“Melhorar a eficiência da administração pública pela eliminação de redundâncias, simplificando procedimentos e reorganizando serviços; regular a criação e o funcionamento de todas as entidades públicas (por exemplo, empresas, fundações, associações); melhorar o processo orçamental através do enquadramento legal recentemente aprovado, incluindo a adaptação em conformidade da Lei das Finanças Regionais e da Lei das Finanças Locais; reforçar a gestão de riscos, a responsabilização, o reporte e a monitorização”*.

No âmbito da administração pública, as medidas previstas no Memorando abrangem as administrações central, regional e local, nomeadamente no que respeita aos recursos humanos, às fundações e ao regime de proteção social convergente, bem como os serviços partilhados.

Seguidamente apresenta-se um ponto de situação da implementação das medidas e respetiva calendarização, bem como a análise dos documentos produzidos e das avaliações efetuadas.

1 *Reduzir os cargos dirigentes e os serviços em, pelo menos, 15% na administração central (4º trimestre de 2011, prorrogada na 2.ª atualização do MoU para abril de 2012).*

2 *Com vista a aumentar a eficiência da administração central e racionalizar a utilização de recursos, implementar a 2ª fase do Programa de Reestruturação da Administração Central (4º trimestre de 2011, prorrogada na 2.ª atualização do MoU para o 3.º trimestre de 2012).*

A medida relativa à redução de dirigentes na administração central sofreu algumas alterações, destacando-se o compromisso de maior redução dos cargos dirigentes e dos serviços, passando dos 15% inicialmente previstos para 27% e em 40%, respetivamente, em conformidade com o relatório do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) de 15 de setembro de 2011 (cfr. 2.ª atualização do MoU – dezembro de 2011). A medida deixou de constar a partir da 4ª atualização, por ter sido considerada observada no relatório de avaliação da CE.

No que toca à segunda medida, foi tida como observada na avaliação de dezembro de 2012, com a apresentação do Relatório Final de Aplicação do PREMAC, de 29 de novembro, já não constando da 6.ª Atualização.



A análise detalhada do cumprimento destas medidas efetua-se no ponto 7 deste Relatório.

3 *Proposta de lei até ao 4.º trimestre de 2011, para que cada município tenha o dever de apresentar o respetivo plano para atingir o objetivo de redução dos seus cargos dirigentes e unidades administrativas num mínimo de 15% até final de 2012. Nas regiões autónomas, promover as iniciativas necessárias (4.º trimestre de 2011) para que cada região apresente o respetivo plano para atingir o mesmo objetivo.*

Esta medida foi considerada cumprida na 5.ª avaliação com a publicação da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, que adaptou o estatuto do pessoal dirigente à administração local e estabeleceu regras e critérios para a determinação do número de dirigentes em função da população residente, da população em movimento pendular¹ e das dormidas turísticas, bem como do valor da parcela percentual nos Fundos de Equilíbrio Financeiro e Social Municipal e da participação variável no IRS.

Em setembro de 2011 foi apresentado o Documento Verde da Reforma da Administração Local que, entre outras matérias, propôs uma matriz de critérios orientadores para a definição do número de cargos de dirigentes municipais, propondo um total de 1.495 dirigentes, baseado apenas no critério do número de habitantes, tendo a lei supra referida contemplado outros critérios, permitindo assim um maior número de dirigentes face ao estudo apresentado.

Segundo os dados mais recentes sobre o emprego público, divulgados pela DGAEP na SIEP, a 30 de junho de 2013 a administração local registava 224 dirigentes superiores e 2.785 dirigentes intermédios, que comparavam, respetivamente, com 234 e 3.193 a 31 de dezembro de 2011², o que representa uma redução de 12,2%.

No que respeita à Região Autónoma da Madeira, o respetivo Programa de Ajustamento³ contempla esta medida, tendo o Governo Regional ficado comprometido, até ao final de 2012, a reduzir em pelo menos 15% o número de dirigentes face ao 3.º trimestre de 2011, sendo o cumprimento da medida avaliado pelo Ministério das Finanças com recurso ao SIOE. Nos dados disponibilizados, a 31 de dezembro de 2011 estavam registados 485 dirigentes (86 superiores e 399 intermédios) e em 30 de junho de 2013 a redução alcançada era de 19,0% (menos 92 cargos). As avaliações efetuadas ao cumprimento do Programa de Ajustamento foram positivas nesta matéria.

Relativamente à Região Autónoma dos Açores, em 31 de dezembro de 2011 registava no SIOE 428 dirigentes (122 de nível superior e 306 cargos intermédios) e em 30 de junho de 2013 apresentou uma redução de 4,4% (menos 19 cargos, dos quais 14 eram de nível superior), ficando muito aquém dos 15% previstos no PAEF.

A medida deixou de constar do MoU a partir da 6.ª avaliação, pese embora não tenham sido alcançados os resultados previstos no que respeita à administração local e à Região Autónoma dos Açores.

¹ População que trabalha ou estuda em determinado município, ainda que no mesmo não resida.

² Segundo as notas técnicas divulgadas na Síntese Estatística, a administração local engloba: assembleias distritais, câmaras municipais, juntas de freguesia, serviços autónomos e instituições sem fins lucrativos. Refere-se ainda que a informação relativa à administração local é provisória para todos os períodos em análise dada à fragilidade de parte dos dados reportados pelas entidades no SIOE através do SIAL da Direção-Geral das Autarquias Locais.

³ Assinado em 27 de janeiro de 2012, na sequência do pedido de assistência financeira por parte do Governo Regional junto da República Portuguesa, envolvendo € 1.500 M.



Tribunal de Contas

4 *Elaborar uma análise do custo/benefício de todas as entidades públicas ou semi-públicas (fundações, associações e outras), em toda a AP até ao 4.º trimestre de 2011 (prazo que foi prorrogado para o 2.º trimestre de 2012) e com base nesta tomar a decisão de as encerrar ou de as manter (2.º trimestre de 2012, prorrogado para o 3.º trimestre de 2012).*

5 *Regulamentar, através de lei, a criação e o funcionamento de fundações, associações e outras entidades semelhantes pela administração central e local (em coordenação com o SEE), até ao 4.º trimestre de 2011 (prorrogado para o 2.º trimestre de 2012).*

Estas medidas, cujo universo abrangia “*fundações, associações e outras em todos os setores das administrações públicas*” sofreram alterações, destacando-se que foram cindidos os objetivos quanto às “*fundações*” dos fixados para as “*associações e outras entidades públicas e semi-públicas*”. Relativamente às fundações, os objetivos foram observados com a apresentação à Assembleia da República do projeto de lei-quadro das fundações em fevereiro de 2012, bem como com a publicação do projeto de decisão decorrente da análise custo-benefício (julho de 2012) e com a proposta de OE/2013, que contemplou a redução de apoios às fundações¹.

Subsiste ainda a medida relativa às associações, à qual se adicionaram os observatórios, prevendo-se, na 7ª atualização, a revisão da legislação de modo a simplificar a extinção de associações e observatórios existentes e a definir os mecanismos de controlo e de prestação de contas a implementar (2.º trimestre de 2013).

Em julho de 2012, foi apresentado um relatório com os resultados do censo obrigatório às fundações nacionais ou estrangeiras que prosseguissem os seus fins em território nacional, com vista a proceder à avaliação do respetivo custo/benefício e da sua viabilidade financeira e à tomada de decisões sobre a sua manutenção ou extinção, eventual continuação, redução ou cessação dos apoios financeiros concedidos, bem como a manutenção ou cancelamento do estatuto de utilidade pública².

Na sequência do mesmo relatório, foi publicada a RCM n.º 79-A/2012, de 25 de setembro, que formulou propostas de decisão de manutenção ou extinção das fundações públicas de direito privado, de continuação, redução ou cessação de apoios financeiros, de cancelamento do estatuto de utilidade pública (anexos I e II da Resolução); no que respeita às fundações participadas pelas regiões autónomas e pelas autarquias locais, o resultado da avaliação foi remetido para decisão por parte dos órgãos legalmente competentes (anexos III e IV)³.

Em 9 de julho de 2012 foi publicada a Lei-Quadro das Fundações – Lei n.º 24/2012 (que altera igualmente o Código Civil), dando cumprimento à correspondente medida do PAEF, mas apenas na parte que toca às fundações.

O relatório de avaliação final das fundações foi divulgado em fevereiro de 2013, tendo sido publicada em 8 de março de 2013 a RCM n.º 13-A/2013 que contém as medidas finais relativamente a 423

¹ Confrontar, a propósito, o Relatório n.º 1/2011 – 2.ª Secção do Tribunal de Contas, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2011/2s/audit-dgtr-rel001-2011-2s.shtm.

² O censo foi determinado pela Lei n.º 1/2012, de 3 de janeiro. Para o efeito, foi criado um grupo de trabalho constituído por representantes da IGF (que coordenou), DGO, DGAEP, Centro de Gestão da Rede Informática do Governo e Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros.

³ O anexo V contém os projetos de decisão final sobre as fundações com respostas incompletas e/ou que não disponibilizaram documentação no âmbito do censo e o anexo VI os projetos de decisão final sobre as entidades instituídas ou criadas como fundações, mas que não foram administrativa ou normativamente reconhecidas como fundações, para cancelamento do registo.



fundações: a decisão de manutenção ou sem alterações abrangeu 98 fundações; relativamente a 132 fundações foram propostas alterações envolvendo decisões, recomendações ou propostas de extinção, decisões de redução total ou parcial de apoios, ou ainda a cessação do estatuto de utilidade pública; no que respeita a 193 fundações identificadas como não respondentes ao censo, foi proibida a atribuição de quaisquer transferências, independentemente da sua forma, por parte de entidades públicas, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 14.º do OE/2013. Quanto às fundações participadas pelas regiões autónomas e pelas autarquias locais, bem como as do ensino superior público, a Resolução apenas divulgou a informação disponível, atendendo aos regimes de autonomia das entidades fundadoras.

6

Reorganizar a estrutura da administração local (à data existiam 308 municípios e 4.259 freguesias). Até julho de 2012 (prorrogado até ao 3.º trimestre de 2012), o Governo desenvolverá um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades. O Governo implementará estes planos, baseado num acordo com a CE e o FMI. Estas alterações, que deverão entrar em vigor no próximo ciclo eleitoral local, reforçarão a prestação do serviço público, aumentarão a eficiência e reduzirão custos.

No âmbito desta medida foram publicados os diplomas a seguir descritos.

A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que contém o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, consagrou a obrigatoriedade da reorganização das freguesias e o incentivo à fusão de municípios. Com esta lei pretendeu-se alcançar, entre outros objetivos, o da reestruturação, por agregação, de um número significativo de freguesias em todo o território nacional, com especial incidência nos lugares urbanos.

Após os procedimentos previstos nesta Lei¹, foi aprovada a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, concretizando a reorganização administrativa do território das freguesias, com exceção de Lisboa, cuja reestruturação foi determinada pela Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro.

Assim, de um universo de 4.050 freguesias no continente foram agregadas 1.168 (representando 28,8% de redução), ficando 2.882 freguesias. No que respeita às freguesias das regiões autónomas, cabe às respetivas assembleias legislativas promover esta reorganização com base nas pronúncias e projetos entregues pelas assembleias municipais, o que ainda não foi concretizado, mantendo-se as 209 freguesias.

7

Realizar um estudo para identificação da duplicação potencial de atividades e de outras ineficiências entre a administração central, a administração local e serviços da administração central desconcentrados (4.º trimestre de 2011). Com base nesta análise, reformar o enquadramento atual para eliminar as ineficiências identificadas (2.º trimestre de 2012, prorrogada para o 4.º trimestre de 2013).

De acordo com os vários MoU, a identificação da duplicação de atividades e de outras ineficiências foi sucessivamente prorrogada, devendo apenas estar concluída em finais de 2013. No âmbito desta medida foi publicada a Lei n.º 75/2013, 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

¹ Para o efeito, foi criada a Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território que funcionou junto da Assembleia da República.



Tribunal de Contas

Desenvolver a utilização de serviços partilhados na administração central implementando na totalidade os projetos em curso e avaliando regularmente a possibilidade de maior integração:

8

- ◆ *implementação integral da estratégia de serviços partilhados nas áreas dos recursos financeiros (GeRFIP) e humanos (GeRHup), prevista para 2.º trimestre de 2012;*
- ◆ *racionalização da utilização das tecnologias de informação (TI) na administração central, através da implementação de serviços partilhados e da redução do número de entidades TI em ministérios ou outras entidades públicas (4.º trimestre de 2012).*

No que respeita aos serviços partilhados na área dos recursos financeiros (GeRFIP), foram previstas prorrogações, encontrando-se fixada a sua implementação até ao final do 1.º trimestre de 2013. Quanto aos serviços partilhados na área dos recursos humanos (GeRHup), também a medida foi adiada para o 2.º trimestre de 2013 no que respeita ao Ministério das Finanças (com exceção da AT, prevendo-se a sua implementação durante o ano em curso) e nos restantes ministérios, até ao final de 2014. A CE considerou que a medida se encontra parcialmente observada visto que o GeRHup ainda se encontrava por implementar em 6 dos 10 serviços do Ministério das Finanças.

No âmbito das TI, foi apresentado em 15 de dezembro de 2011 o Plano Global Estratégico de Racionalização e Redução de Custos nas TIC na Administração Pública - horizonte 2012-2016, tendo sido divulgado, em 16 de junho de 2012, o respetivo calendário e metodologia de implementação. Na 7ª avaliação, a CE refere que a medida está parcialmente observada encontrando-se os ministérios a implementar os respetivos planos setoriais com base nas linhas gerais aprovadas.

9

Reduzir o número de serviços desconcentrados ao nível dos ministérios (por exemplo, impostos, segurança social, justiça). Estes serviços deverão ser objeto de fusão em lojas do cidadão, abrangendo uma área geográfica mais alargada e imprimindo um maior desenvolvimento da administração eletrónica durante o período de duração do programa. (4.º trimestre de 2013).

Esta medida manteve-se inalterada desde o MoU inicial até à 7.ª atualização.

10

Preparar um plano abrangente para promover a flexibilidade, a adaptabilidade e a mobilidade dos recursos humanos na administração pública, nomeadamente através da oferta de formação, nos casos em que for necessário (4.º trimestre de 2011).

Na 2.ª atualização do MoU refere-se que algumas regras de promoção da flexibilidade se encontravam contempladas no OE/2012¹, prevendo-se o reforço da mobilidade geográfica, através da alteração dos regimes de mobilidade até ao final do 2.º trimestre de 2012, o que se concretizou com a publicação da Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro².

Em concreto, ao nível da mobilidade especial, a 7.ª atualização previa a revisão do respetivo regime com o objetivo de simplificar os procedimentos de gestão dos trabalhadores abrangidos pela mobilidade, a fixação de uma duração máxima desta situação e uma maior redução da remuneração ao longo do tempo, abrangendo na sua aplicação todos os setores da Administração Pública (incluindo

¹ Artigos 35.º e seguintes da Lei do Orçamento.

² Cujas propostas de lei foram apresentadas a 3 de julho de 2012.



também docentes e profissionais de saúde), a concretizar no 2.º trimestre de 2013¹.

O quadro seguinte apresenta a evolução do número de trabalhadores integrados no sistema de mobilidade especial (SME) e da respetiva despesa nos anos de 2011 e de 2012.

Quadro 10 – Trabalhadores no Sistema de Mobilidade Especial – 2011/2012

Ministério	31/12/2011		31/12/2012		30/06/2013
	(n.º trab.)	Execução Orçamental (M€)	(n.º trab.)	Execução Orçamental (M€)	(n.º trab.)
Presidência do Conselho de Ministros	10	0,9	26	0,9	43
Ministério da Administração Interna	22	0,3	21	0,2	21
Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente Ordenamento Território	632	12,2	596	9,9	599
Ministério da Defesa Nacional	104	1,8	101	1,4	81
Ministério da Educação e Ciência	130	3,9	108	3,3	110
Ministério da Economia e do Emprego	27	1,4	24	1,1	15
Ministério das Finanças	77	1,4	71	1,1	63
Ministério da Justiça	37	1,2	39	1,1	41
Ministério dos Negócios Estrangeiros	8	0,1	8	0,1	6
Ministério da Saúde	68	2,5	64	2,2	84
Ministério da Solidariedade e Segurança Social	61	1,6	50	1,3	49
Total	1.176	27,3	1.108	22,8	1.112

Fonte: Síntese Estatística do Emprego Público – 2.º trimestre de 2013 – DGAEP; execução orçamental: SIGO.

Verifica-se que o número total de trabalhadores neste sistema decresceu de 2011 para 2012. O MAMAOT é o que apresenta um maior número de trabalhadores em SME, cerca de 54% do total, absorvendo a maior parcela de despesa (44,5% e 43,7% em 2011 e 2012, respetivamente).

11 *Limitar as admissões de trabalhadores na administração pública, com vista a atingir decréscimos anuais em 2012-2014 de 1% por ano na administração central e de 2% por ano nas administrações regional e local. O Governo submeterá à Assembleia da República uma proposta de lei para implementar esta medida ao nível da administração local e promoverá as iniciativas necessárias para que cada Região Autónoma apresente o respetivo plano para atingir este objetivo (3.º trimestre de 2011).*

Com a 2.ª atualização do MoU, a meta de redução de trabalhadores na administração central aumentou para 2%², encontrando-se em curso. Com a 6.ª atualização especificou-se que a redução incluiria os contratos a termo certo e na 7.ª acrescentou-se a aplicação do programa de rescisões por mútuo acordo³.

O quadro seguinte apresenta a evolução do número de trabalhadores no setor das administrações públicas.

¹ Decreto n.º 177/XII da Assembleia da República (estabelece o regime jurídico da requalificação de trabalhadores em funções públicas visando a melhor afetação dos recursos humanos da Administração Pública), relativamente ao qual o Tribunal Constitucional se pronunciou preventivamente pela inconstitucionalidade de alguns artigos (Acórdão n.º 474/2013).

² Equivalentes a tempo inteiro.

³ Previsto na Portaria 221-A/2013, de 8 de julho, que regulamenta o programa de redução de efetivos a realizar no âmbito dos órgãos e serviços da administração central em 2013.



Tribunal de Contas

Quadro 11 – Evolução do número de trabalhadores das administrações públicas

Administrações Públicas (*)	31/12/2011	31/12/2012	Variação		31/06/2013	Variação	
			N.º	%		N.º	%
Administração central	458.353	436.103	-22.250	-5,1	428.187	-7.916	-1,8
Administração regional - Açores	15.177	14.837	-340	-2,3	14.888	51	0,3
Administração regional - Madeira	17.512	17.095	-417	-2,4	16.861	-234	-1,4
Administração local	120.759	116.193	-4.566	-3,9	115.010	-1.183	-1,0
Total	611.801	584.228	-27.573	-4,7	574.946	-9.282	-1,6

(*) Universo: administrações públicas de acordo com o SEC 95.

Fonte: Síntese Estatística do Emprego Público – 2.º trimestre de 2013 – DGAEP.

Conforme se pode observar, a meta de redução de trabalhadores foi atingida em 2012, verificando-se as seguintes situações: a administração central foi a que mais contribuiu para a redução, tendo sido no Ministério da Educação e Ciência onde se observaram as maiores reduções (-15.238), seguido dos Ministérios da Saúde (-2.072), da Defesa Nacional (-1.577) e da Administração Interna (-1.000), representando 89,4% da redução deste subsetor.

Ainda no setor da administração central assistiu-se a um acréscimo de 236 funcionários nas entidades reclassificadas do setor empresarial do Estado por efeito dos 311 trabalhadores que foram integrados na PARVALOREM, S.A. (gestora da dívida do BPN) e dos 208 trabalhadores nos Serviços Partilhados no MS, compensado pelas diminuições noutras empresas, salientando-se o Metropolitano de Lisboa, a REFER e a RTP, que decresceram em 172 o número de trabalhadores.

Na Região Autónoma dos Açores, a redução verificada (340 funcionários) deve-se principalmente às Secretarias Regionais da Educação, Ciência e Cultura (116), da Saúde (80) e dos Recursos Naturais (78), que, no seu conjunto, alcançaram 80,6% da diminuição nesta Região.

Para a diminuição de 417 postos de trabalho (2,4%) na Região Autónoma da Madeira contribuiu especialmente a Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos (337), representando 80,8% da diminuição; por sua vez, a Secretaria Regional do Plano e Finanças aumentou em 103 o número de postos de trabalho.

No subsetor da administração local verificou-se uma quebra de 3,9% - menos 4.566 trabalhadores, resultante da diminuição de 4.624 registada nos municípios, de 318 nas freguesias e 28 nas instituições sem fins lucrativos e do aumento de 408 nos serviços autónomos, dos quais 311 nas entidades reclassificadas do respetivo setor empresarial.

Salienta-se que no setor da administração local a informação é sistematicamente provisória, dada a fragilidade de parte dos dados reportados pelas entidades que o compõem através do SIAL da DGAL (em conformidade com os procedimentos estabelecidos no Despacho n.º 2843/2012, de 28 de fevereiro), verificando-se que uma parte das assembleias distritais, das freguesias, dos serviços autónomos, das instituições sem fins lucrativos e as entidades do setor empresarial não reportam dados ou os mesmos são incompletos, necessitando de ajustamentos e de estimações.

Para a redução ocorrida em 2012, no total de 27.573 trabalhadores, consideraram-se as saídas definitivas, líquidas das novas entradas.

Concorreu para esta redução a saída de 14.716 trabalhadores por motivo de reforma/aposentação, que representam 53,4% das saídas definitivas, em especial no MEC (4.980), no MAI (2.165) e no MS (792). Verificou-se ainda a redução de mais 15,6% (4.343 funcionários) por motivo de extinção da



relação de emprego por causa imputável ao trabalhador ou à entidade empregadora (3.502) e por morte (841). Estas três causas de saídas ocorridas em 2012 representaram, no seu conjunto, 2,5% do número de postos de trabalho existentes a 31 de dezembro de 2011, excedendo, por si só, a meta fixada de 2%.

No apuramento das saídas encontram-se também contabilizadas as situações de caducidade e termo de contrato, mobilidade e outras situações, com especial incidência no MEC, em que a redução do n.º de contratos a termo foi de cerca de 12.038, e no MDN (335)¹.

Sobre o carácter provisório dos dados da administração local, o Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional veio mencionar que “(...) há de facto muitas entidades, sobretudo freguesias, que não reportam informação de forma regular, mas, ou não têm trabalhadores a seu cargo ou não representam um valor significativo no cômputo total”.

Efetivamente, o peso dos municípios no volume de emprego da administração local alcança mais de 80%, segundo os dados disponíveis na SIEP (3.º trimestre de 2013); no entanto o Tribunal salienta que, nos termos da Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, as freguesias também se encontram abrangidas pelos deveres de prestação de informação sobre o número de trabalhadores, incluindo os titulares de cargos políticos/ mandatos, que devem ser igualmente registados.

12

O governo vai efetuar uma revisão completa dos escalões salariais no setor público, abrangendo as entidades classificadas fora do perímetro das Administrações Públicas, com vista a identificar diferenças de remuneração injustificadas entre o setor público e o setor privado para níveis de qualificações semelhantes (4.º trimestre de 2012).

Esta medida não constava do MoU inicial, tendo sido introduzida na 2.ª atualização, de dezembro de 2011. Com a 4.ª atualização fixou-se um prazo mais alargado para as entidades classificadas fora do perímetro das AP's (2.º trimestre de 2013) e na 5.ª atualização autonomizou-se o estudo relativo ao setor empresarial do Estado (independentemente da sua classificação em Contas Nacionais).

Com a 7.ª atualização, a medida foi reformulada prevendo que, na sequência da avaliação exaustiva das tabelas salariais da administração pública, se irá dar início a uma análise aprofundada das políticas remuneratórias, começando por um levantamento dos suplementos remuneratórios tendo em vista a respetiva racionalização e consistência entre todas as entidades públicas (3.º trimestre de 2013)².

A 7.ª avaliação da CE considerou a medida observada com a apresentação, em fevereiro de 2013, do estudo comparativo das remunerações praticadas no setor público e no setor privado, indicando que esta seria a base para proceder à revisão da tabela salarial no quadro da revisão da despesa pública, a efetivar até 1 de janeiro de 2014. No que toca ao estudo do setor empresarial do Estado, a medida ficou refletida na parte do MoU respeitante às empresas públicas, com a mesma calendarização.

No que toca ao SEE, a DGTF veio informar que “na sequência da publicação da Lei n.º 59/2013, de 23 de agosto, que estabelece um regime de prestação de informação sobre remunerações, suplementos e outras componentes remuneratórias dos trabalhadores de entidades públicas, com vista à sua análise, caracterização e determinação de medidas adequadas de política remuneratória, encontra-se em fase de conclusão o Relatório relativo às empresas que integram o Setor Empresarial do Estado”.

¹ Dados constantes da SIEP – 4.º trimestre de 2012 (quadro n.º 5.1).

² Lei 59/2013, de 23 de agosto, que estabelece um regime de prestação de informação sobre remunerações, suplementos e outras componentes remuneratórias dos trabalhadores de entidades públicas.



Tribunal de Contas

Refere o estudo comparativo acima mencionado que foram utilizados os dados da DGAEP para o setor público e os do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do MEE e o estudo Mercer “*Total Remuneration Survey (TRS) Portugal 2012*” para o setor privado; a metodologia aplicada baseou-se na diferenciação de funções tipo A (diretamente comparáveis), B (funções para as quais não existem funções semelhantes no setor privado) e C (para as quais existem funções semelhantes no setor privado mas não integram o estudo TRS).

Deste estudo resultam as seguintes observações:

- ◆ No que toca ao universo do setor privado refere-se que abrangeu 289 empresas englobando dados referentes a 38.325 colaboradores, que compara com o universo do setor público de 544.362 trabalhadores¹.
- ◆ Para as funções do tipo A foi efetuada a comparação entre o setor público e as empresas do percentil 25 (volume de negócios de € 13 M e 30 colaboradores), as quais não se encontram identificadas, quer quanto ao seu número quer quanto às suas características, designadamente, categorias profissionais e áreas de atividade.
- ◆ Quanto às funções do tipo B foi utilizada uma metodologia criada pela Mercer (sistema IPE – *Internacional Position Evaluation*) para a avaliação de funções, não tendo sido apresentada a sua aplicação prática aos casos concretos dos grupos profissionais/funções do setor público, nem identificado o valor de mercado que permitiu a classificação “*abaixo do mercado*”, “*em linha com o mercado*” e “*acima do mercado*”.
- ◆ Nas funções do tipo C, foram utilizados os dados do GEP, não se encontrando explicada a aplicação da metodologia adotada para apuramento dos valores de “*referência de mercado*” para comparação com o setor público e não se identificam as empresas privadas.

Refira-se que, relativamente à comparação com as empresas do percentil 25 (30 trabalhadores), os dados obtidos em sede desta ação, revelam que o número médio de trabalhadores das entidades do setor público é de 128,5, conforme se pode observar do quadro seguinte.

¹ A amostra do setor privado compara com a população empregada por conta de outrem de 3.538,2 mil pessoas (Estatísticas do Emprego – 4.º trimestre de 2012 - INE); o emprego público representava em 2012 cerca de 12,8% da população empregada (cfr. Boletim de Estatística do Emprego Público – abril 2013).

**Quadro 12 – Dimensão média das entidades do setor das administrações públicas por tipo de entidade**

Tipo de entidade	Dimensão média	Tipo de entidade	Dimensão média
Agrupamento de Centros de Saúde	347,1	Assembleia Distrital	4,4
Câmara Municipal	328,7	Direção Regional	155,0
Direção-Geral	524,0	Entidade Administrativa Independente	30,8
Entidade Regional de Turismo	40,4	Estabelecimento de educação e ensino básico e secundário	196,3
Estrutura atípica	94,2	Estrutura de Missão	48,4
Força de Segurança	22.720,0	Forças Armadas	9.556,3
Gabinete	17,3	Gabinete de membros do Governo da República	49,0
Gabinete membros dos Governos Regionais	38,0	Gabinete do Representante da República	28,0
Inspeção Regional	21,0	Inspeção-Geral	167,6
Instituto Público (a)	568,3	Junta de Freguesia	5,6
Órgão consultivo	5,8	Órgão independente	108,3
Secretaria-geral	204,9	Tribunal (b)	34,9
Unidade de Saúde de Ilha - Região Autónoma dos Açores	165,2	Unidade hospitalar - IP (c)	368,1
Unidade Orgânica de Ensino e Investigação (d)	298,7		
Total			128,5

(a) Exceto Universidades e Institutos Politécnicos e unidades hospitalares do tipo I.P.;

(b) Inclui tribunais superiores, de 2.ª e 1.ª instâncias e serviços de apoio;

(c) Unidades hospitalares do tipo instituto público;

(d) Inclui Universidades e respetivas Faculdades, Institutos Politécnicos e respetivas Escolas Superiores e outras unidades de ensino superior não integradas em Universidades e Institutos Superiores.

Fonte: DGAEP - SIOE, DGAEP (Dimensão média calculada com base no número de trabalhadores a 31-12-2012).

A determinação das remunerações foi feita com referência ao mês de abril de 2012, não tendo sido considerados os efeitos decorrentes de medidas de caráter temporário previstas nas leis dos Orçamentos do Estado de 2011, 2012 e 2013 que incidiram sobre o setor público. Atendendo a que não existem dados sobre remunerações no setor público anteriores a 2011 (primeiro ano de aplicação de medidas temporárias), o estudo não identifica a metodologia utilizada para o apuramento dos salários dos trabalhadores das administrações públicas.

13 *Acelerar a convergência do regime de proteção social na administração pública com as regras do regime geral da Segurança Social (4.º trimestre de 2013).*

Esta medida foi introduzida na 5.ª atualização do MoU, tendo permanecido idêntica nas 6.ª e 7.ª atualizações.

A convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social encontra-se prevista na Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro (que determinou que o pessoal que iniciasse funções a partir de 1 de janeiro de 2006 passaria a ser inscrito na segurança social, impedindo as novas inscrições na Caixa Geral de Aposentações - CGA); por sua vez, a Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro, definiu a proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas, estabelecendo o regime de proteção social convergente aplicado aos trabalhadores com relação jurídica de emprego público, constituída até 31 de dezembro de 2005.

No prosseguimento desta convergência, o OE/2013 contemplou as seguintes medidas:

- ◆ A perda da totalidade da remuneração base diária nos três primeiros dias de incapacidade temporária e a perda de 10% da mesma remuneração a partir do 4.º dia e até ao 30.º dia, alterando o Decreto-Lei n.º 100/89, de 31 de março;



Tribunal de Contas

- ◆ Antecipação para 2013 do limite de 65 anos de idade para efeitos de aposentação, revogando os regimes transitórios de passagem à reforma e alterando o Estatuto da Aposentação;
- ◆ Harmonização da base de incidência contributiva para a CGA com a da segurança social, passando a incluir outras prestações devidas como contrapartida de trabalho que não eram anteriormente consideradas, tais como os pagamentos de trabalho suplementar e de despesas de representação;
- ◆ Aumento para 20% dos descontos para a CGA devidos pela entidade empregadora, aproximando-os dos que vigoram no regime geral da segurança social, prevendo-se que em 2014 seja idêntica (23,75%)¹.

14 *Criar uma nova lei da administração pública visando simplificar e reunir num só diploma o regime laboral do setor público, aprofundando a respetiva convergência com as regras do Código do Trabalho aplicáveis ao setor privado (3.º trimestre de 2013).*

Esta medida foi introduzida na 7.ª atualização do MoU, prevendo-se a elaboração de uma lei geral do trabalho em funções públicas que proceda à integração da legislação aplicável às administrações públicas em matéria laboral, consolidando os diversos regimes existentes num único diploma.

SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO

No memorando inicial foram definidas nove medidas dirigidas ao SEE, com o prazo de implementação fixado entre julho de 2011 e janeiro de 2012. Estas medidas foram sendo objeto de ajustamentos em sede da atualização dos memorandos, quer em termos do seu conteúdo programático quer do prazo para a sua implementação.

As medidas visam, no essencial, o equilíbrio operacional destas empresas através da redução dos custos operacionais e do aumento das receitas, a imposição de limites ao acréscimo do endividamento, a melhoria das práticas de governação e o reforço do papel da tutela financeira na gestão das empresas.

Os ajustamentos efetuados às medidas definidas no memorando inicial visaram também estender a sua aplicação às empresas públicas locais e regionais, para as quais foram estabelecidos prazos de implementação mais alargados.

As medidas constantes do PAEF vieram dar continuidade às decisões já preconizadas no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para o período de 2010/2013 que visavam a diminuição das transferências do Estado para as empresas públicas, com vista a promover uma maior seletividade no investimento público, uma redução do crescimento dos níveis de endividamento, a racionalização dos recursos disponíveis e a contenção dos custos de exploração.

Com efeito, as orientações estratégicas para 2011 dirigidas às empresas públicas materializavam a necessidade da sua reestruturação económica e financeira, tendo em vista o alinhamento do SEE com a administração pública no domínio da otimização e redução das estruturas de custos e da maximização da eficiência operacional². Relativamente aos custos operacionais, o objetivo era a redução de, pelo menos, 15% face aos custos registados em 2009, assente em medidas de revisão da política

¹ Conforme consta na proposta de OE/2014, a contribuição passará para os referidos 23,75%.

² Despacho n.º 1.315/2010 – SETF, de 15 de novembro de 2010.



remuneratória, de otimização de estruturas de gestão e da limitação de custos com fornecimentos e serviços externos.

No que concerne às estruturas de gestão, as orientações dirigiam-se à redução de 20% do número dos membros dos órgãos de administração, chefias e estruturas de direção. Por sua vez, ao nível dos fornecimentos e serviços externos pretendia-se:

- ◆ a suspensão de eventuais planos de renovação da frota automóvel;
- ◆ a utilização progressiva do Sistema Nacional de Compras Públicas em todas as aquisições;
- ◆ a renegociação e redução de custos com serviços de vigilância e segurança, higiene e limpeza, eletricidade, água, comunicação, combustíveis, conservação e reparação, rendas e alugueres e outros custos com a mesma natureza;
- ◆ a redução de custos com serviços de consultoria, subcontratos, serviços especializados, publicidade e propaganda, honorários e outros custos da mesma natureza;
- ◆ a contenção de custos com deslocações e estadas e despesas de representação.

Quanto ao plano de redução de custos operacionais, as orientações visavam prioritariamente:

- ◆ no caso de empresas deficitárias, garantir um orçamento económico equilibrado, traduzido num valor de EBITDA¹ nulo;
- ◆ quando não for possível atingir um EBITDA tendencialmente nulo, assegurar a redução dos Custos das Mercadorias Vendidas e Matérias Consumidas (CMVMC), dos Fornecimentos e Serviços Externos (FSE) e dos custos com pessoal;
- ◆ no caso de empresas com EBITDA positivo deverá ser assegurada a redução do peso dos custos acima mencionados no volume de negócios.

Para a monitorização destas orientações, a DGTF criou formulários específicos no Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF) com a finalidade de centralizar os dados referentes às medidas previstas, às ações concretas que lhes estão subjacentes e aos impactos esperados, nas áreas de política salarial, de FSE e de redução de estruturas organizativas. O preenchimento destes formulários consubstanciava a entrega do Plano de Redução de Custos e Gastos Operacionais mas não substituíam a apresentação formal do Plano de Atividades e Orçamento de 2011 que deveria explicitar detalhadamente a forma de concretização do referido plano.

Para o ano de 2011, os planos apresentados contemplavam uma redução global de custos estimada em cerca de € 700 M, face ao exercício de 2009, o que representava uma variação negativa de 7% nos custos operacionais do SEE, traduzindo uma inflexão face à evolução verificada em 2009 e 2010 em que os custos operacionais registaram um crescimento anual médio de cerca de 8%.

Considerando o universo de empresas que compõem este setor, em fevereiro de 2011 verificava-se que os planos de: 37 empresas apresentavam redução dos custos operacionais inferior a 10%; 28 empresas se encontravam em revisão para reapreciação; 15 empresas cumpriam com o objetivo de redução de

¹ Lucros antes de impostos, juros e depreciações.



Tribunal de Contas

15% dos custos operacionais; e 12 empresas consubstanciavam a redução de custos operacionais entre 10% e 15%.

Em abril de 2011 foram estabelecidas novas medidas¹, destacando-se:

- ◆ nas empresas da área dos transportes, propostas de revisão da estrutura de receitas, incluindo atualizações tarifárias quando aplicável e respetivo contributo para o reequilíbrio financeiro da empresa, contemplando vários cenários para o período 2011-2013;
- ◆ a fixação da despesa máxima anual de custos com pessoal e fornecimentos e serviços externos em 85% do valor registado no ano anterior;
- ◆ o endividamento ou assunção de responsabilidades de natureza similar fora do balanço se excederem em termos acumulados 5% do capital estatutário ou social estão sujeitos a autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças e pelo setor ou da assembleia geral;
- ◆ o crescimento do endividamento encontra-se limitado de acordo com os *plafonds* preconizados no PEC 2010/2013, 7% em 2010, 6% em 2011, 5% em 2012 e 4% em 2013, o que resulta num crescimento médio anual de cerca de 5,5%.

Perante este breve enquadramento das principais orientações existentes à data da assinatura do PAEF, segue-se a análise de medidas dirigidas ao SEE constantes do Programa.

1

As empresas do SEE que desenvolvem atividades comerciais deverão atingir o equilíbrio operacional até ao 4.º trimestre de 2012. Para o efeito, o Governo irá implementar uma estratégia global para o SEE, avaliando a estrutura de tarifas e a prestação de serviços por parte das empresas do Setor Empresarial do Estado, com objetivos quantificados de redução dos custos, incluindo, se necessário, medidas visando o realinhamento de salários, a redução de efetivos e novos aumentos de tarifas. Medidas equivalentes serão implementadas a respeito das empresas do setor empresarial local e regional. (4.º trimestre de 2012).

Relativamente à estratégia global do SEE, esta medida foi considerada concretizada com a aprovação do Plano Estratégico para o Setor Empresarial do Estado, de novembro de 2011, e dos planos individuais de reestruturação das empresas, seguindo o Plano Estratégico dos Transportes², de outubro de 2011, tendo em vista a redução de pessoal e a revisão das tarifas.

Para além de definir o restabelecimento, até ao final de 2012, do equilíbrio operacional das empresas do SEE que desenvolvem atividades comerciais, o Plano Estratégico para o Setor Empresarial do Estado previa o encerramento ou privatização das empresas que fornecem bens ou serviços não essenciais e a resolução dos problemas específicos das empresas do setor dos transportes que apresentam elevados níveis de endividamento.

O plano consubstanciava, no essencial, as medidas preconizadas no OE de 2012, designadamente a redução de custos (incluindo cortes salariais) para fazer face aos encargos financeiros das empresas do SEE a nível central. No universo das empresas públicas que integram o perímetro de consolidação da administração central, a revisão dos planos de investimento, a racionalização dos quadros de pessoal, a

¹ Despacho n.º 155/2011, de 28 de abril.

² Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011, de 10 de novembro.



redução de remunerações principais e acessórias, assim como o decréscimo nos consumos intermédios constituíam as principais medidas a adotar com o objetivo de reduzir os custos operacionais.

O referido plano estabeleceu também um limite ao crescimento do endividamento agregado de 8,5% para 2012, com o serviço da dívida histórica a ser o único elemento passível de originar novo endividamento bancário, nos casos em que não seja possível ou considerado adequado que o mesmo seja suportado diretamente pelo Estado. Neste documento é mencionada a elaboração de um estudo conjunto com as entidades envolvidas no PAEF com vista a apresentar uma solução estrutural para o problema do endividamento do SEE.

Considerando a informação resultante da 6.^a avaliação, a reestruturação no setor dos transportes gerou as seguintes situações:

- ◆ a fusão em curso do Metropolitano de Lisboa com a Carris, tendo já originado a redução dos membros da administração de 10 elementos para 4;
- ◆ a redução dos membros da administração do Metro do Porto e da STCP de 8 elementos para 4, encontrando-se em estudo a possível fusão destas empresas;
- ◆ os contratos de prestação do serviço de transporte público entre o Estado e as empresas Transtejo e Soflusa encontram-se em fase de finalização.

Em contraditório, a Ministra de Estado e das Finanças informou que os contratos de prestação de serviço público entre o Estado e as empresas Transtejo e Soflusa foram celebrados em 21 de setembro de 2013 (posteriormente às 6.^a e 7.^a avaliações).

2

Elaborar um modelo para reforçar a governação do SEE que contribua para reforçar os poderes de monitorização da administração central sobre o setor público empresarial. Serão também definidos os conteúdos dos relatórios financeiros e operacionais e a calendarização. As decisões adotadas a nível central para melhorar a eficiência destas empresas e reduzir os encargos financeiros abrangerão todas as empresas do SEE, tendo em conta as respetivas especificidades. Será ainda vedada às empresas do SEE classificadas no âmbito das Administrações Públicas a possibilidade de contrair novos empréstimos junto do setor privado. Para o efeito, o Governo apresentará à Assembleia da República uma proposta de lei visando regular a criação e funcionamento de empresas do SEE, comprometendo-se a não criar novas empresas até a lei ser aprovada.

Esta medida foi concretizada pela publicação do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que aprovou o novo Regime Jurídico do Setor Público Empresarial, tendo-se com este diploma estabelecido os princípios aplicáveis ao setor público empresarial (SPE), incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas. Este novo regime jurídico aplica-se a um âmbito setorial mais alargado, ao introduzir o conceito do setor público empresarial, que integra não só o setor empresarial do Estado, mas também o setor empresarial local.

Este novo regime jurídico estabeleceu:

- ◆ os princípios e regras aplicáveis à constituição, organização e governo das empresas públicas;
- ◆ os princípios e regras aplicáveis ao exercício dos poderes inerentes à titularidade de participações sociais ou a quaisquer participações e organizações que integrem o setor público empresarial ou que a ele estejam submetidas nos termos da lei;



Tribunal de Contas

- ◆ os princípios e regras aplicáveis à monitorização e ao controlo a que estão submetidas as empresas públicas.

No que concerne ao exercício da função acionista, o novo regime clarificou o conteúdo, bem como as regras aplicáveis, com a função acionista a ser assegurada pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, com a necessária articulação com o membro do Governo responsável a nível setorial.

São ainda estabelecidas regras claras de limitação do endividamento das empresas públicas não financeiras e efetivo controlo das operações referentes a derivados financeiros sobre taxas de juro e de câmbio. Por um lado, as operações de financiamento de prazo superior a um ano, assim como todas as operações de derivados financeiros de taxa de juro ou de câmbio, só podem ser contratadas pelas empresas do SEE mediante parecer prévio favorável do IGCP, E.P.E. Por outro lado, as empresas que tenham sido ou venham a ser integradas no setor das AP's (nos termos do SEC95) ficam impedidas de aceder a novo financiamento junto da banca comercial, excetuando os casos em que o financiamento assegurado pela DGTF seja vedado por razões de concorrência.

Foi criada a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial, cujo regime jurídico será ainda desenvolvido num diploma autónomo.

3

Implementar os planos em curso para reduzir os custos operacionais das empresas públicas e limitar o acréscimo de endividamento.

O PAEF preconiza uma política de otimização da estrutura de gastos operacionais com vista à obtenção do seu equilíbrio operacional. No caso das empresas do SEE deficitárias, deve garantir-se, no seu conjunto, um orçamento económico equilibrado, ou seja, um EBITDA nulo. Este objetivo será atingido por via de redução no mínimo de 15% do conjunto das rubricas CMVMC, FSE e gastos com pessoal. Para o conjunto das empresas com EBITDA positivo, o objetivo consiste na redução do peso dos gastos operacionais no volume de negócios.

Considerando a informação prestada pela DGTF apresenta-se no quadro seguinte a evolução dos principais indicadores relativos à situação económico-financeira do conjunto das empresas públicas não financeiras (EPNF) no último quadriénio.

**Quadro 13 – Situação económico-financeira das EPNF – Principais indicadores, 2009 a 2012**

(em milhares de euros)

Sem Setor da Saúde							
Principais indicadores	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011
Volume de Negócios	6.683.606	8.646.768	4.446.310	4.029.722	29,4%	-48,6%	-9,4%
Gastos Operacionais	6.075.577	7.446.901	3.952.521	3.384.961	22,6%	-46,9%	-14,4%
EBITDA	1.770.872	1.744.883	1.102.650	1.834.110	-1,5%	-36,8%	66,3%
Margem EBITDA (%)	26,5%	20,2%	N.D.	N.D.	-	-	-
Dívida	28.664.551	31.941.838	29.922.945	30.723.558	11,4%	-6,3%	2,7%
Resultado operacional	617.274	467.797	-91.603	648.233	-24,2%	-119,6%	807,7%
Resultado financeiro	-459.449	-972.799	-1.131.211	-1.403.093	-111,7%	-16,3%	-24,0%
Resultado líquido	-6.951	-760.454	-1.342.621	-829.515	-10.840,2%	-76,6%	38,2%
N.º empresas	51	52	49	42	2,0%	-5,8%	-14,3%
N.º de trabalhadores	58.356	66.072	63.399	N.D.	8,6%	-	-

Setor da Saúde							
Principais indicadores	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011
Volume de Negócios	4.505.545	4.793.343	3.169.936	3.324.117	6,4%	-33,9%	4,9%
Gastos Operacionais	4.844.393	5.197.932	3.468.302	3.546.042	7,3%	-33,3%	2,2%
EBITDA	-111.212	-202.534	-177.515	-112.757	82,1%	-12,4%	-36,5%
Margem EBITDA (%)	-2,5%	-4,2%	-5,6%	-3,4%	-	-	-
Dívida	574.583	463.095	367.965	359.715	-19,4%	-20,5%	-2,2%
Resultado operacional	-288.366	-394.773	-319.595	-242.932	36,9%	-19,0%	-24,0%
Resultado financeiro	3.997	1.179	179	20.124	-70,5%	-84,8%	11142,5%
Resultado líquido	-264.746	-322.925	-288.917	-204.397	22,0%	-10,5%	-29,3%
N.º empresas	39	42	41	38	7,7%	-2,4%	-7,3%
N.º de trabalhadores	87.936	92.182	92.709	N.D.	5,4%	-	-

Fonte: DGTF - Relatórios do SEE de 2010 a 2012 e Boletim 4.º Trimestre de 2012 (2012 - dados provisórios).

Uma vez que esta informação se encontra agregada não é possível aferir do cumprimento por empresa quanto às metas de redução de custos operacionais, do equilíbrio operacional e de limitação no crescimento do endividamento, realçando-se apenas a evolução verificada em termos globais e por setor de atividade, em particular nos anos de 2011 e de 2012.

Em termos globais, a análise da evolução dos gastos operacionais permite verificar uma tendência de decréscimo face ao ano de 2009.

Quadro 14 – Evolução dos gastos operacionais das EPNF, 2009 a 2012

(em milhares de euros)

Gastos operacionais	2009	2010	2011	2012	2009/2011	2009/2012	2012/2011
CMVMC	983.003	1.521.394	1.486.851	1.052.951	51,3%	7,1%	-29,2%
FSE	2.917.107	3.449.819	1.189.675	1.247.196	-59,2%	-57,2%	4,8%
Custos com pessoal	2.175.466	2.475.687	1.275.994	1.084.816	-41,3%	-50,1%	-15,0%
Subtotal EPNF sem Setor Saúde	6.075.577	7.446.901	3.952.521	3.384.961	-34,9%	-44,3%	-14,4%
Subtotal Setor Saúde	4.844.393	5.197.932	3.468.302	3.546.042	-28,4%	-26,8%	2,2%
Total EPNF (com Setor Saúde)	10.919.970	12.644.833	7.420.823	6.931.003	-32,0%	-36,5%	-6,6%

Fonte: DGTF - Relatórios do SEE de 2010 a 2012 e Boletim 4.º Trimestre de 2012 (2012 - dados provisórios).



Tribunal de Contas

No final do 4.º trimestre de 2012, as EPNF, sem o setor da saúde, apresentaram um decréscimo de 14,4% (€ 3.384,9 M) em relação ao trimestre homólogo, enquanto o setor da saúde registou um aumento de 2,2%. No quadro seguinte apresenta-se a evolução por setores de atividade, verificando-se que a redução das EPNF (excluindo a Parpública, a EP e o setor da saúde) foi de 7,8% (€ 2.280,3 M).

Quadro 15 – Evolução dos gastos operacionais por setor de atividade, 2011 e 2012

(em milhares de euros)

Setores de atividade	CMVMC			FSE			Gastos com pessoal		
	2011	2012	Δ	2011	2012	Δ	2011	2012	Δ
Comunicação social	105.449	96.621	-8,4%	51.880	44.174	-14,9%	119.228	85.008	-28,7%
Infraestruturas	42.268	11.975	-71,7%	311.364	356.102	14,4%	398.103	340.113	-14,6%
Requalificação urbana e ambiental	4.665	2.194	-53,0%	8.910	6.595	-26,0%	9.096	7.064	-22,3%
Serviços de utilidade pública	15.354	15.880	3,4%	184.714	170.988	-7,4%	338.317	303.468	-10,3%
Transportes	47.441	43.157	-9,0%	371.847	370.840	-0,3%	312.564	257.571	-17,6%
Outras empresas	6.733	1.634	-75,7%	81.038	108.020	33,3%	62.985	58.893	-6,5%
Subtotal	221.910	171.461	-22,7%	1.009.752	1.056.720	4,7%	1.240.293	1.052.117	-15,2%
Parpública	0	0	-	2.119	2.811	32,7%	2.158	1.464	-32,2%
Estradas de Portugal	1.264.941	881.490	-30,3%	177.804	187.665	5,5%	33.543	31.235	-6,9%
Saúde	1.053.228	1.130.242	7,3%	642.374	629.096	-2,1%	1.772.699	1.786.705	0,8%
Total	2.540.079	2.183.193	-14,1%	1.832.049	1.876.292	2,4%	3.048.693	2.871.521	-5,8%

Fonte: DGTF - Boletim 4.º Trimestre de 2012 (2012 - dados provisórios).

Apesar da redução de gastos operacionais, os setores dos transportes e da saúde continuaram a evidenciar um EBITDA negativo, não obstante terem sofrido uma variação positiva em 2012, como se observa no quadro seguinte.

Quadro 16 – Evolução do EBITDA e da dívida por setor de atividade, 2011 e 2012

(em milhares de euros)

Setores de atividade	EBITDA			Financiamentos obtidos		
	2011	2012	Δ	2011	2012	Δ
Comunicação social	21.943	49.708	126,5%	422.908	66.145	-84,4%
Infraestruturas	197.530	270.519	37,0%	8.111.664	8.536.334	5,2%
Requalificação urbana e ambiental	-15.144	3.507	123,2%	208.329	162.713	-21,9%
Serviços de utilidade pública	67.580	85.142	26,0%	604.594	605.553	0,2%
Transportes	-588.832	-522.182	11,3%	11.319.826	11.814.519	4,4%
Outras empresas	49.656	90.299	81,8%	1.495.153	1.619.147	8,3%
Subtotal	-267.267	-23.007	91,4%	22.162.475	22.804.409	2,9%
Parpública	199.632	717.803	259,6%	5.124.680	4.955.442	-3,3%
Estradas de Portugal	597.873	563.759	-5,7%	2.635.790	2.963.706	12,4%
Saúde	-177.515	-112.757	36,5%	367.965	359.715	-2,2%
Total	352.723	1.145.798	224,8%	30.290.910	31.083.272	2,6%

Fonte: DGTF - Boletim 4.º Trimestre de 2012 (2012 - dados provisórios).

Relativamente à evolução da dívida, em termos agregados registou-se um acréscimo de 2,6% em 2012 face a 2011, com os setores de infraestruturas e dos transportes a revelarem um maior crescimento do seu *stock* de dívida, com destaque para a Estradas de Portugal (12,4%).



7 – PREMAC

O Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC)¹ resulta do Programa do XIX Governo, onde constam os seguintes objetivos:

- ◆ Racionalizar as despesas de funcionamento das AP's;
- ◆ Aumentar a eficiência da AP e reduzir os custos à medida das capacidades reais do País;
- ◆ Modernizar a AP, de forma a acompanhar as novas exigências dos cidadãos na sociedade da informação e das empresas na economia do conhecimento;
- ◆ Dignificar, valorizar, apoiar e envolver os funcionários públicos e outros agentes do Estado que, com o seu espírito de missão e competência, são os responsáveis últimos pela concretização das políticas públicas e pelo desempenho da AP.

Invocando a eficiência da AP, previa-se que este plano atuasse nas seguintes áreas:

- ◆ Na melhoria de processos e simplificação de estruturas organizativas²;
- ◆ Na melhoria das atividades de suporte³;
- ◆ No controlo e redução de custos⁴;
- ◆ O reforço dos instrumentos de gestão⁵.

Para além dos objetivos elencados no Programa do Governo, o PREMAC não se encontra suportado num plano estratégico para a administração central do Estado que contenha: o diagnóstico inicial; os objetivos definidos e hierarquizados quanto às entidades e aos respetivos recursos humanos; a adequação das entidades face às atribuições dos ministérios previstas na lei orgânica do XIX Governo; a distribuição das atribuições pelos organismos; e os recursos humanos necessários para assegurar as atividades e procedimentos indispensáveis à prossecução dessas atribuições.

Formalmente foram apresentados dois relatórios de aplicação do mesmo Plano, o primeiro divulgado em 15 de setembro de 2011 e o segundo em 29 de novembro de 2012 (relatório final).

Sobre o PREMAC, apenas se tem conhecimento através de comunicado publicado no *site* do Governo de que terão sido aprovadas as linhas gerais em reunião do Conselho de Ministros de 20 de julho de 2011. Segundo o mesmo comunicado, o PREMAC inseriu-se no quadro do ajustamento orçamental, traduzindo-se numa *“estratégia de crescente racionalização das estruturas orgânicas da administração, bem como do seu modo de funcionamento, da valorização e qualificação dos trabalhadores em exercício de funções*

¹ O PREMAC surge com a intenção de rever o PRACE (aprovado pela RCM nº 124/2005).

² Designadamente através da extinção, fusão ou redução de estruturas (fundações, institutos, observatórios, etc.).

³ Através da otimização da atividade da Agência Nacional de Compras Públicas e das Unidades Ministeriais de Compras, deveriam ser reforçadas no sentido de atingirem poupanças significativas na contratação pública eletrónica.

⁴ Otimizando os meios humanos afetos à AP, através da gestão de entradas e saídas, da mobilidade dos trabalhadores entre os vários organismos, incluindo o setor privado, de um programa de rescisões por mútuo acordo e de uma política de recrutamento restritiva.

⁵ Introduzindo sistemas de informação de gestão, reforçando o planeamento plurianual das atividades e promovendo uma cultura orientada para os resultados e para a responsabilização.



Tribunal de Contas

públicas e da melhoria dos serviços públicos” iniciando-se com o “processo de preparação das leis orgânicas dos ministérios e dos respetivos serviços, devendo a elaboração destes diplomas atender aos objetivos de redução de estruturas e de cargos dirigentes, conforme previsto nas medidas do Programa de Apoio Económico e Financeiro a Portugal” indo ao encontro do previsto no Memorando inicial - Medidas 3.39 e 3.40 – “Reduzir os cargos dirigentes e os serviços em, pelo menos, 15% na administração central”, “Com vista a aumentar a eficiência da AC e racionalizar a utilização de recursos, implementar uma segunda fase do PRACE 2007”.

Sobre esta matéria a Ministra de Estado e das Finanças invocou a nota discutida em Conselho de Ministros de 20 de julho de 2011 (disponibilizada no âmbito dos trabalhos de campo em 22 de agosto de 2013), que contextualiza os objetivos do PREMAC refletidos no Programa do Governo, bem como algumas considerações que se encontram expressas nos Relatórios do PREMAC. Alegou igualmente que os prazos de realização fixados no MoU eram muito curtos para a dimensão da tarefa.

Ao prever-se um novo plano de reestruturação da administração central, o Tribunal entende que o mesmo deveria ter como premissa a definição de uma estratégia global que assentasse, designadamente, num diagnóstico inicial rigoroso a fim de se garantirem os resultados a alcançar, não se devendo traduzir num mero processo de preparação das leis orgânicas dos ministérios e dos respetivos serviços.

De acordo com o primeiro relatório, o PREMAC traduziu-se num projeto de intenções cujo resultado a alcançar apontava para uma significativa extinção e racionalização de órgãos e serviços traduzida numa redução de 40% de estruturas de nível superior da administração direta e indireta, incluindo órgãos consultivos e outros organismos e, em termos dos cargos dirigentes, na ordem dos 27% (metas superiores às metas previstas no PAEF - 15% de estruturas e 15% nos cargos dirigentes).

Conforme referido no documento, este trabalho inicial foi desenvolvido em dois meses, com recurso a equipas próprias de cada ministério, em estreita articulação com a Secretaria de Estado da Administração Pública (SEAP) e com a ESAME.

O Relatório final de aplicação do PREMAC não evidenciou diferenças significativas relativamente ao primeiro, com exceção da apresentação de um apuramento intercalar com base na publicação das leis orgânicas dos organismos, mantendo-se as previsões de setembro de 2011.

De acordo com os relatórios do PREMAC, o universo inicial (359 entidades, repartido por: administração direta – central e periférica; administração indireta – institutos públicos; órgãos consultivos; e outros organismos, excluindo-se os tribunais, as escolas, as universidades, os estabelecimentos de saúde, as embaixadas, as forças armadas e as forças de segurança) foi definido tendo em conta os dados residentes no SIOE e o levantamento de entidades efetuado pelos interlocutores ministeriais designados para o efeito.

Nos termos daqueles relatórios, “(...) os ministérios desenvolveram uma reflexão profunda sobre o seu modelo de organização interna e sobre a configuração das entidades (de administração direta e indireta) que se encontravam sob a sua direção, tutela ou superintendência, envolvendo ainda uma reflexão sobre a organização das próprias funções do Estado que são exercidas sob sua responsabilidade”. Os resultados apresentados deveriam ter subjacente o repensar e a reorganização “(...) da estrutura do Estado, no sentido de lhe dar uma maior coerência e capacidade de resposta no desempenho das funções que deve assegurar, eliminando redundâncias e reduzindo substancialmente os seus custos de funcionamento”. No entanto, não foram apresentadas evidências sobre tais reflexões ou resultados das mesmas.



Apesar dos relatórios mencionarem a metodologia acima descrita, não definem os critérios que presidiram à constituição do universo inicial de 359 entidades, em particular no que toca a “*órgãos consultivos*” e “*outros organismos*”. De acordo com a informação adicional prestada, foram tidos em conta os “*serviços e organismos maioritariamente de apoio à administração central, cuja organização podia ser determinada/revista em termos gerais, pela equipa de coordenação política e operacional assegurada pelo Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro e pelo Secretário de Estado da Administração Pública, em conjunto com cada responsável político setorial*” visando apenas “*(...) as estruturas da Administração Central, direta e indireta, que desenvolvem funções com relação hierárquica direta com os membros do Governo*”.

Não obstante, o levantamento e definição das entidades por parte dos interlocutores ministeriais e dos coordenadores do trabalho (SEAP e ESAME) não assegurou a identificação de todas as estruturas na dependência dos ministérios, nomeadamente das que não se encontravam registadas no SIOE, desconhecendo-se as razões da exclusão de um número significativo de entidades, comissões, órgãos consultivos e outras estruturas, com natureza idêntica a outras que vieram a ser consideradas no universo inicial, independentemente de se encontrarem registadas no SIOE.

Em termos absolutos, relativamente ao número de estruturas, indica o relatório do PREMAC que, de 359, passar-se-ia para 217, enquanto nos dirigentes (superiores e intermédios) de um total de 6.286 reduzir-se-iam para 4.575, implicando a extinção de 1.711 cargos, dos quais 275 de nível superior e 1.436 de nível intermédio.

De acordo com os dados recolhidos na DGAEP, com referência a 30 de junho de 2011 - data em que se fixou o universo inicial - observou-se o seguinte:

7.1 Em termos do n.º de estruturas

Na análise às 359 entidades/estruturas abrangidas no PREMAC, verificou-se que 56 não se encontravam registadas no SIOE à data de referência de 30 de junho de 2011¹, das quais 25 situações não deveriam ter sido incluídas no Plano (Anexo I do presente Relatório) pelos seguintes motivos:

- ◆ 15 correspondem aos controladores financeiros dos ministérios que não se configuravam como uma estrutura, mas sim como um cargo²;
- ◆ 6 traduzem-se em comités, equipas de coordenação, etc., que não correspondem a estruturas;
- ◆ 4 são sub-entidades – as quais não deveriam, por esse motivo, ter sido incluídas.

Salienta-se que foram incluídas estruturas relacionadas com instrumentos comunitários desconhecendo-se os motivos da exclusão de outras que desenvolvem atividades de natureza idêntica, designadamente, as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais Assistência Técnica FEDER, Assistência Técnica FSE, Cooperação Territorial Europeia e outras relacionadas com a gestão de fundos comunitários.

As restantes 303 entidades constavam do SIOE e repartiam-se da seguinte forma:

¹ 13 deveriam constar no SIOE; 9 estavam fora do âmbito do SIOE à data de referência.

² Decreto-Lei n.º 33/2006, de 17 de fevereiro – cria o cargo de controlador financeiro.



Tribunal de Contas

Quadro 17 – Entidades registadas no SIOE por tipologia

Tipo de Entidade	N.º
Secretaria-Geral	15
Direção-Geral	64
Direção Regional	25
Inspeção-Geral	16
Instituto Público	73
Entidade Administrativa Independente	4
Entidade Pública Empresarial	6
Fundação	1
Gabinete	4
Governo Civil	18
Estrutura atípica	29
Estrutura de missão	15
Órgão consultivo	32
Unidade Orgânica de Ensino e Investigação	1
Total Geral	303

Fonte: Fonte: DGAEP / SIOE (data de referência- 30-06-2011).

Considerando o tipo de entidades incluídas no PREMAC, a análise dos dados constantes do SIOE à data de referência permitiu identificar mais 94 entidades que não foram incluídas no âmbito de aplicação do referido Plano, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 18 – Entidades não incluídas no PREMAC, por tipologia

Tipologia	Nº de entidades 30-6-2011
Entidades independentes	10
Entidades públicas empresariais	3
Estruturas atípicas	40
Estruturas de missão	2
Fundos autónomos	15
Órgãos consultivos	13
Órgãos independentes	8
Serviços de apoio	2
Secretaria-Geral	1
Total	94

Fonte: Fonte: DGAEP / SIOE (data de referência- 30-06-2011).

Da análise detalhada dos organismos subjacentes a cada uma das tipologias acima descritas (Anexo II deste Relatório), resulta que não se encontra justificação para a sua exclusão quando a sua natureza é em tudo idêntica a outros que foram incluídos naquele universo.

Relativamente a esta matéria a Ministra de Estado e das Finanças alegou que a análise desenvolvida no presente Relatório excluiu determinadas estruturas e incluiu outras, utilizando um critério próprio. Quanto a esta alegação o Tribunal esclarece que apenas seguiu o procedimento referido como adotado na definição do universo inicial do PREMAC – entidades registadas no SIOE em 30 de junho de 2011, bem como a tipologia de entidades apresentada no Anexo 1 do Relatório final de aplicação (que inclui designadamente entidades reguladoras).



Para além destas estruturas / entidades, também não foram abrangidas por este Plano as seguintes tipologias de entidade, cuja análise se remete para o ponto 7.4, dada a sua especificidade e relevância em termos de número de estruturas, dirigentes e trabalhadores:

- ◆ Tribunais;
- ◆ Agrupamentos de centros de saúde;
- ◆ Estabelecimentos do ensino superior;
- ◆ Estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário;
- ◆ Estabelecimentos hospitalares;
- ◆ Forças de Segurança;
- ◆ Forças Armadas;
- ◆ Gabinetes dos Representantes da República;
- ◆ Gabinetes dos membros do Governo.

Tendo em conta a metodologia subjacente à elaboração e execução do PREMAC bem como o facto de o seu relatório final assentar num projeto de intenções, e como tal apresentar resultados previstos e ainda não concretizados na sua totalidade, apresenta-se de seguida um ponto de situação que reflete os dados reais, registados no SIOE, nas datas de referência, corrigindo o universo inicial do PREMAC, face ao anteriormente relatado, inserindo as entidades que deveriam ter sido consideradas no mesmo e retirando outras que não deveriam ter sido incluídas, em função da análise da sua natureza.

**Quadro 19 – Evolução do número de entidades/estruturas – 2011/2013
(universo corrigido)**

Universo PREMAC (corrigido)	Nº de entidades / estruturas				
	30-06-2011	31-12-2012	Variação %	31-03-2013	Variação %
<i>Nº de entidades/ estruturas abrangidas pelo PREMAC</i>	359	266	-26	247	-31
<i>Nº de situações a abater ao PREMAC ⁽¹⁾</i>	25	-	-	-	-
Universo PREMAC	334	266	-20	247	-26
Nº de entidades/ estruturas fora do PREMAC	94	100	6	99	5
Total	428	366	-14	346	-19

(1) 4 sub-entidades; 15 controladores financeiros e 6 situações que não têm a natureza de entidades/estruturas.

Fonte: DGAEP / SIOE.

Embora os resultados apresentados no Relatório final de aplicação divulgado em 29 de novembro de 2012 apontassem para a redução de estruturas de nível superior da administração central de 40%, verificou-se que à data de 31 dezembro de 2012 os resultados alcançavam uma redução 14%, sendo que a 31 de março de 2013 a diminuição era de 19%, percentagens ainda significativamente inferiores aos objetivos estabelecidos.



Tribunal de Contas

7.2 Em termos do n.º de dirigentes

Adotando a mesma metodologia de análise, a evolução do número de dirigentes encontra-se sintetizada nos quadros seguintes:

**Quadro 20 – Evolução do número de dirigentes – 2011/2013
(Relatório PREMAC)**

Relatório PREMAC - Nov. 2012	Situação inicial 30-06-2011	Proposta PREMAC	Variação %	Situação intercalar (1)	Variação %
Nº de dirigentes dos quais:	6.286	4.575	-27	4.225	-33
<i>Dirigentes superiores</i>	715	440	-38	430	-40
<i>Dirigentes intermédios</i>	5.571	4.135	-26	3.795	-32

(1) Cfr. Relatório final de aplicação – informação de 16 de novembro de 2012; apuramento intercalar com base nos diplomas orgânicos dos ministérios nas portarias publicadas e dos projetos de portaria em circulação (diplomas micro).

**Quadro 21 – Evolução do número de dirigentes – 2011/2013
(universo corrigido)**

Universo PREMAC (corrigido)	30-06-2011	31-12-2012	Variação %	31-03-2013	Variação %
Nº de dirigentes abrangidos pelo PREMAC – Administração direta e indireta, dos quais:	4.936	4.153	-16	4.118	-17
<i>Dirigente superior</i>	585	460	-21	436	-25
<i>Dirigente intermédio</i>	4.351	3.693	-15	3.682	-15
Nº de dirigentes abrangidos pelo PREMAC – Outras estruturas, dos quais:	528	541	2	570	8
<i>Dirigente superior</i>	101	97	-4	94	-7
<i>Dirigente intermédio</i>	427	444	4	476	11
Total PREMAC	5.464	4.694	-14	4.688	-14
Nº de dirigentes fora do PREMAC	150	203	35	203	35
<i>Dirigente superior</i>	41	48	17	48	17
<i>Dirigente intermédio</i>	109	155	42	155	42
Total	5.614	4.897	-13	4.891	-13

(1) Este crescimento deve-se, em grande parte, ao facto de algumas entidades terem passado a registar dados de recursos humanos do SIOE, como sejam a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e do Instituto de Seguros de Portugal.

Fonte: DGAEP /SIOE.

À data de 31 de dezembro de 2012, os dados registados no SIOE indicavam que a redução de dirigentes na administração direta e indireta no universo definido no PREMAC foi de 16% (menos 783 cargos), evoluindo para 17% no final do 1º trimestre de 2013 (menos 818 cargos). Ao nível dos outros organismos (órgãos consultivos e outros) abrangidos pelo Plano, não se verificou qualquer redução mas sim um aumento de 2% no final de 2012 (mais 13 cargos) e de 8% no 1º trimestre de 2013 (mais 42 cargos). No seu conjunto, a redução de dirigentes alcançou 14%, abaixo do objetivo delineado de 27%.

Relativamente às entidades que se encontravam fora do PREMAC, não se apurou qualquer diminuição durante o 1.º trimestre de 2013.

Da confrontação dos dados constantes do Relatório de aplicação do PREMAC com os residentes no SIOE à data de 30 de junho de 2011, não foi possível confirmar os números apresentados de dirigentes superiores e intermédios (715 e 5.571, respetivamente), tendo-se apurado que naquele sistema se



encontravam registados apenas 5.464 dirigentes (686 superiores e 4.778 intermédios), o que representava menos 822 dirigentes face ao ponto de partida indicado no relatório, conforme quadro seguinte.

Quadro 22 – Análise comparativa dos dirigentes a 30-06-2011

Ministério	Dirigentes - Relatório PREMAC			Dirigentes - SIOE			Diferença
	DS	DI	Total	DS	DI	Total	
MAI	43	140	183	33	165	198	15
MAMAOT	104	779	883	142	672	814	-69
MDN	20	79	99	16	57	73	-26
MEC	75	180	255	61	126	187	-68
MEE	143	1.253	1396	141	913	1054	-342
MEF	63	525	588	55	433	488	-100
MJ	53	294	347	45	196	241	-106
MNE	33	131	164	32	117	149	-15
MS	65	298	363	58	216	274	-89
MSSS	47	1.535	1582	37	1.573	1610	28
MSSS	69	357	426	66	310	376	-50
Total	715	5.571	6286	686	4.778	5464	-822

Fonte: SEAP; SIOE.

Se tivessem sido tomados em consideração os dirigentes efetivos registados no SIOE (5.464) com as metas previstas de 4.575, dar-se-ia uma redução de 19% e não de 27% como apontado no relatório, desconhecendo-se as justificações de não terem sido levados em conta os valores do SIOE visto que uma das premissas era essa.

Da análise dos dados disponibilizados pela SEAP resulta que terão sido contabilizados como ponto de partida para a redução dos cargos dirigentes os previstos nas leis orgânicas em vigor à data de referência (6.286) e não os efetivamente ocupados e registados no SIOE (5.464), procedimento que parece desajustado face aos objetivos que se pretendiam de redução efetiva do número de dirigentes, sem prejuízo de que tal diminuição, para que fosse estrutural, também viesse a ser consagrada nas respetivas leis orgânicas dos organismos. No entanto, com a metodologia utilizada no relatório final de aplicação do PREMAC, o universo inicial padece de um empolamento, originando uma meta de redução de 27%, a qual, na realidade, nunca será atingida.

Os dados apresentados refletem que as maiores diferenças no levantamento da SEAP face à informação disponível no SIOE surgem nos Ministérios da Economia e do Emprego, das Finanças e da Justiça, indiciando que seriam aqui que residiam as maiores disparidades entre as chefias previstas nas leis orgânicas e as efetivamente registadas¹.

Em sede de contraditório, a Ministra de Estado e das Finanças alegou que o objeto de compromisso no âmbito do MoU original teve "(...) em conta os cargos previstos e não os efetivamente ocupados, pelo que não era curial alterar os termos em que os objetivos de redução haviam sido definidos". O Tribunal reafirma que a redução estrutural do número de cargos dirigentes implicaria sempre a alteração das leis orgânicas. Porém, o ponto de partida para o apuramento desta redução deveria ter como base o número de cargos efetivamente ocupados, sob pena de os resultados apresentados não corresponderem, de facto, a reais reduções.

¹ No MEE: o IEFP com uma diferença de -132 dirigentes; a ASAE com -44 e o LNEG com -32. No MEF: a IGF com -39 e a DGO -15. No MJ destacavam-se as Direções-Gerais dos Serviços Prisionais (-50) e da Política da Justiça (-34).



Tribunal de Contas

7.3 Em termos do n.º de funcionários

O quadro seguinte sintetiza a evolução do número dos funcionários (excluindo os dirigentes) afetos aos organismos abrangidos pelo PREMAC e dos respeitantes a outras entidades que, conforme metodologia adotada, poderiam ter sido incluídas mas que se encontram fora do Plano.

**Quadro 23 – Evolução do número de trabalhadores – 2011/2013
(universo corrigido)**

PREMAC	30-06-2011	31-12-2012	Variação %	31-03-2013	Variação %
Administração direta central	35.039	34.394	-2	35.622	2
Administração direta periférica	4.879	4.023	-18	3.606	-26
Administração indireta	37.715	36.079	-4	34.517	-8
Outros -Entidades administrativas Independentes	544	529	-3	528	-3
Outros - Órgãos consultivos, comissões e estruturas atípicas	5.503	5.167	-6	5.125	-7
Outros - Setor Empresarial do Estado	576	527	-9	504	-13
Total PREMAC	84.256	80.719	-4	79.902	-5
Fora PREMAC	1.521	2.250 (1)	48	2.164	42
Total	85.777	82.969	-3	82.066	-4

(1) Este crescimento deve-se, em grande parte, ao facto de algumas entidades terem passado a registar dados de recursos humanos do SIOE, como sejam a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e do Instituto de Seguros de Portugal.

Fonte: DGAEP /SIOE.

Da leitura do quadro anterior resulta que ao nível da redução de funcionários no âmbito do PREMAC (excluindo os dirigentes superiores e intermédios) assistiu-se a uma quebra de 5% (4.354), evidenciada maioritariamente na administração direta periférica. Ao nível dos ministérios, o MEE registou a maior quebra, de -1.079 trabalhadores, seguido do MSSS (-824), do MEC (-611), da PCM (-568) e do MJ (-541), representando, no seu conjunto, 83,6% da redução total.

7.4 Entidades não abrangidas pelo PREMAC

Conforme anteriormente referido no ponto 7.1, não foram abrangidas pelo PREMAC um conjunto de entidades em função das suas tipologias, designadamente nas áreas da justiça, educação, saúde, forças armadas e de segurança, que, à data de referência do universo inicial do PREMAC, representavam 1.801 estruturas, 1.538 dirigentes e 459.242 trabalhadores, de acordo com a informação discriminada em seguida.

**Quadro 24 – Entidades não abrangidas pelo PREMAC – 2011/2013**

Tipo de entidade	30-06-2011			31-12-2012			31-03-2013		
	Estruturas	Dirigentes	Trabalhadores	Estruturas	Dirigentes	Trabalhadores	Estruturas	Dirigentes	Trabalhadores
Tribunais de 1ª instância ^{a)}	348	0	10.969	342	0	10.720	343	0	10.651
Tribunais de 2ª instância ou superior	11	70	1.531	11	71	1.638	11	71	1.633
Agrupamentos de centros de saúde	66	12	25.229	62	16	23.552	46	10	23.313
Estabelecimentos hospitalares	60	678	94.862	49	502	91.965	48	453	92.429
Estabelecimentos do ensino superior	35	699	38.681	35	700	37.648	35	696	37.198
Estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário	1.070	1	194.860	907	0	179.091	907	0	179.303
Forças de Segurança	2	78	47.704	2	51	45.561	2	48	45.260
Forças Armadas	15	0	42.908	12	0	38.539	12	4	38.142
Embaixadas e outros serviços	145	0	1.977	133	0	1.764	132	0	1.721
Gabinete do Representante da República	2	0	55	2	2	54	2	2	54
Gabinetes dos membros do Governo	47	0	466	49	0	973	50	0	988
Total	1.801	1.538	459.242	1.604	1.342	431.505	1.588	1.284	430.692

a) Segundo o MJ, o n.º de estruturas registadas no SIOE não corresponde ao número de tribunais de 1ª Instância, mas ao número de códigos de locais de trabalho.

Fonte: DGAEP; MNE quanto às embaixadas e outros serviços (missões e representações permanentes e temporárias e postos consulares).

Do confronto dos dados constantes do quadro supra com os indicados anteriormente (nos pontos 7.1, 7.2 e 7.3), conclui-se que cerca de 84% do número das estruturas e dos seus respetivos trabalhadores¹ não foram abrangidos pelo PREMAC, que, considerando as análises desenvolvidas, foi aplicado a 334 estruturas e a 89.720 trabalhadores, incluindo dirigentes, ou seja, 16% do universo da administração pública.

De seguida apresenta-se um ponto de situação dos programas de reestruturação referentes a estas entidades, excluindo os estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário e do ensino superior, para os quais não foi disponibilizada a informação pelo Ministério da Educação e Ciência.

a) Forças Armadas

A RCM n.º 26/2013, de 19 de abril, aprovou as linhas de orientação da reforma estrutural da defesa nacional e das Forças Armadas, denominada “Defesa 2020”, que estabelece as linhas de orientação para o ciclo de planeamento estratégico de defesa e para a reorganização da macroestrutura da defesa nacional e das Forças Armadas. Neste contexto, prevê-se a reestruturação de estruturas e o redimensionamento das Forças Armadas para um efetivo global entre 30.000 e 32.000 militares, incluindo os que se encontrem na situação de reserva na efetividade de serviço, a realizar-se através da redução de 2.000 efetivos em cada um dos anos de 2014 e de 2015 e na distribuição progressiva dos restantes até final de 2020.

De 30 de junho de 2011 para 31 de março de 2013, o MDN reduziu os seus efetivos em 4.766; grande parte desta redução prende-se com a diminuição de 3.000 militares em regime de contrato e de voluntariado prevista no artigo 36.º do OE/2011. O MDN reportou que se tem verificado uma redução persistente de militares nos últimos anos, quer no que respeita aos tetos máximos fixados na legislação respetiva quer na evolução do efetivo real e na diminuição do efetivo de militares em regime de contrato e de voluntariado.

¹ Num universo total de 2.084 estruturas e de 550.194 funcionários, incluindo dirigentes (7.152).



Tribunal de Contas

b) Tribunais

O MJ informou que o respetivo processo de reestruturação se iniciou com a publicação da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário), que estabelece as normas de enquadramento e de organização judiciária, excluindo os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal (17 tribunais de 1.ª instância, 2 tribunais centrais administrativos e o Supremo Tribunal Administrativo), indicando que a sua implementação ocorrerá no próximo ano. A sede, a área de competência, a composição dos tribunais judiciais, o quadro de magistrados judiciais e do Ministério Público será definido em diploma regulamentar, assim como se prevê a preparação e publicação da portaria com o quadro de pessoal de oficiais de justiça, estando também em curso a revisão dos estatutos dos magistrados judiciais, dos magistrados do Ministério Público e dos oficiais de justiça.

O plano estratégico da reorganização dos tribunais judiciais prevê o alargamento da base territorial das circunscrições judiciais que passa a coincidir, em regra, com o distrito administrativo, a instalação de jurisdições especializadas a nível nacional e a implementação de um novo modelo de gestão das comarcas.

Propõe-se a divisão do território nacional em 23 comarcas (atualmente 231), as quais se desdobram em instâncias centrais, integrando secções de competência especializada e instâncias locais com secções de competência genérica. Os tribunais judiciais de 1.ª instância contemplam, ainda, tribunais de competência especializada com competência sobre uma ou mais comarcas ou sobre áreas especialmente referidas na lei, designados por tribunais de competência territorial alargada (tribunais de execução das penas, tribunal da propriedade intelectual, tribunais marítimos, tribunal da concorrência, regulação e supervisão e tribunal central de instrução criminal). De acordo com a proposta de regime de organização e funcionamento dos tribunais judiciais, as 23 comarcas integrarão, no seu conjunto, 216 instâncias centrais¹ e 290 locais², prevendo-se 8 tribunais de competência territorial alargada³.

Segundo o MJ, a proposta de composição dos quadros de recursos humanos dos tribunais judiciais incluirá no mínimo 1.063 e no máximo de 1.193 magistrados judiciais, entre 1.199 e 1.251 magistrados do ministério público e 7.136 oficiais de justiça⁴, somando um máximo de 9.580 pessoas.

c) Embaixadas, missões e representações permanentes e missões temporárias e postos consulares

Em conformidade com os relatórios do PREMAC, as embaixadas, missões e representações permanentes e missões temporárias e os postos consulares não foram incluídos no Plano. No entanto, o MNE veio referir que na *“observância da reorganização da rede consular, foram encerrados, no primeiro trimestre de 2012, 11 postos diplomáticos (6 embaixadas, 1 missão temporária e 4 vice-consulados). O decréscimo do número de trabalhadores no estrangeiro registado em 31-12-2012 deveu-se, não só ao encerramento dos postos diplomáticos já identificados, como também ao regresso, por razões orçamentais, de um número significativo de trabalhadores das carreiras gerais aos serviços internos do MNE (Secretaria-Geral e demais Direções-Gerais). Seguindo a mesma lógica orçamental, também o número de elementos do Pessoal Especializado foi reduzido em cerca de 1/3”*.

¹ 103 de competência genérica, 79 de competência civil, 79 de competência criminal e 4 de pequena criminalidade e, ainda, 25 secções de proximidade.

² 30 cível, 30 criminal, 44 de trabalho, 42 de família e menores, 20 de comércio, 24 de execuções e 26 de instrução criminal.

³ 4 de execução das penas, 1 tribunal de instrução criminal, 1 tribunal marítimo, 1 tribunal da propriedade intelectual e 1 tribunal da concorrência, regulação e supervisão.

⁴ Esta proposta não inclui o pessoal da carreira administrativa.



d) Forças de Segurança

O MAI informou que o processo de reestruturação encontra-se em curso através dos trabalhos de revisão das leis orgânicas e dos estatutos das forças de segurança, sem especificar pormenores acerca desse processo.

e) Agrupamentos de Centros de Saúde e Estabelecimentos Hospitalares

No âmbito do MS, e no que respeita aos agrupamentos de centros de saúde (ACES)¹, informou o Ministério que foram reorganizados em 2012 através das Portarias n.ºs 310/2012, de 10/10, 394-A e 394-B/2012, ambas de 29/11, e 308/2012, de 9/10, verificando-se uma redução de 20 entre 2011 e 2013, existindo atualmente 21 ACES no Norte, 6 no Centro, 15 em Lisboa e Vale do Tejo, 1 no Alentejo e 3 no Algarve².

No que respeita aos estabelecimentos hospitalares, informou o MS que o respetivo processo de reestruturação assenta em planos de reorganização da rede hospitalar (elaborados no âmbito de cada ARS, com base em metas definidas a nível nacional e regional) e em planos estratégicos (elaborados pelas unidades de saúde³), conforme Despachos n.ºs 2508/2012, de 10 de dezembro, e 9495/2013, de 19 de julho, ambos do Secretário de Estado da Saúde.

De acordo com o despacho de 10 de dezembro de 2012, as entidades com natureza empresarial que integram o SNS deverão unificar os documentos previsionais num único instrumento a 3 anos segundo as orientações da tutela para o período trienal, sendo apresentado anualmente, com as revisões decorrentes da execução e a previsão futura, devendo enquadrar-se nas prioridades regionais e nacionais.

Para o efeito, foi criado um grupo técnico para garantir que os planos estratégicos incorporam as medidas e as metas constantes nos Planos de Reorganização da Rede Hospitalar, apresentados pelas ARS e a sua conformidade com orientações definidas para a sua elaboração, nomeadamente no que se refere às metas financeiras traçadas a nível nacional.

Ao grupo técnico compete especialmente analisar a adequação da oferta nacional, regional e local de cuidados hospitalares às necessidades em saúde das populações servidas; assegurar a incorporação das medidas inseridas nos Planos Regionais de Reorganização da Rede Hospitalar; apresentar para aprovação a carteira de serviços hospitalares por região de saúde; identificar os ajustamentos e alterações operacionais necessários nos planos estratégicos de cada entidade (designadamente, identificar os ajustamentos a introduzir face às metas nacionais definidas pela Equipa da Reforma Hospitalar para o período 2013-2015⁴ e definir o modelo de acompanhamento, monitorização e avaliação da aplicação e resultados dos planos estratégicos).

¹ Criados pelo Decreto-lei 28/2008, de 22 de fevereiro e regulamentados pelas Portarias n.ºs 272 a 275/2009, de 18 de março.

² Realça-se que 4 ACES (Nordeste, Pinhal Interior Sul, Alentejo Litoral e São Mamede) foram integrados em unidades locais de saúde (EPE) após 30 de junho de 2011.

³ Hospitais ou unidades locais de saúde, EPE.

⁴ Em consonância com o relatório produzido em novembro de 2011 intitulado “Os Cidadãos no Centro do Sistema, Os Profissionais no Centro da Mudança”.



Tribunal de Contas

f) Gabinetes dos Membros do Governo

Relativamente aos gabinetes dos membros do Governo, é de realçar que a data de referência (30 de junho de 2011) coincide com a constituição do atual XIX Governo e, por esse motivo, os trabalhadores registados no SIOE ascendiam a 466. Para efeitos de comparação, em 31 de dezembro de 2010 o XVIII Governo registava 55 estruturas e 1.008 trabalhadores, não divergindo muito dos existentes a 31 de março de 2013 – 50 estruturas e 988 trabalhadores.

7.5 Impactos decorrentes do PREMAC

O Relatório do OE/2012 quantifica as medidas de consolidação orçamental, autonomizando as do PAEF, incluindo as decorrentes do PREMAC (€ 54 M de poupança com despesas com o pessoal), conforme Quadro II.1.1 – Medidas de Consolidação Orçamental OE 2012 e PAEF. Por sua vez, o Quadro II.3.1 – Principais Medidas de Consolidação Orçamental em 2012 indica o valor de € 89 M, que resulta dos € 54 M associado à redução de despesas com o pessoal e a € 35 M previstos de redução de consumo intermédio provenientes de medidas de racionalização dos serviços e controlo de custos operacionais na administração pública, conforme já referido no ponto 5, alínea b).

A CGE/2012 não indica qual a execução alcançada com a implementação do PREMAC, fazendo apenas algumas referências na parte respeitante à apresentação das políticas setoriais por ministério, não quantificando de forma sistemática e coerente quanto representou aquele Plano na execução orçamental de cada um dos ministérios, desconhecendo-se, por conseguinte, quais os seus impactos financeiros.

De forma a “garantir, já no Orçamento do Estado para 2013, uma tradução das poupanças alcançadas em consequência do PREMAC”, a Deliberação do Conselho de Ministros 256/2012, de 17 de maio, determinou que fossem completados os processos de reorganização/restruturação dos organismos com o envio dos projetos de leis orgânicas, estatutos e respetivos mapas de pessoal de forma a concluir todos os procedimentos até 30 de junho de 2012, data esta que não foi observada, encontrando-se o processo ainda a decorrer. Por conseguinte, o Relatório que acompanhou a proposta de OE/2013 é omissivo quanto à poupança global decorrente do PREMAC, surgindo apenas referências pontuais relativamente a políticas setoriais.

De acordo com o Relatório de aplicação do PREMAC de novembro de 2012 (mapa final 4.2) apenas 65 entidades teriam os seus mapas de postos de trabalho registados, indicando os efetivamente existentes e os propostos considerados necessários para assegurar o exercício das atribuições e competências previstas nas novas leis orgânicas, concluindo-se que, a essa data, estavam enunciados 25.994 efetivos e 26.924 propostos, ou seja, mais 930 postos de trabalho. À data de 30 de setembro de 2013, o ponto de situação disponibilizado pela DGAEP indicava que 101 entidades tinham apresentado os seus mapas de postos de trabalho, somando 35.216 efetivos e 36.669 propostos, refletindo mais 1.453 postos de trabalho, representando um acréscimo de 4,1%.

Das 101 entidades que apresentaram os seus mapas de pessoal, apenas 48 viram os processos finalizados mediante despacho do SEAP, confirmando a criação de mais 351 postos de trabalho, estando por aprovar 24 processos já enviados pela DGAEP ao SEAP, que apresentavam mais 471 postos de trabalho; 29 processos ainda permaneciam pendentes, os quais previam como necessários mais 631 postos de trabalho.



Tendo em conta as 150 entidades da administração direta e indireta do Estado consideradas no PREMAC encontram-se ainda por fixar as estruturas de pessoal de 49 organismos, com particular incidência nos Ministérios da Economia e do Emprego, das Finanças e da Segurança Social¹.

Salienta-se que o processo de fixação da estrutura de pessoal dos serviços se encontra sujeito a aprovação pelos Ministros da tutela e das Finanças.

Sobre este aspeto, a Ministra de Estado e das Finanças alegou que *“o atraso na aprovação dos processos de reestruturação não pode ser imputado ao membro do Governo responsável pela área das finanças, mas aos serviços e tutelas, a quem incumbe a apresentação das listas e mapas. Porém, poderão ser efetuadas diligências adicionais no sentido de acelerar a finalização dos processos de reestruturação”*.

No que respeita ao número de funcionários referiu ainda que *“O PREMAC não teve diretamente objetivos de redução de trabalhadores”*.

A este propósito, cita-se o Relatório do PREMAC (setembro de 2011): *“(...) não será, ainda, possível estimar a redução global de despesa decorrente deste exercício, porquanto, em resultado deste processo de reorganização serão, naturalmente, alterados os mapas de pessoal dos novos órgãos e serviços, sendo de esperar que, nesse contexto, existam significativas oportunidades de melhoria na utilização dos recursos humanos afetos às estruturas do Estado. Os procedimentos relativos ao pessoal dos serviços e organismos que sejam objeto de extinção, fusão e reestruturação serão enquadrados nas regras da mobilidade geral e mobilidade especial (...)”*, pelo que a abrangência da análise efetuada pelo Tribunal não poderia descurar a evolução do número de postos de trabalho.

Face ao anteriormente descrito e apesar dos resultados apresentados nos dois relatórios do PREMAC, nomeadamente quanto à redução do número de estruturas e de dirigentes, por um lado, e à necessidade de mais postos de trabalho por outro, continua por concluir a implementação efetiva do Plano bem como a apresentação dos resultados alcançados, quantitativos e qualitativos, nomeadamente quanto ao impacto orçamental que deveria ter sido um dos principais objetivos do acompanhamento da execução do PREMAC, a par dos resultados obtidos com a reorganização da estrutura do Estado com base na avaliação das atribuições da administração central e na *“reflexão profunda sobre o seu modelo de organização interna e sobre a configuração das entidades (...) envolvendo ainda uma reflexão sobre a organização das próprias funções do Estado que são exercidas sob a sua responsabilidade”*², de forma a apurar da efetiva eliminação de redundâncias e redução de custos.

De acordo com os dados recolhidos no âmbito desta ação, não foram efetivamente apuradas poupanças com as diminuições de estruturas e de cargos dirigentes; no entanto, o aumento do número de postos de trabalho face aos efetivamente existentes antes da implementação do PREMAC poderá originar um aumento da despesa.

Em relação a este aspeto, a Ministra de Estado e das Finanças invocou *“(...) as dificuldades em contabilizar poupanças diretas com as reestruturações, designadamente com a eliminação de cargos dirigentes, pois estes são ocupados maioritariamente por trabalhadores em funções públicas, que regressam às suas funções de origem”*.

Não obstante o Tribunal reconhecer esta dificuldade, a implementação de uma reestruturação da administração não poderá dispensar a criação de um sistema de monitorização e acompanhamento e a

¹ Atualmente, Ministério da Economia e Ministério da Solidariedade, do Emprego e da Segurança Social, de acordo com as alterações à orgânica do Governo (Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto).

² Cfr. Relatório PREMAC de 15 de setembro de 2011.



Tribunal de Contas

avaliação contínua dos resultados alcançados. Realça-se que esta medida se encontrava prevista no MoU, num contexto de restrições orçamentais.

De facto, a redução de estruturas e de cargos dirigentes preconizado pelo PREMAC por si só não assegura uma reestruturação da administração central do Estado, configurando-se mais como um processo de fusão de organismos mantendo de um forma geral as mesmas competências e atribuições, distribuídas por um número inferior de estruturas, ajustado à orgânica inicial do Governo mas sujeito, de acordo com as opções políticas, a sucessivas alterações, nem assegura uma efetiva redução de custos visto que os dados disponíveis apontam para um acréscimo dos postos de trabalho necessários. Sem um sistema de monitorização de impactos orçamentais que reflita esta reorganização de serviços não se poderá avaliar a real utilidade deste Plano.

8 – CONCLUSÕES

Face à matéria exposta, retiram-se as seguintes conclusões.

ENQUADRAMENTO

O Programa de Assistência Económica e Financeira tem como principais objetivos a diminuição do défice orçamental e a inversão da trajetória de crescimento do rácio da dívida pública. Para tanto, contempla um conjunto de alterações estruturais, de forma a permitir uma evolução da despesa pública compatível com o crescimento potencial da economia para além do horizonte do Programa.

O Programa permite um empréstimo de € 78.000 M, com um período de utilização até 2014, e assenta em três eixos: a estabilidade financeira e a continuidade do financiamento da atividade económica; a consolidação orçamental e a redução no nível do endividamento; e as reformas estruturais. O empréstimo é concedido pelo MEEF (Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira) e pelo FEEF (Fundo Europeu de Estabilidade Financeira), envolvendo, no conjunto da UE, o montante de € 52.000 M, e pelo EFF (*Extended Fund Facility* – FMI) no valor equivalente a aproximadamente € 26.000 M. Do valor global do empréstimo, € 12.000 M encontram-se destinados ao mecanismo de apoio à solvabilidade bancária, não podendo ser utilizados em quaisquer outras finalidades.

Os compromissos assumidos perante as entidades financiadoras encontram-se vertidos nos Memorandos de Entendimento, assinados em 17 de maio de 2011 entre o Governo Português, o BCE, a CE e o FMI, os quais têm vindo a sofrer atualizações trimestrais decorrentes das avaliações externas (sete, até ao primeiro semestre de 2013), no decurso das quais é realizada uma monitorização e apreciação do cumprimento das medidas, dependendo os desembolsos adicionais destas avaliações.

Até ao final de 2012, o valor nominal dos empréstimos recebidos ascendia a € 62.904,2 M, dos quais € 22.100 M do MEEF, € 19.477,7 M do FEEF e € 21.326,5 do FMI. No termo do primeiro semestre de 2013, o valor do empréstimo alcançava € 67.297,2 M (€ 22.100 M do MEEF, € 22.377,7 M do FEEF e € 22.819,5 M do FMI).

As instituições portuguesas diretamente envolvidas no PAEF são o Governo Português, em particular através do Ministério das Finanças e da ESAME – Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos, (integrada no Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro), que tem por missão acompanhar o cumprimento integral e atempado das medidas assumidas pelo Estado Português junto da UE, do FMI e do BCE, designadamente, através da apresentação de relatórios trimestrais e de



resumos mensais, que não foram disponibilizados, tal como outra documentação relativa à monitorização das medidas do PAEF, nos termos do n.º 3 da RCM n.º 28/2011, de 11 de julho e artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 177/2012, de 3 de agosto (*cf. ponto 2*).

PREVISÕES MACRO-ORÇAMENTAIS DO PAEF

O impacto das medidas do PAEF na atividade económica nacional foi refletido na elaboração de uma previsão macroeconómica de base, definida em junho de 2011, abrangendo o horizonte temporal de 2011 a 2016, a qual tem sido objeto de revisões em sede das avaliações.

Considerando o horizonte do cenário base, as previsões de crescimento do PIB têm vindo a ser revistas sucessivamente em baixa, com o ano de 2013 a apresentar a maior revisão, na medida em que se assumia como o primeiro ano a apresentar um crescimento de 1,2% e que passou a um decréscimo de 2,3%, na 7.ª avaliação. De idêntica forma, o rácio da dívida pública no PIB, que se previa ser de 115,3% em 2013 e de 115,0% em 2014, foi revisto para 122,9% e 124,2%, respetivamente (*cf. ponto 3*).

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

Os aspetos essenciais da avaliação do cumprimento das medidas e objetivos definidos no Programa consubstanciam-se na aferição do cumprimento das metas quantitativas fixadas para o saldo orçamental, a dívida pública e os pagamentos em atraso (domésticos e externos), bem como no acompanhamento do estado de implementação das medidas acordadas, onde se incluem os compromissos expressos nas ações prévias (*prior actions*) e nos referenciais estruturais (*structural benchmarks*).

Nos anos de 2011 e de 2012, as metas trimestrais (ajustadas) estabelecidas para o défice orçamental e a dívida pública foram atingidas, concluindo as avaliações da CE e do FMI pela execução positiva do Programa.

A meta de não acumulação de atrasos nos pagamentos domésticos pelas AP's, não tem vindo a ser cumprida com exceção para o mês de dezembro de 2011, quando se verificou uma redução de € 301 M, e o último trimestre de 2012 (€ 0,7 mil M), conforme reportado nas avaliações trimestrais. No entanto, face à situação existente em junho de 2011, observou-se uma redução destes pagamentos em € 1.792 M (36%) no final do ano de 2012.

A não acumulação de novos pagamentos externos em atraso relativos à dívida externa pelas AP's foi alcançada nos anos de 2011 e de 2012.

As ações prévias e os referenciais estruturais relativos ao reforço da gestão financeira pública definidos até junho de 2013 no Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, que se consubstanciam na sua quase totalidade na aprovação de documentos reguladores, designadamente os Orçamentos do Estado para 2012 e 2013 e as leis das finanças regionais e locais, foram cumpridas / implementadas (*cf. ponto 4*).



Tribunal de Contas

MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL

A redução da despesa tem-se baseado predominantemente em medidas horizontais, afetando todas as rubricas da despesa primária. Pela sua relevância, merecem particular destaque o congelamento das tabelas salariais das administrações públicas e das pensões dos sistemas públicos (excetuando as pensões mínimas), a limitação das promoções e progressões, o controlo de admissões e redução do número de contratados a prazo, a redução de salários e pensões acima de um determinado montante e a suspensão total/parcial dos subsídios de férias e de Natal aos trabalhadores das administrações públicas e aos pensionistas.

Estas medidas, dada a sua natureza reversível, não se consubstanciam em medidas estruturais de redução da despesa, contrariamente ao preconizado pelo Programa.

A previsão do impacto orçamental das medidas para 2012 fixada no MoU ascendia, no conjunto da receita e da despesa, a € 9.955 M (2.^a atualização), representando as despesas com o pessoal, pensões e saúde cerca de 75% do total da redução da despesa (€ 6.915 M) e a cobrança da receita de IVA 67% do total do aumento da receita (€ 3.040 M) (*cf. alínea a) do ponto 5*).

O OE/2012 acolheu as medidas do MoU, com vista a atingir o objetivo do défice de 4,5% do PIB, mediante um esforço de consolidação orçamental previsto em € 9.041,2 M, dos quais € 6.151,7 M de redução de despesa e € 2.890,0 M de aumento de receita.

Estas previsões do OE/2012 padecem de rigor e fiabilidade por não resultarem de forma automática dos sistemas que suportam a execução orçamental, mas da recolha de informação sobre os eventuais impactos financeiros decorrentes das medidas de consolidação orçamental a adotar junto das secretarias de Estado e dos ministérios, em coordenação com o Gabinete do Ministro das Finanças, sem que se encontrem evidenciados a validade das previsões e os procedimentos que garantam a coerência das mesmas (*cf. alínea b) do ponto 5*).

Em contabilidade nacional, o objetivo para o défice previsto no OE/2012 era de 4,5% do PIB – € 7.556,9 M, alterado para 5% do PIB - € 8.314,1 M, por força dos desvios orçamentais, no âmbito da 5.^a atualização do MoU.

O défice alcançado foi de 6,4% do PIB - € 10.641,2 M, revelando um desvio de 1,9 p.p. do PIB em comparação com o objetivo previsto do OE inicial. O limite só foi considerado cumprido tendo em conta um conjunto de operações específicas (recapitalização da CGD, 0,5% do PIB; *re-routing* da operação SAGESTAMO, 0,5%; imparidades BPN, 0,1%; concessão ANA, 0,7%).

Na execução orçamental, o conjunto dos subsetores da administração central e da segurança social registou um aumento da despesa em € 2.082,8 M (incluindo as EPR) e da receita em € 524,1 M. Por si só, a inserção das EPR no perímetro orçamental representou um agravamento do saldo em € 834,9 M, sendo de relevar as despesas destas entidades com juros e outros encargos (€ 1.005,6 M) e em investimentos (€ 1.436,7 M).

Considerando o universo das administrações públicas, o principal decréscimo da despesa efetiva face ao ano anterior registou-se nas rubricas de pessoal, € 2.819,1 M (excluindo as EPR).

O Relatório do OE/2012 continha o impacto previsto das medidas de consolidação orçamental, mas a CGE, à semelhança do verificado no ano de 2011, não apresentou os resultados obtidos, o que impede



o exercício da avaliação e afeta a transparência e publicidade que devem presidir à apresentação das contas públicas (*cfr. alínea d) do ponto 5*).

MEDIDAS ORÇAMENTAIS ESTRUTURAIS

No âmbito do presente Relatório, foram analisadas 32 medidas estruturais orçamentais, das quais 15 respeitam ao quadro de gestão financeira pública (reporte e monitorização e enquadramento orçamental), 14 na área da administração pública e 3 dirigem-se ao setor empresarial do Estado. Esta análise teve como objetivo efetuar um ponto de situação das medidas quanto ao seu conteúdo programático, ao momento da sua integração no PAEF, ao prazo fixado e ao seu cumprimento, tendo como referência o primeiro semestre de 2013.

a) Reporte e monitorização e enquadramento orçamental

A implementação da revisão da Lei de Enquadramento Orçamental proporcionou a melhoria do processo orçamental ao integrar no seu âmbito entidades que pertencem ao setor das administrações públicas em contabilidade nacional.

No âmbito das medidas analisadas verificou-se que o reporte e a monitorização da informação sofreu melhorias ao nível da execução orçamental, nomeadamente no que toca à abrangência das entidades e à qualidade da informação divulgada, e dos compromissos e dos pagamentos em atraso, através da implementação da lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso, bem como dos sistemas de informação a ela associados, ocorrendo ainda incumprimentos no reporte da informação sobre a execução orçamental por parte dos municípios.

A divulgação de dados do emprego público foi substancialmente melhorada passando a ter periodicidade trimestral, abrangendo as entidades que fazem parte dos setores das administrações públicas e das demais sociedades financeiras e não financeiras, conduzindo à existência de um inventário permanente e atualizado sobre os postos de trabalho e as remunerações de base e ganhos médios mensais, subsistindo, ainda, fragilidades no reporte por parte da administração local (*cfr. ponto 6*).

b) Administração Pública

Em resultado do censo obrigatório às fundações e do relatório de avaliação final, a RCM n.º 13-A/2013 aprovou decisões relativamente a 423 fundações: 98 mantiveram-se ou não sofreram alterações; 132 foram objeto de propostas de alteração, incluindo recomendações ou propostas de extinção, decisões de redução total ou parcial de apoios, ou cessação do estatuto de utilidade pública; relativamente a 193 proibiu-se a atribuição de quaisquer apoios por parte de entidades públicas, por não terem respondido ao censo.

A reorganização administrativa territorial autárquica ficou limitada às freguesias, consagrando-se apenas incentivos à fusão de municípios. No continente, foram agregadas 1.168 freguesias num universo de 4.050 (representando 29% de redução) e nas regiões autónomas mantiveram-se as 209 freguesias já existentes, dado que as assembleias legislativas ainda não promoveram esta reorganização.

A meta de redução de trabalhadores na administração central aumentou para 2% com a 2.ª atualização do MoU, igualando a das administrações regional e local, tendo-se atingido em 2012 uma diminuição



Tribunal de Contas

de 4,7% (27.573 postos de trabalho). Esta meta foi alcançada por todos os subsetores, salientando-se a administração central com 5,1% (22.250). No final do ano de 2012 o número de trabalhadores ascendia a 584.228.

Em particular, concorreram para esta redução a saída de 14.716 trabalhadores por motivo de reforma/aposentação, que representam 53,4% das saídas definitivas, em especial no MEC (4.980), no MAI (2.165) e no MS (792) e a redução de mais 4.343 funcionários (15,6%) por motivo de extinção da relação de emprego por causa imputável ao trabalhador ou à entidade empregadora e por morte. Estas três causas de saídas ocorridas em 2012 representaram, no seu conjunto, 2,5% do número de postos de trabalho existentes a 31 de dezembro de 2011, excedendo, por si só, a meta fixada de 2%.

No apuramento das saídas contribuíram também a caducidade e termo de contrato, mobilidade e outras situações, designadamente no Ministério da Educação e Ciência, em que a redução do número de contratos a termo foi de 12.038.

Relativamente à revisão da tabela salarial, foi apenas elaborado um estudo comparativo das remunerações praticadas no setor público e no setor privado. Pela análise do referido estudo conclui-se pela insuficiência de informação sobre a metodologia aplicada, nomeadamente no que respeita: i) aos universos comparados, que não são equivalentes (289 empresas privadas e 38.325 colaboradores – 1,3% da população empregada por conta de outrem – em comparação com 544.362 trabalhadores do setor público); ii) à opção pela comparação com as empresas do percentil 25 (volume de negócios de € 13 M e 30 colaboradores, que compara com uma média no setor público de 128 trabalhadores) as quais não se encontram identificadas, quer quanto ao seu número quer quanto às suas características, designadamente, categorias profissionais e áreas de atividade; e iii) ao cálculo das remunerações no setor público para obter o respetivo valor sem considerar as reduções salariais, uma vez que os dados disponíveis sobre estas remunerações incluem as reduções (*cf. ponto 6*).

c) Setor Empresarial do Estado

A evolução dos gastos operacionais das empresas públicas não financeiras (EPNF) aponta para uma tendência de decréscimo face ao ano de 2009 (€ 10.920 M em 2009 e € 6.931 M em 2012). No final do 4.º trimestre de 2012, as EPNF, excluindo o setor da saúde, apresentaram um decréscimo de 14,4% (€ 567,6 M) em relação ao trimestre homólogo, enquanto o setor da saúde registou um aumento de 2,2% (€ 77,7 M).

Relativamente à evolução da dívida, em termos agregados registou-se um acréscimo de 2,6% em 2012 face a 2011 (de € 30.291 M para € 31.083 M), com os setores de infraestruturas e dos transportes a revelarem um maior crescimento do seu *stock* de dívida (7,0% e 4,4%, respetivamente) (*cf. ponto 6*).

d) Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado - PREMAC

O PREMAC não se encontra suportado num plano estratégico para a administração central do Estado que contenha: o diagnóstico inicial; os objetivos definidos e hierarquizados quanto às entidades e aos respetivos recursos humanos; a adequação das entidades face às atribuições dos ministérios; a distribuição das atribuições pelos organismos; e os recursos humanos necessários para assegurar as atividades e procedimentos indispensáveis à prossecução dessas atribuições.

Formalmente foram apresentados dois relatórios de aplicação do mesmo Plano, o primeiro divulgado em 15 de setembro de 2011 e o segundo em 29 de novembro de 2012 (designado por “*relatório final de*



aplicação”). Previa-se a redução de estruturas de nível superior da administração direta e indireta, incluindo órgãos consultivos e outros organismos, em 40% e de cargos dirigentes em 27%.

O universo inicial de 359 entidades (administração direta e indireta, órgãos consultivos e outros organismos, mas excluindo os tribunais, as escolas, as universidades, os estabelecimentos de saúde, as embaixadas, as forças armadas e as forças de segurança) foi definido com base nos dados residentes no SIOE e no levantamento de entidades efetuado pelos interlocutores ministeriais designados para o efeito, sob coordenação do SEAP e da ESAME.

Verificou-se que não foram definidos os critérios que presidiram à constituição do universo inicial, em particular no que toca a “órgãos consultivos” e “outros organismos”, nem assegurada a identificação de todas as estruturas na dependência dos ministérios, desconhecendo-se as razões da exclusão de um número significativo de entidades, comissões, órgãos consultivos e outras estruturas, com natureza idêntica a outras que vieram a ser consideradas no universo do PREMAC, independentemente de se encontrarem registadas no SIOE.

A quantificação de dirigentes superiores e intermédios constante do universo inicial (715 e 5.571, respetivamente) resultou do número de cargos previstos nas leis orgânicas (6.286) e não os efetivamente ocupados e registados no SIOE - 5.464, dos quais 686 dirigentes superiores e 4.778 intermédios - menos 822 dirigentes face ao ponto de partida indicado no relatório.

Este procedimento é desajustado face aos objetivos que se pretendiam de redução efetiva do número de dirigentes, sem prejuízo de que tal diminuição, para que fosse estrutural, também viesse a ser consagrada nas respetivas leis orgânicas dos organismos. No entanto, com a metodologia utilizada, o universo inicial estava sobreavaliado, originando uma meta de redução de 27%, a qual, na realidade, nunca será atingida, podendo alcançar-se no máximo 19%.

No que toca ao número de estruturas, o relatório final apontava para a redução de estruturas de nível superior da administração central de 40%; no entanto, verificou-se que, tendo por fonte o SIOE, à data de 31 dezembro de 2012 os resultados alcançavam uma redução 14% e, em 31 de março de 2013, de 19%, percentagens significativamente inferiores às previstas.

Quanto à redução de dirigentes, a 31 de dezembro de 2012, os dados registados no SIOE indicavam que a redução de dirigentes na administração direta e indireta no universo definido no PREMAC foi de 16%, evoluindo para 17% no final do 1º trimestre de 2013; nos outros organismos (órgãos consultivos e outros) verificou-se um aumento de 2% no final de 2012 e de 8% no 1º trimestre de 2013. No seu conjunto, a redução de dirigentes alcançou 14%, abaixo do objetivo delineado de 27%.

No que respeita ao número de funcionários (excluindo dirigentes) assistiu-se a uma quebra de 4% até ao final de 2012 e de 5% no termo do 1.º trimestre de 2013.

O processo de reorganização/restruturação dos organismos inerente ao PREMAC apenas estará concluído quando os mapas de pessoal forem aprovados. Até ao final de setembro de 2013, apenas 48 das 101 entidades que apresentaram os seus mapas de postos de trabalho, tinham os seus processos finalizados, contemplando a criação de mais 351 postos de trabalho; encontravam-se por aprovar 53 processos, os quais previam como necessários mais 1.102 postos de trabalho; tendo em conta as 150 entidades da administração direta e indireta do Estado previstas no PREMAC estavam ainda por fixar as estruturas de pessoal de 49 organismos, com particular incidência nos Ministérios da Economia e do Emprego, das Finanças e da Segurança Social.



Tribunal de Contas

O PREMAC apenas foi aplicado a 16% do universo da administração pública, num total de 2.084 estruturas e de 550.194 funcionários, incluindo dirigentes (7.152).

Este plano não abrangeu um conjunto de entidades em função das suas tipologias, designadamente nas áreas da justiça, educação, saúde, forças armadas e de segurança, que, à data de referência do universo inicial do PREMAC, representavam 1.801 estruturas, 1.538 dirigentes e 459.242 trabalhadores.

No entanto, encontram-se em preparação ou em curso reestruturações para estes setores: i) no que respeita aos tribunais, foi publicada a Lei da Organização do Sistema Judiciário, cuja implementação ocorrerá no próximo ano; ii) no âmbito do MNE, a reestruturação da rede consular levou ao encerramento, no 1.º trimestre de 2012, de 11 postos diplomáticos; nas Forças Armadas, foram reduzidos 4.766 efetivos entre junho de 2011 e março de 2013, encontrando-se aprovado o documento estratégico “*Defesa 2020*” que contempla a reestruturação de estruturas e o redimensionamento das Forças Armadas para 30.000 a 32.000 militares até 2020¹; iii) o processo de reorganização dos agrupamentos de centros de saúde decorre desde 2009, verificando-se uma redução de 20 entre 2011 e 2013; iv) quanto aos estabelecimentos hospitalares, a sua reestruturação assenta em planos de reorganização da rede hospitalar, encontrando-se em curso (*cf. ponto 7*).

e) Impactos decorrentes do PREMAC

A redução de estruturas e de cargos dirigentes preconizado pelo PREMAC por si só não assegura uma reestruturação da administração central do Estado, configurando-se mais como um processo de fusão de organismos mantendo, de um forma geral, as mesmas competências e atribuições, distribuídas por um número inferior de estruturas, ajustado à orgânica inicial do Governo, mas sujeito, de acordo com as opções políticas, a sucessivas alterações.

Continua por concluir a implementação efetiva do Plano e a apresentação dos resultados alcançados, nomeadamente quanto ao impacto orçamental que deveria ter sido um dos principais objetivos do acompanhamento da execução do PREMAC, a par dos resultados obtidos com a reorganização da estrutura do Estado. Sem um sistema de monitorização de impactos orçamentais que reflita esta reorganização de serviços não se poderá avaliar a real utilidade deste Plano.

A CGE/2012, à semelhança do ano anterior, não indica qual a execução alcançada com a implementação do PREMAC, fazendo apenas algumas referências na parte respeitante à apresentação das políticas setoriais por ministério, não quantificando de forma sistemática e coerente quanto representou aquele Plano na execução orçamental de cada um dos ministérios, desconhecendo-se, por conseguinte, quais os seus impactos financeiros.

No entanto, o aumento do número de postos de trabalho face aos efetivamente existentes antes da implementação do PREMAC poderá originar um aumento da despesa (*cf. ponto 7*).

¹ A 31 de março, encontravam-se registados no SIOE 38.146 postos de trabalho.



9 – RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria do presente Relatório e resumida nas conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações:

a) Ao Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro (enquanto Coordenador da ESAME):

1. Promover a publicitação dos relatórios trimestrais de acompanhamento da implementação das medidas constantes dos MoU;
2. Diligenciar pela elaboração e publicitação de um relatório final de execução do PAEF, logo que este se mostre concluído, de modo a permitir a avaliação do cumprimento das metas qualitativas e quantitativas e, nos casos aplicáveis, a identificação dos recursos financeiros associados, quer na ótica da despesa (poupanças alcançadas) quer na da receita (receitas obtidas).

b) À Ministra de Estado e das Finanças:

3. Instituir os procedimentos necessários para que as estimativas das medidas de consolidação orçamental sejam rigorosas e fiáveis, se evidencie de forma clara o seu efeito na orçamentação das receitas e das despesas e se divulguem os respetivos pressupostos;
4. Diligenciar para que os sistemas de informação da execução orçamental permitam a monitorização e acompanhamento das medidas de consolidação orçamental e a avaliação contínua dos resultados alcançados, bem como a respetiva divulgação;
5. Providenciar para que a Conta Geral do Estado apresente informação sobre a execução das medidas de consolidação orçamental, de modo a permitir a avaliação dos resultados obtidos face às estimativas e a fundamentar de forma mais sustentada as opções de políticas públicas no respeito pela legalidade, equidade, eficiência e eficácia, assegurando a transparência e publicidade que devem presidir à apresentação das contas públicas;
6. Tomar as medidas necessárias para acelerar a finalização dos processos de reorganização decorrentes da implementação do PREMAC e a posterior elaboração de um relatório final que integre informação sobre a situação inicial e final das estruturas existentes, respetivos postos de trabalho previstos e os efetivamente ocupados, assim como os impactos ocorridos, designadamente, as poupanças alcançadas;
7. Diligenciar para que sejam elaborados e publicitados relatórios periódicos sobre a implementação das reestruturações setoriais em curso nas áreas da saúde, dos tribunais, das forças armadas e de segurança, educação e serviços externos do MNE, à semelhança e nos moldes indicados para o PREMAC;
8. Providenciar para que, no futuro, as reestruturações da administração pública se encontrem fundamentadas em planos estratégicos que contenham: o diagnóstico inicial; os objetivos definidos e hierarquizados quanto às entidades e aos respetivos recursos humanos; a adequação das entidades face às atribuições dos ministérios; a distribuição das atribuições pelos organismos; e os recursos humanos necessários para assegurar as atividades e procedimentos indispensáveis à prossecução dessas atribuições.



Tribunal de Contas

c) À Ministra de Estado e das Finanças e ao Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional:

9. Promover as diligências necessárias para que os procedimentos de reporte pela administração local no âmbito do acompanhamento da execução orçamental e do emprego público assegurem informação completa e tempestiva, de forma à melhoria qualitativa das atuais Síntese de Execução Orçamental e Síntese Estatística do Emprego Público.

10 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Exmo. Procurador-Geral Adjunto, que em seu douto parecer (autuado no processo da ação) referiu que *“Atenta a natureza, o objectivo e o âmbito da presente auditoria, no PR não são evidenciadas situações passíveis de análise em termos de responsabilidade financeira. Nestes termos e nos que dispõe o artigo 29.º n.º 5 da LOPTC, nada mais compete ao Ministério Público dizer sobre o presente PR”*.

11 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com as notas de emolumentos constantes dos **Anexos IV e V**, são devidos emolumentos no montante de € 3.432,80 a suportar pelas seguintes entidades e montantes:

- ◆ Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças (€ 1.716,40);
- ◆ Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro (€ 1.716,40).

12 – DETERMINAÇÕES FINAIS

a) O presente relatório deve ser remetido:

- ◆ À Assembleia da República, mais concretamente, à sua Presidente e às seguintes Comissões Parlamentares:
 - ◇ Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública;
 - ◇ Comissão Eventual para Acompanhamento das Medidas do Programa de Assistência Financeira a Portugal;
 - ◇ Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local.
- ◆ Ao Primeiro-Ministro, ao Vice-Primeiro-Ministro, à Ministra de Estado e das Finanças e ao Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional;
- ◆ Ao Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro, enquanto coordenador da ESAME;
- ◆ Às seguintes entidades:
 - ◇ Direção-Geral do Orçamento;
 - ◇ Direção-Geral do Tesouro e Finanças;

◇ Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.

- b) No prazo de seis meses, devem as entidades destinatárias das recomendações informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da sua implementação, com exceção das recomendações n.ºs 1 e 2, em que o prazo se estabelece em três e oito meses, respetivamente.
- c) Após a entrega do Relatório às entidades referidas, será o mesmo divulgado pelos meios de Comunicação Social e na página da internet do Tribunal.
- d) Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, e 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 4 de dezembro de 2013

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,



(José Luís Pinto Almeida)

OS JUÍZES CONSELHEIROS,

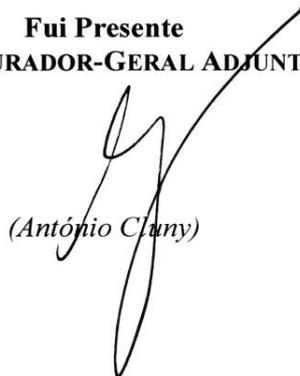


(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

Fui Presente
O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO



(António Cluny)



Tribunal de Contas

ANEXO I

Nº de situações que não configuram entidades / estruturas (a abater ao universo inicial do PREMAC)

Designação	Caracterização
15 controladores financeiros	Cargo
Coordenação Nacional Doenças Cardiovasculares	Sub-entidade
Coordenação Nacional Doenças Oncológicas	Sub-entidade
Coordenação Nacional Saúde Mental	Sub-entidade
Coordenação Nacional VIH/SIDA	Sub-entidade
Observatório das políticas locais da educação	Outras situações que não correspondem a estruturas
Plano Nacional de Leitura	Outras situações que não correspondem a estruturas
Unidade para a participação política e cívica	Outras situações que não correspondem a estruturas
Comité Executivo para as Alterações Climáticas	Outras situações que não correspondem a estruturas
Centro para a prevenção da poluição	Outras situações que não correspondem a estruturas
Comissão de Gestão do Programa de Apoio a Idosos	Outras situações que não correspondem a estruturas

ANEXO II

Entidades que não se encontravam abrangidas no universo inicial do PREMAC

Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E.
Assembleia da República
Autoridade Antidopagem de Portugal
Autoridade Marítima Nacional
Autoridade Nacional para a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenamento e Utilização de Armas Químicas
Autoridade Nacional para efeitos do Tratado de Proibição Total de Ensaio Nucleares
Banco de Portugal
Centro de Formação Profissional do Artesanato - CEARTE
Centro de Recursos Comuns e Serviços Partilhados da Universidade de Lisboa
Comissão da Liberdade Religiosa
Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
Comissão de Apreciação e Controlo da Atividade dos Administradores da Insolvência
Comissão de Avaliação e Acompanhamento de Projetos de Interesse Nacional
Comissão de Normalização Contabilística
Comissão do Direito Marítimo Internacional
Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
Comissão Interministerial de Política Externa
Comissão Interministerial para as Comunidades Portuguesas
Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar
Comissão Interministerial para os Assuntos Europeus
Comissão Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça
Comissão Nacional de Eleições
Comissão Nacional de Proteção de Dados
Comissão Nacional para as Comemorações do Centenário da República
Comissão Organizadora do Recenseamento Eleitoral dos Portugueses no Estrangeiro
Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial
Comissão Portuguesa da História Militar
Conselho Consultivo da Juventude
Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração
Conselho Coordenador de Cartografia
Conselho Coordenador Nacional do Sistema de Autoridade Marítima



ACOMPANHAMENTO DOS MECANISMOS DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA A PORTUGAL

Conselho Coordenador Político-Diplomático
Conselho da Saúde Militar
Conselho das Finanças Públicas
Conselho de Chefes de Estado-Maior
Conselho de Prevenção da Corrupção
Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas
Conselho do Ensino Superior Militar
Conselho Económico e Social
Conselho Florestal Nacional
Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida
Conselho Nacional do Planeamento Civil de Emergência
Conselho Nacional para a Economia Social
Conselho Superior da Magistratura
Conselho Superior de Estatística
Conselho Superior de Informações
Conselho Superior de Segurança Interna
Conselho Superior do Ministério Público
Conselho Superior Militar
Entidade das Contas e Financiamentos Políticos
Entidade Nacional da Reserva Agrícola Nacional
Entidade Regional da Reserva Agrícola Nacional de Lisboa e Vale do Tejo
Entidade Regional da Reserva Agrícola Nacional do Alentejo
Entidade Regional da Reserva Agrícola Nacional do Algarve
Entidade Regional da Reserva Agrícola Nacional do Centro
Entidade Regional da Reserva Agrícola Nacional do Norte
Entidade Reguladora para a Comunicação Social
Estrutura de coordenação e acompanhamento da Estratégia Nacional para os Efluentes Agro-Pecuários e Agro-Industriais
Fundo da Língua Portuguesa
Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca
Fundo de Conservação da Natureza e da Biodiversidade
Fundo de Estabilização Tributário
Fundo de Fomento Cultural
Fundo de Garantia Salarial
Fundo de Intervenção Ambiental
Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos
Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial
Fundo de Regularização da Dívida Pública
Fundo de Salvaguarda do Património Cultural
Fundo de Socorro Social
Fundo Florestal Permanente
Fundo para a Modernização da Justiça
Fundo Português de Carbono
Instituto de Orientação Profissional
Instituto de Seguros de Portugal
Instituto para a Investigação Interdisciplinar
Museu da Ciência
Museu Nacional de História Natural
Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo
Parque Escolar, E.P.E.
Presidente da República
Procuradoria Geral da República
Programa Escolhas
Provedoria de Justiça
Secretaria-Geral da Presidência da República
Serviço de Informações de Segurança
Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
Serviços da Assembleia da República
Serviços de apoio direto ao Presidente da República



Q.

Tribunal de Contas

Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E.
Sistema de Informações da República Portuguesa
Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Aéreo
Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo
Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico

Q.

ANEXO III – RESPOSTAS DAS ENTIDADES



Exmo. Senhor
Auditor Coordenador
Dr. António de Sousa e Menezes
Tribunal de Contas
Av. Da República, 65
1050-159 Lisboa

S/Ref. Email
Data: 01.11.2013

N/Ref. DSJC/2013
Data:

Assunto: Relato da Auditoria "Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal" – Proc. N.º 23/2012- Audit

Exmo. Senhor Dr., *António de Sousa e Menezes*

Em referência ao assunto em epígrafe, para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e após análise do Relato em apreço, informa-se que o mesmo suscita a esta Direção-Geral os seguintes comentários:

1. Na página 27, no Quadro 6 "*Ponto de situação de medidas orçamentais estruturais até ao 1.º semestre de 2013*", a medida 8 "*Publicar contas trimestrais do SEE*" é apresentada como não cumprida, referindo-se depois na página 38 que, até ao final de setembro de 2013, apenas foram publicitadas as contas relativas ao 1.º trimestre de 2013 do SEE, encontrando-se em falta a publicitação das referentes ao 2.º trimestre, que deveriam ter sido disponibilizadas até ao dia 15 de agosto, de acordo com os prazos estabelecidos. Relativamente a esta matéria, esta Direção-Geral informa que a informação foi atempadamente recolhida e analisada, sendo brevemente divulgada.
2. Quanto à medida 12 "*Efetuar uma revisão dos escalões salariais no setor público, abrangendo as entidades fora do perímetro das AP's*" – que igualmente é indicada, no mencionado Quadro 6, como não cumprida, importa salientar que na sequência da publicação da Lei n.º 59/2013, de 23 de agosto, que estabelece um regime de prestação de informação sobre remunerações, suplementos e outras componentes remuneratórias dos trabalhadores de entidades públicas, com vista à sua análise, caracterização e determinação de medidas adequadas de política remuneratória, encontra-se em fase de conclusão o Relatório relativo às empresas que integram o Setor Empresarial do Estado.



Q.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

3. Por último, sugere-se a correção do lapso existente na página 13, no 2§ que, onde refere "(Extended Found Facility – FMI)", deve referir "(Extended Fund Facility – FMI)".

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Elsa Roricon Santos

/MLC/

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

Q.

DGO Orçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Exmo. Senhor
Dr. António de Sousa e Menezes
Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/Ref :GSEAO nº3517 – Email TC 01-11-2013
Data V/Ref. :04.Nov.2013

N.º Proc. P11914/2013
Data Emissor : 14 Nov. 13

ASSUNTO: TC – Relatório de Auditoria “Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal” – Proc.nº23/2012

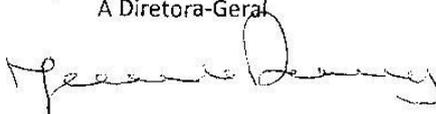
No que respeita ao assunto em epígrafe e, em particular às recomendações constantes da alínea b) do ponto 9 do referido Relatório, cabe referir que, no âmbito das suas atribuições, a DGO procede, desde 2012, ao acompanhamento e monitorização das medidas de consolidação orçamental como contributo para a fundamentação e controlo da execução orçamental.

No corrente ano, mantém-se o acompanhamento e monitorização das referidas medidas, encontrando-se em desenvolvimento a implementação de um sistema de reporte *online*, através do site da DGO. Mantém-se o reporte mensal da execução das medidas e divulgação nas reuniões mensais com os Coordenadores dos Programas Orçamentais.

Para a Conta Geral do Estado de 2013, e aquando da solicitação de contributos para a mesma, a DGO irá solicitar às entidades responsáveis pela avaliação do cumprimento das medidas de consolidação orçamental a informação sobre a respetiva execução orçamental.

Com os melhores cumprimentos, *Respeitos*

A Diretora-Geral



Manuela Proença

/PQ

Q.



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Senhor Juiz Conselheiro José F.F. Tavares
Av. República, 65
1050-189 Lisboa

Deu entrada

Ao Do I

2013-11-22

Nossa Referência

Data

102

21 NOV. 2013

[Handwritten signature]

Em resposta ao solicitado na mensagem remetida por correio electrónico em 1 do corrente, e ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, encarrega-me o Senhor Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro de remeter a pronúncia conjunta da Senhora Ministra de Estado e das Finanças, do Senhor Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional e do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro (enquanto coordenador da ESAME) no âmbito do Relato da Auditoria de Acompanhamento dos Mecanismos de Assistência Financeira a Portugal (Processo n.º 23/2012-Audit), constante da Nota conjunta dos respetivos Gabinetes, de 20 de novembro de 2013.

Esta mesma pronúncia foi enviada ao Tribunal de Contas por correio electrónico no dia 20 de Novembro de 2013.

Com os meus melhores cumprimentos, *Lu L p...*

O Chefe do Gabinete

[Handwritten signature]

(António Luis Vicente)

DNTO 22 11 13 21214



Q.

Excelentíssimo Senhor
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas
Dr. Antonio de Sousa e Menezes

21 NOV 13 01205

c/c Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Senhor Juiz Conselheiro José F.F. Tavares

SUA REFERÊNCIA
E-mail

SUA COMUNICAÇÃO
01-11-2013

NOSSA REFERÊNCIA
ENT. 7112
Proc. Nº: 02.01

Assunto: Relato da Auditoria "Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal" - Proc. N.º 23/2012-Audit. Formalização do envio da pronúncia conjunta.

Exmo. Senhor

Em resposta ao solicitado nos termos da mensagem remetida por correio electrónico em 1 do corrente, e ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, formaliza-se pela presente o envio da pronúncia conjunta da Senhora Ministra de Estado e das Finanças, do Senhor Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional e do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro (enquanto coordenador da ESAME) no âmbito do Relato da Auditoria de Acompanhamento dos Mecanismos de Assistência Financeira a Portugal (Processo n.º 23/2012-Audit), constante da Nota conjunta dos respetivos Gabinetes, de 20 de novembro de 2013, a qual foi igualmente remetida por mensagem enviada ontem por correio electrónico deste Gabinete.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

Cristina Sofia Dias

Cristina Sofia Dias

REGTC 22 11'13 21206

c/c MADR. SEAPM. GPEARL. SEAO. SET. SEF. SEAF. SEAP.

Am,

**Tribunal de Contas | Processo n.º 23/2012-Audit | Relato da Auditoria
"Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal"**

Nota conjunta dos Gabinetes
da Senhora Ministra de Estado e das Finanças,
do Senhor Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional e
do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Senhor Primeiro-Ministro

20 de novembro de 2013

Índice

I. Pronunciamento da Senhora Ministra de Estado e das Finanças	2
A. Consideração das Recomendações dirigidas à Ministra de Estado e das Finanças	2
B. Comentários às questões relativas ao PREMACE	5
C. Comentários aos factos e dados incluídos no Relato	12
Secção 3 – Previsões Macro-Orçamentais do PAEF	12
Secção 5 – Medidas de Política Orçamental para 2012 – b) No Orçamento do Estado para 2012	14
Secção 6 – Medidas Orçamentais Estruturais – Sector Empresarial do Estado	14
II. Pronunciamento do Senhor Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional	15
III. Pronunciamento do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Senhor Primeiro-Ministro, enquanto Coordenador da ESAME	18

I. Pronunciamento da Senhora Ministra de Estado e das Finanças

A. Consideração das Recomendações dirigidas à Ministra de Estado e das Finanças

Na sequência das Recomendações apresentadas pelo Tribunal de Contas (transcritas em itálico), apresenta-se de seguida a posição do Ministério das Finanças.

b) À Ministra de Estado e das Finanças:

1 ♦ *Instituir os procedimentos necessários para que as estimativas das medidas de consolidação orçamental sejam rigorosas e fiáveis, se evidencie de forma clara o seu efeito na orçamentação das receitas e das despesas e se divulguem os respetivos pressupostos;*

A Recomendação é inteiramente acolhida. Sendo do entendimento do Ministério das Finanças que o Relatório do Orçamento do Estado para 2014 representa já um passo importante no aumento da transparência orçamental e na melhoria da qualidade e quantidade da informação divulgada, considera-se que ainda é possível alcançar melhorias substanciais e pretende-se prosseguir esta estratégia. Com efeito, a atual revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, com vista a tornar o processo orçamental mais simples e mais transparente, consiste num exemplo paradigmático da determinação do Governo neste sentido.

2 ♦ *Diligenciar para que os sistemas de informação da execução orçamental permitam a monitorização e acompanhamento das medidas de consolidação orçamental e a avaliação contínua dos resultados alcançados, bem como a respetiva divulgação;*

É do entendimento do Ministério das Finanças que estas diligências se encontram já cumpridas com a publicação mensal da Síntese de Execução Orçamental pela Direção-Geral do Orçamento e, em particular, com o detalhe da informação providenciada nesse documento, apresentando nomeadamente comparações com o período homólogo e com as estimativas contidas no Orçamento do Estado para o ano corrente.

3 ♦ *Providenciar para que a Conta Geral do Estado apresente informação sobre a execução das medidas de consolidação orçamental, de modo a permitir a avaliação dos resultados obtidos face às estimativas e a fundamentar de forma mais sustentada as opções de políticas públicas no respeito pela legalidade, equidade, eficiência e eficácia, assegurando a transparência e publicidade que devem presidir à apresentação das contas públicas;*

A Recomendação é inteiramente acolhida, pelas razões e objetivos referidos na resposta à Recomendação n.º 1.

Q.

4 ♦ Tomar as medidas necessárias para acelerar a finalização dos processos de reorganização decorrentes da implementação do PREMAC e a posterior elaboração de um relatório final que integre informação sobre a situação inicial e final das estruturas existentes, respetivos postos de trabalho previstos e os efetivamente ocupados, assim como os impactos ocorridos, designadamente, as poupanças alcançadas;

A Recomendação é inteiramente acolhida. Não obstante, conforme disposto na secção B da presente Nota, em particular no ponto “iv) PREMAC trabalhadores”, é de referir que o atraso na aprovação dos processos de reestruturação não pode ser imputado ao membro do Governo responsável pela área das finanças, mas aos serviços e tutelas, a quem incumbe a apresentação das listas e mapas. Porém, poderão ser efetuadas diligências adicionais no sentido de acelerar a finalização dos processos de reestruturação.

5 ♦ Diligenciar para que sejam elaborados e publicitados relatórios periódicos sobre a implementação das reestruturações setoriais em curso nas áreas da saúde, dos tribunais, das forças armadas e de segurança, educação e serviços externos do MNE, à semelhança e nos moldes indicados para o PREMAC;

A Recomendação é inteiramente acolhida. No caso da existência de reformas setoriais, deverão os ministérios providenciar informação sobre as mesmas nos moldes apresentados pelo PREMAC.

6 ♦ Providenciar para que, no futuro, as reestruturações da administração pública se encontrem fundamentadas em planos estratégicos que contenham: o diagnóstico inicial; os objetivos definidos e hierarquizados quanto às entidades e aos respetivos recursos humanos; a adequação das entidades face às atribuições dos ministérios; a distribuição das atribuições pelos organismos; e os recursos humanos necessários para assegurar as atividades e procedimentos indispensáveis à prossecução dessas atribuições.

A Recomendação não é acolhida, conforme disposto na secção B da presente Nota, em particular no ponto “i) PREMAC enquadramento”.

c) À Ministra de Estado e das Finanças e ao Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional:

7 ♦ Promover as diligências necessárias para que os procedimentos de reporte pela administração local no âmbito do acompanhamento da execução orçamental e do emprego público assegurem informação completa e tempestiva, de forma à melhoria qualitativa das atuais Síntese de Execução Orçamental e Síntese Estatística do Emprego Público.

A Recomendação é parcialmente acolhida. Com efeito, considera-se que o reporte da execução orçamental pela administração local tem vindo a melhorar

Ami

significativamente, nomeadamente atendendo aos esforços da Direção-Geral do Orçamento neste sentido. Como é aliás referido no Relato, o reporte de informação é agora mensal. Não obstante, conforme referido na resposta à Recomendação n.º 1, haverá sempre espaço para melhorar os processos e procedimentos orçamentais, nomeadamente no que respeita ao universo da administração local que efetua o reporte de informação.

B. Comentários às questões relativas ao PREMAC

i) PREMAC enquadramento

O Relato critica a inexistência de estudos e enquadramentos para o PREMAC, não tomando em conta que se tratava de medida já parcialmente prevista no Memorando de Entendimento (MoU) original, com *timings* de realização muito curtos, razão pela qual foi conduzida politicamente e num prazo muito reduzido para a dimensão da tarefa.

A este respeito, foi fornecida a nota discutida em Conselho de Ministros de 20 de julho de 2011, que propunha a implementação de um Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (cfr. E-mail de 19 de agosto de 2013, enviado à auditora Dra. Teresa Garrido) com o seguinte conteúdo:

1. Enquadramento

O Programa do XIX Governo Constitucional prevê, expressamente, no capítulo intitulado “Desafio da Mudança” que “O PRACE de 2007 teve efeitos muito reduzidos, não tendo alcançado os seus objectivos fundamentais no sentido de conseguir um efectivo emagrecimento da estrutura e dos custos fixos do Estado. Pelo contrário, os organismos públicos continuaram a proliferar. Também não se concretizou o propósito do PRACE de aumentar os níveis de eficiência e a qualidade de serviço”.

É igualmente reconhecido que a intervenção efectuada sobre os organismos públicos, emergente do PRACE de 2007, não atingiu, de forma satisfatória, o objectivo de distribuir melhor os trabalhadores em funções públicas e, por essa via, permitir uma utilização mais racional e simétrica de recursos humanos afectos ao funcionamento das várias áreas de actuação do Estado.

O Programa de Apoio Económico e Financeiro a Portugal, celebrado com a UE, o FMI e o BCE, estabelece que:

MoU: *“Com vista a aumentar a eficiência da administração central e racionalizar a utilização de recursos, implementar uma segunda fase do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE 2007).”*

MEFP: *“A estrutura da administração pública será racionalizada. A segunda fase do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE 2007) irá ser implementada para a administração central até final de 2011. [...] O objectivo é melhorar a eficiência e reduzir a dimensão da administração pública a todos os níveis. Como parte destas reformas, iremos reduzir os cargos dirigentes e os serviços em pelo menos 15% (em média, relativamente aos níveis de finais de 2010) até final de 2011 para a administração central ...”*

Mais do que nunca, a concretização simultânea dos objectivos de racionalização das estruturas do Estado e de melhor utilização dos seus recursos humanos é crucial no processo de modernização e de optimização do funcionamento da administração pública e,

consequentemente, da melhoria da qualidade dos serviços públicos que são prestados aos cidadãos. Tais propósitos associam-se, igualmente, à necessidade de reduzir o volume da despesa pública, para a qual contribui de forma relevante a administração pública com as suas dimensões actuais.

No quadro do exigente esforço de ajustamento orçamental em curso, cumpre, de facto, desenvolver uma estratégia de crescente racionalização das estruturas orgânicas da administração, bem como do seu modo de funcionamento, à luz dos objectivos do Governo de modernização administrativa, de valorização e qualificação da administração e dos serviços públicos e de redução da despesa pública.

Neste contexto, o Governo assume a necessidade de implementar uma nova fase do PRACE, focada nos seguintes objectivos:

- Avaliar as actuais actividades desenvolvidas pela administração central do Estado com vista à determinação das que devem manter-se, extinguir-se ou serem transferidas para outras entidades públicas ou privadas.*
- Avaliar a organização do Estado tendente a reestruturar e racionalizar a administração directa e indirecta em função das missões orgânicas dos novos ministérios e respectivas estruturas e entidades dependentes, tendo presente o Programa do novo Governo e os Memorandos assinados no âmbito do Programa de Apoio Económico e Financeiro a Portugal.*
- Desenvolver serviços partilhados, de nível ministerial ou inter-ministerial, de forma a reduzir estruturas e processos redundantes, a par da simplificação, racionalização e reengenharia de procedimentos administrativos.*
- Promover uma utilização mais racional e eficiente dos recursos humanos do Estado, tendo por base políticas que promovam a flexibilidade, a adaptabilidade e a mobilidade na administração pública, apoiadas por programas de formação que permitam uma efectiva requalificação de competências e conseqüente aproveitamento dos funcionários públicos inseridos em processos de reestruturação orgânica.*
- Flexibilizar, desburocratizar e aumentar a comunicação horizontal e vertical através da redução de cadeias de comando e criação de estruturas horizontais e matriciais de projecto e forte recurso a tecnologias de informação e comunicação.*
- Modernizar a administração pública, de forma a acompanhar as novas exigências dos cidadãos na sociedade da informação e das empresas na economia do conhecimento;*
- Dignificar, valorizar, apoiar e envolver os trabalhadores em funções públicas que, com o seu espírito de missão e competência, são os responsáveis últimos pela concretização das políticas públicas e pelo desempenho da administração pública.*

2. Proposta de estratégia para a implementação da segunda fase do PRACE

O primeiro e mais importante impulso para esta nova fase do PRACE deve partir do processo de preparação das Leis Orgânicas dos Ministérios e dos respectivos serviços, pelo que a elaboração dos respectivos diplomas deve, entre o mais, atender aos objectivos de redução de

Q.

estruturas e de cargos dirigentes previstos nas medidas do Programa de Apoio Económico e Financeiro a Portugal.

Esses objectivos devem apontar, como base inicial, para uma redução de pelo menos 15% no total das estruturas orgânicas dependentes de cada ministério. Este esforço deve traduzir-se numa redução igualmente significativa do número de cargos dirigentes (em pelo menos 15%), tanto de nível superior, como de nível intermédio, em linha com os objectivos que estão definidos nos Memorandos do Programa de Apoio Económico e Financeiro a Portugal.

Prevendo a necessidade de proceder, nos próximos meses, à preparação das Leis Orgânicas dos ministérios e dos organismos que estão sob a sua dependência e, simultaneamente, de promover a implementação de uma nova face do PRACE (a concretizar até ao final do corrente ano), o Governo estabelece as seguintes orientação políticas:

- a) Deve ser assumido, como pressuposto de base, que nenhuma Lei Orgânica de Ministério será elaborada sem atender, política e tecnicamente, aos objectivos de optimização e de redução das estruturas do Estado e de cargos dirigentes, no quadro dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito do Programa de Apoio Económico e Financeiro de que está a beneficiar. Este processo deve receber um forte compromisso político de todos os ministros.
- b) A condução política geral do Programa fica sob a responsabilidade do Primeiro-Ministro, sendo a sua coordenação directa assumida pelo Ministro de Estado e das Finanças.
- c) No plano político intervêm, ainda, o Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro e o Secretário de Estado da Administração Pública, que, conjuntamente com um secretário de estado designado pelo respectivo ministro, acordam os objectivos de redução a atingir ao nível de cada ministério e acompanham o respectivo processo de implementação dessas decisões.
- d) No plano técnico, a execução do Programa deve ficar a cargo de uma equipa técnica designada pelo Secretário de Estado da Administração Pública, contando ainda com elementos do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro. Esta equipa técnica interagirá com um interlocutor técnico designado por cada ministério, que formará as equipas que venham a ser requeridas para o desenvolvimento dos trabalhos de análise organizacional e de aplicação das decisões políticas previamente definidas.
- e) As linhas gerais de orientação do Programa, descrevendo as respectivas fases, os níveis de orientação e direcção política, a forma como no plano técnico é afirmada a condução e cumprimento das metas previstas, bem como a respectiva calendarização, serão estabelecidas por Resolução do Conselho de Ministros.

Da nota reproduzida resulta a referência ao MoU inicial, que referia uma segunda fase do PRACE, com objetivos e prazos definidos.

Ami

Naquele Conselho de Ministros foi alterado o nome do programa e aprovadas as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), no âmbito do Compromisso Eficiência, afirmando que o primeiro e mais importante impulso do Plano deveria, desde logo, ser dado no processo de preparação das leis orgânicas dos ministérios e dos respectivos serviços. Nesse contexto, o Conselho de Ministros também fixou, como objectivo mínimo a atingir, uma redução de pelo menos 15% no total das estruturas orgânicas dependentes de cada ministério, e de pelo menos 15% no número de cargos dirigentes, tanto de nível superior, como de nível intermédio (tal como previsto no MoU).

Assim, não se entende a recomendação final feita a propósito do PREMAC¹, quando o contexto e a natureza do Programa implicavam necessariamente objetivos e prazos resultantes do MoU, apenas enquadrados no âmbito da revisão das leis orgânicas, necessária em virtude da entrada em funções do novo Governo.

ii) PREMAC estruturas

O Relato (página 62 e seguintes) critica a inclusão de determinadas estruturas no PREMAC (25) com exclusão de outras (94), também incluídas no SIOE, por não entender qual o critério de inclusão/exclusão. Com base no seu próprio critério, considera excluídas umas e integradas outras e sobre esse total faz os cálculos de redução de estruturas, com incidência, naturalmente, no resultado final.

O universo de entidades que foi objeto do relatório do PREMAC apresentado em 15 de setembro de 2011 resulta do cruzamento da informação residente no Sistema de Informação e de Organização do Estado (SIOE) com o levantamento efetuado pelos interlocutores ministeriais (políticos e técnicos). Não obstante a forte limitação de tempo disponível para a apresentação do relatório do PREMAC (cujos trabalhos decorreram entre 20 de julho e 15 de setembro de 2011), os ministérios desenvolveram uma reflexão profunda sobre o modelo de organização interna e sobre a configuração das entidades (de administração direta e indireta) que deveriam constar das respetivas leis orgânicas sob a sua direção, tutela ou superintendência. Foram considerados serviços e organismos maioritariamente de apoio à administração central, cuja organização podia ser determinada/revista em termos gerais, pela equipa de coordenação política e operacional assegurada pelo Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro e pelo Secretário de Estado da Administração Pública, em conjunto com cada responsável político sectorial.

Considerou-se que as organizações, maioritariamente de aplicação das políticas/funções do Estado, tais como a rede de embaixadas, missões e postos consulares, forças armadas, polícias e GNR, serviços e entidades integrados no SNS, rede escolar e sistema universitário, seriam objeto de reflexão no âmbito da revisão das funções do Estado, com processos de

¹ Recomendação n.º 6 dirigida à Ministra de Estado e das Finanças – “Providenciar para que, no futuro, as reestruturações da administração pública se encontrem fundamentadas em planos estratégicos que contenham: o diagnóstico inicial; os objetivos definidos e hierarquizados quanto às entidades e aos respetivos recursos humanos; a adequação das entidades face às atribuições dos ministérios; a distribuição das atribuições pelos organismos; e os recursos humanos necessários para assegurar as atividades e procedimentos indispensáveis à prossecução dessas atribuições.”

Q.

reestruturação próprios durante a legislatura, não se inserindo, assim, no âmbito do PREMAC. Este Programa visou, no essencial, ajustar e racionalizar as estruturas da Administração Central, direta e indireta, que desenvolvem funções com relação hierárquica direta com os membros do Governo.

Ora, no ANEXO II do Relato do Tribunal de Contas, base para a inclusão de mais 94 entidades que, no entender dos relatores, deveriam ter sido incluídos, estão identificadas entidades que não podiam ser abrangidas pelo PREMAC, uma vez que não dependem do Governo, pois ou se trata de outros órgãos de soberania (veja-se, a título de exemplo – a Assembleia da República, a Presidência da República e respectivos serviços de apoio), ou são entidades independentes (Provedoria de Justiça, Banco de Portugal, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, Comissão Nacional de Eleições) ou entidades reguladoras, objeto de outra medida do PAEF (Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, Instituto de Seguros de Portugal), ou nem se encontravam constituídas (Conselho Nacional de Finanças Públicas). Acresce ainda que as entidades públicas empresariais consideradas no âmbito do PREMAC foram apenas aquelas que foram objeto de alteração de natureza (ex: internalização, no caso da GERAP, EPE e ANCP, EPE).

O PREMAC visou e atingiu os serviços abrangidos pelas leis orgânicas dos Ministérios, objecto de alteração por força da entrada em funções de novo Governo, e ensejo para aprofundar a medida de racionalização de estruturas e cargos dirigentes prevista no MoU original.

Assim, não podem aceitar-se as ilações retiradas ao longo do Relato de Auditoria da não inclusão de tais entidades, que alteram as percentagens de conclusão do Programa.

iii) PREMAC dirigentes

O Relato (página 65 e seguintes) critica terem sido tidos em conta os lugares previstos e não os efetivamente ocupados.

Para além de esta matéria ter sido, como se disse, objeto de compromisso no âmbito do MoU original, acresce que este foi tomado tendo em conta os cargos previstos e não os efetivamente ocupados, pelo que não era curial alterar os termos em que os objetivos de redução haviam sido definidos.

Por outro lado, o SIOE regista dados no final de um mês (dezembro de 2010, à data de aferição do 2ª fase PRACE/PREMAC), o que permite que situações temporárias de não ocupação fiquem registadas, não correspondendo, no entanto, a situações efetivas. Acresce ainda que o PREMAC se traduziu essencialmente na aprovação de diplomas, pelo que o controlo a efetuar apenas poderia incidir sobre este universo, correspondente, naturalmente, a cargos previstos.

iv) PREMAC trabalhadores

O PREMAC não teve diretamente objetivos de redução de trabalhadores. Como consta do Relatório final de aplicação do PREMAC, *“Num contexto de restrição às admissões e de*

Quil

objectivos anuais de redução de pessoal (no quadro da consolidação orçamental), a tónica tem que ser dada a procedimentos de agilização da colocação dos trabalhadores onde eles são efetivamente necessários, investindo igualmente na respetiva requalificação. Também nesse contexto, em resultado do PREMAC, o anterior INA, I.P. foi convertido numa nova direção geral vocacionada para a gestão da mobilidade e da qualificação dos trabalhadores em funções públicas. Adicionalmente, relevam as melhorias introduzidas nos regimes de mobilidade, através da Lei do orçamento de Estado para 2012, quando se agilizaram os instrumentos de mobilidade, e no caso da mobilidade especial, se passou a permitir que as pessoas de organismos e serviços envolvidos em processos de reorganização/fusão pudessem procurar colocação noutros organismos para os quais tenham competências antes da conclusão do processo de reestruturação do organismo de origem”.

Não sendo a redução dos trabalhadores objetivo do PREMAC, a informação relativa aos mapas de pessoal no contexto das reorganizações prende-se com a aplicação dos critérios previstos na Lei nº 53/2006, de 7 de dezembro. Ora deve ser tido em conta que a comparação “efetivos existentes/postos de trabalho propostos” pode não indiciar diretamente um aumento de necessidades, face ao número de aposentações que se tem verificado, tendo ainda em conta que a comparação é feita num dado momento: o da entrega do processo para apreciação.

Por outro lado, a informação relativa aos mapas de pessoal publicitada no âmbito do Relatório final de aplicação do PREMAC teve como único objetivo a identificação das entidades cujo processo de reorganização se encontrava completamente concluído.

O atraso na aprovação dos processos de reestruturação não pode ser imputado ao membro do Governo responsável pela área das finanças, mas aos serviços e tutelas, a quem incumbe a apresentação das listas e mapas.

v) PREMAC impactos

O Relato critica a não indicação da execução orçamental relativa ao PREMAC (página 78). Sabem-se as dificuldades em contabilizar poupanças diretas com as reestruturações, designadamente com a eliminação de cargos dirigentes, pois estes são ocupados maioritariamente por trabalhadores em funções públicas, que regressam às suas funções de origem. Acresce que, no atual enquadramento legal das reorganizações de pessoal, o mapa de pessoal aprovado no âmbito da reorganização não corresponde necessariamente ao mapa que acompanha o orçamento, nem obedece às suas regras, pelo que o aparente aumento de postos de trabalho (e que poderá não significar verdadeiramente aumento de necessidades) não tem incidência direta orçamental. Esta divergência será corrigida no âmbito do Projeto de Lei Geral do Trabalho em funções públicas, o qual faz obedecer a construção e aprovação dos mapas de pessoal no âmbito dos processos de reorganização às regras gerais de construção e aprovação.

Por outro lado, a redução de custos, quando se mantêm as atribuições, apenas pode resultar de alterações de processos e maior eficiência no uso dos meios disponíveis, a médio e longo

Q.

prazo, pois a fusão de estruturas tem apenas como consequência uma poupança marginal nas atividades de apoio.

Qum

C. Comentários aos factos e dados incluídos no Relato

Secção 3 – Previsões Macro-Orçamentais do PAEF

De forma a assegurar a exatidão da comparação entre as previsões iniciais do Programa de Ajustamento e as previsões do sétimo exame regular do Programa – efetuada nos Gráficos 1, 2, 3 e 4 e descrita nos parágrafos seguintes – seria preferível comparar dois relatórios da Comissão Europeia (CE) ou alternativamente dois relatórios do Fundo Monetário Internacional (FMI). Com efeito, nomeadamente no que respeita às previsões para a dívida pública, as previsões iniciais para o ano de 2013 são diferentes no relatório inicial da CE² (108,6% do Produto Interno Bruto (PIB)) e no relatório inicial do FMI³ (115,3% do PIB), na medida em que os conceitos considerados são distintos. Esta inconsistência é visível quando se compara o último parágrafo da página 18 do presente relato (onde, à semelhança do Gráfico 4 se refere a previsão inicial de 108,6% do PIB) com a quinta marca da página 20 (onde se refere que a previsão inicial é de 115,3% do PIB).

No que respeita ao terceiro parágrafo da página 18 do presente relato, é necessário ter presente que a expressão “previsão atual” se refere na verdade à “previsão do sétimo exame regular”. De facto, embora o presente relato efetue uma análise que cobre o período entre o Memorando de Entendimento inicial e a sua sétima atualização, será publicado após a conclusão dos oitavo e nono exames regulares. Ora, nesse quadro, a previsão atual de variação anual do PIB em 2013 não é de -2,3%, mas sim de -1,8%.

Relativamente ao último parágrafo da página 18 e ao primeiro parágrafo da página 19, é de salientar que os períodos aos quais se referem as variações indicadas e as fontes utilizadas para o seu cálculo não são suficientemente claros. Em particular, é de notar que a referência, na página 18, a um “aumento nominal de 14% da despesa pública entre 2010 e 2016” não parece estar correto. De acordo com o relatório inicial do FMI, previa-se que a variação de despesa pública total entre 2010 e 2016 fosse de -2.153 milhões de euros, correspondente a uma queda de aproximadamente 2% face ao valor de 2010 (87.425 milhões de euros). Por sua vez, o “aumento de 18% do lado das receitas” é na verdade o aumento entre 2009 e 2015, de acordo com o relatório inicial da CE, pelo que estes valores não são comparáveis. Com efeito, analisando novamente os dados do relatório inicial do FMI, no período 2010-2016, a variação das receitas corresponde a cerca de 14% (ou 10.197 milhões de euros). Da mesma forma, o parágrafo inicial da página 19 contém também algumas imprecisões. De acordo com o relatório inicial do FMI, as variações estimadas para as rubricas de despesa e de receita referidas são:

² European Commission, *The Economic Adjustment Programme for Portugal*, European Economy, Occasional Papers 79, June 2011.

³ International Monetary Fund, *Portugal: Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Fund Facility*, IMF Country Report No. 11/127, June 2011.

Q.

		Dados relatória (M€)		Variação 2010-2016	
		2010	2016	M€	%
Total expenditure	Total de despesa	87.425	85.272	-2.153	-2%
Compensation of employees	Despesas com pessoal	21.105	19.022	-2.083	-10%
Intermediate consumption	Consumos intermédios	8.858	7.389	-1.469	-17%
Subsidies	Subsídios	1.293	960	-333	-26%
Social transfers	Prestações sociais	37.707	40.871	3.164	8%
Other	Outros	4.259	3.333	-926	-22%
Interest payments	Despesa com juros	5.195	9.841	4.646	89%
Capital expenditures	Despesa de capital	9.007	3.854	-5.153	-57%
Total revenues	Total de receitas	71.664	81.861	10.197	14%

Fonte: International Monetary Fund, *Portugal: Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Fund Facility*, IMF Country Report No. 11/127, June 2011.

Face aos indicadores macroeconómicos apresentados na página 20, entende-se necessário explicitar as seguintes questões:

- Considerando as projeções do sétimo exame regular do Programa de Ajustamento Económico, a queda acumulada do produto no período 2011-2014 é, na verdade, 6,1%.⁴ A queda de 6,8 p.p. corresponde apenas a uma medida aproximada, dado que resulta da soma simples das várias taxas anuais de variação do PIB. Por sua vez, a queda acumulada de 6,1% corresponde a uma variação média anual de aproximadamente -1,6%.
- No que respeita à taxa de desemprego, as previsões referidas estão incorretas. Antes de mais, de acordo com o relatório inicial do FMI, o valor previsional inicial para 2013 corresponde a 13,3%. Considerando a sétima atualização do Memorando de Entendimento e os dados do respetivo relatório do FMI, a taxa de desemprego prevista para 2013 era de 18,2%. Caso se pretenda fazer referência às previsões atualizadas no âmbito dos oitavo e nono exames regulares, a previsão para 2013 é de 17,4%.⁵ Porém, caso se opte por considerar neste conjunto de desenvolvimentos as projeções dos oitavo e nono exames regulares, será necessário ter presente que no ponto anterior, a queda acumulada em 2011-2014 passaria a 5,4%, correspondendo a uma variação média anual de aproximadamente -1,4%, uma vez que as previsões para a evolução do produto foram revistas em alta para 2013 e 2014.
- Relativamente ao défice orçamental, embora efetivamente a previsão inicial apontasse para redução para um nível de 3% do PIB em 2013, no seguimento da alteração da trajetória orçamental negociada com os parceiros internacionais, as previsões do

⁴ Consideração dos valores do Produto Interno Bruto divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística para os anos de 2010-2012 (Quadro A.1.2.5.6 - PIB a preços de mercado na ótica da despesa (dados encadeados em volume; anual); atualização de 30 de setembro de 2013). Cálculos para 2013-2014 com base nas projeções do relatório do FMI relativo ao sétimo exame regular do Programa de Ajustamento Económico (International Monetary Fund, *Portugal: Seventh Review Under the Extended Arrangement and Request for Modification of End-June Performance Criteria—Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Portugal*, IMF Country Report No. 13/160, June 2013).

⁵ International Monetary Fund, *Eighth and Ninth Reviews Under the Extended Arrangement and Request for Waivers of Applicability of End-September Performance Criteria*, IMF Country Report No. 13/324, November 2013.

Am

sétimo exame regular indicam que o limite de 3% será atingido em 2015, quando o défice orçamental deverá ascender a 2,5% do PIB.

- Os valores da dívida pública referidos não estão inteiramente corretos. Como já indicado, será necessário fixar uma projeção inicial para a dívida pública em 2013. Para 2014, a previsão que consta do relatório do FMI relativo ao sétimo exame regular do Programa de Ajustamento Económico é de 124,2% do PIB.
- As referências ao défice externo carecem de maior precisão. Utilizando como referência os relatórios do FMI, as projeções iniciais apontavam um saldo da Balança Corrente de -9,0% do PIB em 2011 e de -4,1% do PIB em 2013. As projeções do sétimo exame regular indicam um saldo da Balança Corrente de -7,0% do PIB em 2011 e de +0,3% do PIB em 2013.

Secção 5 – Medidas de Política Orçamental para 2012 – b) No Orçamento do Estado para 2012

No que respeita ao comentário da página 30, é de salientar que os resultados do PREMAC não se podem resumir à redução do número de dirigentes e às estimativas de poupança pelo não pagamento de despesas de representação e de plafons de telemóvel. Essa foi uma estimativa transversal inferida a partir da redução do número de dirigentes. Sem prejuízo dos ganhos que advêm da supressão de estruturas e de cargos dirigentes, não seria, à data, possível estimar a redução global de despesa decorrente deste exercício, porquanto, em resultado deste processo de reorganização seriam esperadas oportunidades de melhoria na utilização dos recursos humanos afectos às estruturas do Estado. Nesse sentido, além das estimativas de poupanças em consumos intermédios apresentados pelos ministérios, ao nível transversal, considerou-se igualmente todos as estimativas de poupança associadas à alteração de instrumentos de gestão de recursos humanos, como seja a alteração dos modelos de governação (exemplo: nivelação das remunerações dos cargos de direção superior) ou redução das horas extraordinárias por efeito quantidade e preço.

Secção 6 – Medidas Orçamentais Estruturais – Sector Empresarial do Estado

É de referir que, ao contrário do referido na página 56 do presente Relato, os contratos de prestação de serviço público entre o Estado e as empresas Transtejo e Soflusa já foram celebrados, a 21 de setembro de 2013.



II. Pronunciamento do Senhor Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional

O relatório do Tribunal de Contas resultante da auditoria ao «Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal», endereçado, entre outras entidades, ao Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, identifica um conjunto de situações consideradas anómalas, nas áreas sob sua tutela, essencialmente relacionadas com a evolução da redução dos pagamentos em atraso ao nível da administração local, com demoras de processo legislativo e falhas de dever de reporte.

Segue-se, em resposta às questões suscitadas, a ordem em que figuram no referido relatório.

1. Em relação às metas de redução dos pagamentos em atraso, assinala o relatório (pág. 24) o não cumprimento genérico dos objetivos, considerando-se as administrações públicas na sua totalidade, relevando-se a circunstância de a administração local representar 42% do total em atraso no final de dezembro de 2012.

Cumpra esclarecer que em 2012 os municípios como um todo reduziram mais do que o previsto no Orçamento do Estado para esse ano os pagamentos em atraso, totalizando essa diminuição 26,6% em termos brutos face aos valores acumulados até setembro de 2011.

Considerando o universo total das entidades no subsector da administração local, essa redução ascende a 23% face a dezembro de 2011.

Em 2013 a redução prosseguiu, sendo de 27% em junho de 2013 para os municípios e em referência ao valor registado em dezembro de 2012, e de 26%, no mesmo período, para a totalidade das entidades do subsector da administração local.

Em termos cumulativos, os pagamentos em atraso restantes em setembro de 2013 face à situação apurada em dezembro de 2011 haviam sido reduzidos em mais de 50%, quer se considere apenas os municípios, quer se agregue o universo total das entidades da administração local.

2. No domínio do reporte e monitorização da execução orçamental, considera o relatório (pág. 36) que, tendo embora a prestação de informação melhorado muito, designadamente a originada ao nível municipal, persistem falhas em «alguns municípios», facto que continua a ser relevado periodicamente.

Cumpra esclarecer que o número de municípios em falta tem diminuído significativamente nos últimos meses, sendo em número de três no último reporte de execução orçamental, justificado por problemas técnicos informáticos.

Para além das retenções das transferências mensais por falta de deveres de informação, tem-se feito um esforço no contato direto com os municípios para reporte da informação nas datas definidas. Acresce que foram implementadas novas

validações ao nível do SIAL, designadamente ao nível da execução orçamental e dos pagamentos em atraso, que tem permitido aumentar o grau de fiabilidade dos dados remetidos.

3. No quadro das medidas orçamentais estruturais assinala-se (pág. 43) em matéria de «revisão das leis das finanças locais e das finanças regionais», «derrapagens de calendário bastante significativas face ao Memorando inicial», constatando-se que, entretanto, a situação foi superada.

Cumprir esclarecer que a demora não colocou em causa a entrada em vigor da lei, que ocorreria sempre em janeiro de 2014. Além disso, a «derrapagem» assinalada deveu-se à necessidade de melhorar várias soluções originalmente propostas e de procurar criar condições para um compromisso político, que veio a resultar no acordo com as Associações de Autarquias (ANMP e ANAFRE).

4. Com respeito ao objetivo de limitar as admissões de trabalhadores na administração pública, o relatório assinala que, no âmbito da administração local, a informação destinada a monitorizar o cumprimento das metas «é sistematicamente provisória, dada a fragilidade de parte dos dados reportados pelas entidades que o compõem através do SIAL da Direção-Geral das Autarquias Locais (em conformidade com os procedimentos estabelecidos no Despacho n.º 2843/2012, de 28 de fevereiro), verificando-se que uma parte das assembleias distritais, das freguesias, dos serviços autónomos, das instituições sem fins lucrativos e as entidades do sector empresarial não reportam dados ou os mesmos são incompletos, necessitando de ajustamentos e de estimações».

Cumprir notar que a realidade autárquica é muito díspar. Os municípios representam apenas 6% do universo total das entidades a cargo da DGAL, mas representam 85% do volume de emprego, cumprindo este segmento de entidades os seus deveres de informação. As freguesias são 83% das entidades, mas 31% delas não têm quaisquer trabalhadores. Neste nível, 41% das entidades reportam informação regular. Assim, 93% dos trabalhadores dos municípios e freguesias estão reportados no SIOE. As restantes entidades, englobando 11% do universo de emprego local, reporta regularmente.

Em conclusão, há de facto muitas entidades, sobretudo freguesias, que não reportam informação de forma regular, mas, ou não têm trabalhadores a seu cargo ou não representam um valor significativo no cômputo total. A componente mais significativa, os municípios, respondem atempadamente.

Durante o corrente ano, devido à saída do técnico afeto ao processo, a DGAL não pôde assegurar a validação da informação carregada. Com a admissão de novo elemento espera-se que o reporte do 4º trimestre possa ser mais bem acompanhado.

Com a recente publicação da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que aprova o novo regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, mas que só entrará em vigor em 1 de janeiro próximo, o regime penalizador previsto é mais

Q.

abrangente, prevendo-se agora a possibilidade de, em caso de incumprimento, por parte das autarquias locais e das entidades intermunicipais, dos deveres de informação previstos no seu art.º 78.º, bem como dos respetivos prazos, são retidos 10 % do duodécimo das transferências correntes no mês seguinte ao do incumprimento, sem prejuízo do valor que seja anualmente estabelecido no decreto-lei de execução orçamental.

Alargar-se-á assim o âmbito de aplicação desta norma, além dos municípios já anteriormente abrangidos, às freguesias, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais.

Quis

III. Pronunciamento do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Senhor Primeiro-Ministro, enquanto Coordenador da ESAME

Recebemos a auditoria do Tribunal de Contas ao “Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal”.

Gostaríamos de solicitar que fossem retiradas três frases:

A.

Na parte introdutória, a auditoria menciona como uma das condicionantes ao trabalho realizado o facto de a “[ESAME] não dispor, ou não ter disponibilizado, os elementos necessários para o efeito, o que conduziu à necessidade de solicitação de informação junto das tutelas ministeriais e outros organismos envolvidos no controlo e na implementação das medidas objeto de análise”, frase que solicitamos seja retirada com os seguintes fundamentos:

- Em primeiro lugar, alertámos o Tribunal de Contas em mais do que uma ocasião que uma auditoria que “incide sobre o acompanhamento das medidas **orçamentais estruturais** e de **política orçamental** definidas nos Memorandos de Entendimento” não podia e não devia ter a ESAME como principal interlocutor. Não seria possível nem desejável que a ESAME duplicasse o trabalho da Direção Geral do Orçamento nem de outras entidades vocacionadas para estimar e depois contabilizar os impactos orçamentais das medidas do PAEF. Não nos parece portanto adequado criticar-se a ESAME por ter “[conduzido] à necessidade de solicitação de informação junto das tutelas ministeriais e outros organismos envolvidos”. Pelo contrário, parece-nos razoável e recomendável que no âmbito de uma auditoria desta natureza e profundidade, todos os organismos relevantes sejam consultados, em particular os que se ocupam de matérias orçamentais.
- Não obstante esta nossa posição, colaborámos de forma intensa com as equipas de auditoria do Tribunal de Contas, facto que não é reconhecido na frase citada. Ao omitir nessa frase os diversos elementos fornecidos pela ESAME, o leitor pode concluir que a ESAME não forneceu elementos. Ora, diversos membros da ESAME reuniram em várias ocasiões com a equipa do Tribunal de Contas, houve uma considerável troca de correspondência e foi fornecida a quase totalidade da informação requerida. Esse trabalho – feito com sentido de dever e ciente da importância de uma auditoria desta natureza – representou várias horas de reuniões, de trabalho preparatório e de articulação com organismos públicos. Estamos portanto plenamente confiantes que cooperámos para o “bom andamento dos trabalhos” e que a frase é portanto incorreta e infundada. Em maior detalhe:
 - Segundo os nossos registos, reunimos com as equipas de auditoria em cinco ocasiões, nos dias 4 de Junho de 2012, no dia 25 de Setembro de 2012, no dia 2 de Outubro de 2012, no dia 21 de Fevereiro de 2013 e no dia 28 de Março de 2013. Três elementos da ESAME ocuparam-se em momentos diferentes de assuntos relacionados com esta auditoria;

Q.

- No início de Maio de 2013 recebemos um contacto telefónico do Tribunal de Contas solicitando o envio da informação remetida pela ESAME à Comissão Eventual de Acompanhamento do PAEF (Assembleia da República). Respondendo ao solicitado, no dia 16 de Maio a ESAME encaminhou para o Tribunal de Contas a mensagem de correio electrónico enviada à Comissão Eventual em meados de Fevereiro, que incluía um vasto conjunto de documentação. Nomeadamente:
 - Informação sobre as contas públicas, incluindo estatística sobre os pagamento em atraso e Metas Quantitativas do PAEF e execução orçamental das Administrações Públicas por trimestre – 2012:
 - Síntese de Execução Orçamental – Publicação de Jan 2013;
 - Ficheiro em pdf com detalhe sobre pagamentos em atraso;
 - Ficheiro em pdf com detalhe sobre execução das Metas Quantitativas do PAEF;
 - Informação sobre emprego público:
 - Síntese estatística do emprego público – 3T 2012;
 - Informação Estatística sobre mercado de trabalho:
 - Boletim estatístico sobre emprego – Publicação de Jan 2013;
 - Informação sobre área da Saúde:
 - Relatório sobre mercado de medicamentos, ambulatório - Dez 2012;
 - Relatório sobre consumo de medicamentos em meio hospitalar, Nov. 2012;
 - Monitorização sobre atividade assistencial - Out. 2012.
- No dia 24 de Maio de 2013 enviámos uma carta ao Tribunal de Contas, na qual se disponibilizou um relatório interno e reservado usado para monitorização do PAEF. Este relatório contém um controlo das medidas executadas em 2012 no âmbito dos capítulos 1 (“fiscal”) e 3 (“fiscal-structural”) do Memorando de Entendimento. Esta base de dados cobre, portanto, as medidas avaliadas no âmbito dos 3º, 4º, 5º e 6º exames regulares do PAEF, objeto da auditoria do Tribunal de Contas;
- Nesta carta, a ESAME endereçou um convite ao Tribunal de Contas para reunir em Junho com o objetivo de esclarecer eventuais dúvidas suscitadas pelo relatório em questão. Esse convite não teve resposta;
- Posteriormente foi entregue pelo Tribunal de Contas, por mão própria (no dia 8 de Junho de 2013), um conjunto de pedidos adicionais de documentação. Em resposta, a ESAME iniciou um conjunto alargado de contactos no seio dos gabinetes ministeriais relevantes, para obter esses documentos e remeter ao Tribunal de Contas. Conseguimos obter e enviar vários dos documentos solicitados, tais como:
 - Plano Estratégico da Saúde;
 - Estudo sobre a Possibilidade de Fusão das Unidades da Administração Fiscal e da Segurança Social;
 - Plano Estratégico do Sector Empresarial do Estado.

Aus

B.

Nas páginas 14 e 15 do relatório encontra-se a seguinte afirmação: “Segundo informação prestada, para a monitorização do PAEF a ESAME criou uma base de dados onde essencialmente são descritas as medidas, os responsáveis pela sua implementação e/ou controlo, ao nível interno e externo (CE e FMI), o cronograma e grau de realização. Esta base de dados permitiria a extração de relatórios destinados à avaliação do PAEF, com a possibilidade de acesso permanente por parte dos representantes das missões da CE e do FMI, bem como dos responsáveis internos. Dada a relevância desta ferramenta para a execução dos trabalhos e para a verificação do controlo exercido pela ESAME, foi solicitado o acesso num perfil de consulta, o qual não foi obtido, tendo sido apenas disponibilizado um ficheiro com o ponto da situação trimestral de parte das medidas do MoU (4.ª, 5.ª e 6.ª avaliações), que se revelou insuficiente para o desenvolvimento da presente ação, não espelhando a efetiva prossecução das atribuições e competências desta estrutura, tal como foi instituída. Como tal, não foi obtida evidência sobre o acompanhamento pela ESAME das medidas, desde o estudo prévio, até à sua implementação, nem dos relatórios destinados às avaliações trimestrais”.

Solicitamos que a frase seja reformulada nos seguintes termos, apresentando de seguida os fundamentos:

“Segundo informação prestada, para a monitorização do PAEF a ESAME criou uma base de dados onde essencialmente são descritas as medidas, os responsáveis pela sua implementação e/ou controlo, ao nível interno e externo (CE e FMI), o cronograma e grau de realização. Esta base de dados permitiria a extração de relatórios destinados à avaliação do PAEF, com a possibilidade de acesso permanente por parte dos representantes das missões da CE e do FMI, bem como dos responsáveis internos. Dada a relevância desta ferramenta para a execução dos trabalhos e para a verificação do controlo exercido pela ESAME, foi solicitado o acesso num perfil de consulta, o qual não foi obtido, com a justificação de que um acesso em tempo real à base de dados em 2013 não respondia ao objeto da auditoria, que incidia apenas no ano 2012. No entanto a ESAME tendo sido apenas disponibilizou ade um ficheiro com o ponto da situação trimestral de parte das medidas do MoU (3ª, 4.ª, 5.ª e 6.ª avaliações), cobrindo assim todo ao ano relevante no contexto da presente auditoria, que se revelou insuficiente para o desenvolvimento da presente ação, não espelhando a efetiva prossecução das atribuições e competências desta estrutura, tal como foi instituída. Como tal, não foi obtida evidência sobre o acompanhamento pela ESAME das medidas, desde o estudo prévio, até à sua implementação, nem dos relatórios destinados às avaliações trimestrais”.

- Tal como foi comunicado ao Tribunal de Contas, a base de dados é um dos instrumentos de acompanhamento em tempo real das medidas em curso. Nesse sentido, e tendo em conta que o Tribunal de Contas referiu que o seu relatório incidiria sobre o ano de 2012, foi-lhe disponibilizada a cópia com o histórico das 3ª, 4ª, 5ª e 6ª avaliações regulares, todas as que decorreram ao longo de 2012 (notamos que no relatório não refere que enviámos também informação referente à 3ª avaliação). Assim, importa reforçar que o acesso à base de dados em tempo real em 2013 em nada contribuiria para a obtenção de informação relevante na elaboração de um relatório cujo foco de análise era o ano de 2012. Deste modo, conceder ao Tribunal de

Q.

Contas o “acesso num perfil de consulta” não traria valor acrescentado ao que o Tribunal de Contas solicitava à ESAME. Acresce que tal constituiria um privilégio semelhante ao de se dar ao Tribunal de Contas acesso em tempo real a outras formas de acompanhamento e monitorização do PAEF, tais como correspondência electrónica, chamadas telefónicas ou reuniões internas.

- Relembramos ainda que a ESAME não é produtora dos estudos técnicos que todos os Ministérios têm de fazer para sustentar as decisões que vão sendo tomadas pelas autoridades nacionais que garantem o cumprimento do Memorando de Entendimento. À ESAME cabe sim o acompanhamento da execução das medidas e a promoção da cooperação entre serviços de diferentes Ministérios, no âmbito de medidas transversais, de modo a que se cumpram os prazos previstos para a sua implementação. Para que isso seja possível, a ESAME recorre a um conjunto de instrumentos de monitorização interna que lhe permite, nos calendários estipulados ou sempre que isso lhe seja solicitado, estar em condições de apresentar às instituições internacionais (“troika”) o estado em que cada uma dessas medidas se encontra. Essa monitorização passa por um vasto conjunto de ferramentas, entre as quais se inclui a base de dados referida. Mas passa também por contactos regulares entre as partes envolvidas, via telefone ou correio electrónico (exemplo são as conferências telefónicas entre as autoridades nacionais e a “troika”, promovidas pela ESAME e pelo Ministério das Finanças); passa ainda pelos contactos frequentes entre o Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro (SEAPM) e os Chefes de Missão das equipas da UE e FMI, pelos pontos de situação regulares em Conselho de Ministros e pelas Avaliações Trimestrais ao PAEF, das quais resultam documentos que são tornados públicos e traduzidos para língua portuguesa sob orientação da ESAME.

C.

Na página 73, refere-se: “As instituições portuguesas diretamente envolvidas no PAEF são o Governo Português, em particular através do MF e da ESAME (...), não tendo sido obtidas evidências desse acompanhamento”. Solicitamos que a frase “não tendo sido obtidas evidências desse acompanhamento” seja retirada com os seguintes fundamentos:

- Através do modelo de monitorização definido pelo Governo, que inclui o Ministério das Finanças, a ESAME, o governo no seu todo, o Banco de Portugal, autoridades nacionais e Administração Pública, tem sido possível cumprir, nos prazos previstos, as medidas previstas no Memorando de Entendimento. O PAEF constitui uma obrigação solene do Estado Português. O cumprimento dos nossos compromissos internacionais tem permitido o continuado acesso ao envelope financeiro acordado, tem permitido a recuperação da credibilidade externa, tem permitido um vasto conjunto de medidas de equilíbrio orçamental e reformas económicas. Estes factos foram atestados em 9 bem-sucedidas avaliações regulares do PAEF e por sucessivas audições da Comissão Eventual de Acompanhamento do PAEF. A ESAME considera que tal constitui ampla evidência da eficácia do acompanhamento do Programa, ao contrário do que é afirmado na frase em questão.

Quis



7043 – 21-11-2013

Exmo. Senhor
Auditor Coordenador
Dr. António de Sousa e Menezes
Tribunal de Contas
Av. Da República, 65
1050-159 Lisboa

S/Ref. Email
Data: 01.11.2013

N/Ref. DSJC/2013
Data:

Assunto: Relato da Auditoria "Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal" – Proc. N.º 23/2012- Audit

Exmo. Senhor Dr.,

Em referência ao assunto em epígrafe, e como complemento ao nosso ofício n.º 6816, de 15 de novembro, para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, informa-se que se detetaram, ainda, as seguintes situações:

- Na elaboração dos Quadros 13 e 14 constantes das págs 58 e 59, verifica-se que esse Tribunal utilizou os dados dos boletins trimestrais do SEE (2011 e 2012) e os dados dos relatórios anuais do SEE (2009 e 2010). Ora, importa esclarecer que os boletins trimestrais são elaborados com base nas contas individuais das empresas, ainda provisórias, enquanto os relatórios anuais se baseiam nas contas consolidadas das empresas, pelo que no Relato da Auditoria deveria ser referida essa limitação no âmbito da análise comparada entre estes anos.
- No Quadro 13 a exceção ao referido no ponto anterior é o número de trabalhadores de 2011, que, efetivamente, corresponde ao valor constante do relatório anual.
- No volume de negócios do Sector da Saúde, para o ano de 2012, esse Tribunal considerou as unidades hospitalares novas, não o tendo feito para apuramento do EBITDA, nos gastos operacionais, financeiros e líquidos. Caso se mantenha o critério de não incluir as unidades hospitalares novas, o valor do "Volume de Negócios" em 2012 deverá ser 3 324 117 m€.
- No Quadro 14 o somatório de 2011 deveria totalizar 7.420.822 m€ em vez de 8.626.744 m€.
- O Quadro 16 deveria referir como fonte o Boletim do 4.º trimestre de 2012.
- No § 3.º da página 25, no que respeita aos pagamentos em atraso, a variação das entidades reclassificadas deveria, relativamente à unidade monetária utilizada, indicar M€ ao invés de €.

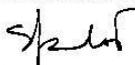
Q.

- Na página 56 é mencionada a fusão da Carris com o Metropolitano de Lisboa como tendo já ocorrido, quando na realidade apenas existiu fusão ao nível do Conselho de Administração.

Refira-se, ainda, que, posteriormente à elaboração do relato em causa, a DGTF publicou o Relatório Anual do SEE de 2013, que permite atualizar os dados referidos.

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Elsa Roncon Santos

BGTC 26 11*13 21406



Tribunal de Contas
Direção-Geral

ANEXO IV – NOTA DE EMOLUMENTOS - MEF

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Auditoria ao “Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal”

Departamento de Auditoria I

Proc.º n.º 23/2012-Audit
Relatório n.º 28/2013-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças

Entidade devedora: Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças

Regime jurídico: AA
AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
Acções fora da área da residência oficial				
Acções na área da residência oficial	88,29	604		53 327,16
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				
Emolumentos b):				
Limite mínimo (VR)				1 716,40
Limite máximo (VR)				17 164,00
Emolumentos a pagar c)				1 716,40

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ªS.

b) Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.

c) Imputação de 20%, nos termos do artigo 11.º, n.ºs 2 e 3 do RJETC.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

(António de Sousa e Menezes)

ANEXO V – NOTA DE EMOLUMENTOS - SEAPM

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Auditoria ao “Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal”**Departamento de Auditoria I****Proc.º n.º 23/2012-Audit**
Relatório n.º 28/2013-2.ª Secção**Entidade fiscalizada:** Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro**Entidade devedora:** Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro**Regime jurídico:** AA
AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
Acções fora da área da residência oficial				
Acções na área da residência oficial	88,29	604		53 327,16
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				
Emolumentos b):				
Limite mínimo (VR)				1 716,40
Limite máximo (VR)				17 164,00
Emolumentos a pagar c)				1 716,40

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ªS.

b) Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.

c) Imputação de 20%, nos termos do artigo 11.º, n.ºs 2 e 3 do RJETC.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,*(António de Sousa e Menezes)*