CAPA: Medalha do Tribunal de Contas com a divisa "Contas certas por direito certo"

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2013

Índices

ÍNDICE

SUMÁRIO I

I – INTRODUÇÃO 3

a) Âmbito 3

b) Estrutura 4

c) Contraditório 4

d) Atribuições e Competências do Tribunal de Contas 4

II – REGIME JURÍDICO-FINANCEIRO DO ESTADO 5

a) Constituição da República Portuguesa 5

b) Lei de Enquadramento Orçamental 5

c) Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso 6

d) Orçamento do Estado 6

e) Decreto-Lei de Execução Orçamental 9

f) Outros normativos relevantes 9

Parte A – Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

1. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO E ORÇAMENTAL 15

1.1. A economia em 2013 15

1.1.1. A economia internacional 15

1.1.2. A economia portuguesa 16

1.2. A programação orçamental em 2013 18

1.2.1. As previsões macroeconómicas 18

1.2.2. As previsões orçamentais 21

1.2.3. Desvios entre as previsões e os valores verificados 22

Parte B – A Conta Geral do Estado

2. ORÇAMENTO DO ESTADO 31

2.1. Alterações ao orçamento dos serviços integrados 31

2.2. Alterações aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos 33

3. A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (CGE) 37

3.1. Síntese da CGE ... 37
3.1.1. Serviços integrados ... 37
3.1.2. Serviços e fundos autónomos ... 39
3.2. Receita ... 40
3.2.1. Receita da Administração Central ... 42
3.2.2. Receita do Estado ... 47
3.2.3. Receita dos serviços e fundos autónomos ... 50
3.2.4. Receita do IVA ... 55
3.2.5. Receita do IRS ... 56
3.2.6. Receita do IRC ... 57
3.2.7. Receita fiscal obtida por combate à fraude e à evasão ... 58
3.2.8. Receita fiscal obtida por ação inspetiva ... 60
3.2.9. Receita obtida por cobrança coerciva ... 63
3.2.10. Receita fiscal obtida com o RERD ... 66
3.3. Despesa ... 68
3.3.1. Execução face ao Orçamento ... 68
3.3.2. Evolução da despesa consolidada da administração central, por classificação económica ... 73
3.3.3. O quadro plurianual de programação orçamental ... 77
3.3.4. Despesa da administração central, por programas ... 81
3.3.5. Despesa da administração central em projetos ... 83
3.3.6. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades ... 84
Caixa 1 – Aplicação da contabilidade patrimonial na administração central (POCP) ... 95
3.4. Consolidação da administração central ... 97
3.4.1. Consolidação ... 97
3.4.2. Evolução ... 97
Caixa 2 – Parque Escolar ... 99
4. DÍVIDA PÚBLICA ... 103
4.1. Dívida Financeira ... 103
4.1.1. Dívida direta dos SI ... 106
4.1.2. Dívida direta dos SFA ... 117
Caixa 3 – Cancelamento de Derivados Financeiros (swaps) das EPR em 2013 ... 124
4.1.3. Dívida direta consolidada do Estado ... 125
4.1.4. Cumprimento dos limites da LOE 2013 ... 126

4.1.5. Financiamento, défice e dívida 129
4.1.6. Dívida de Maastricht 130
4.2. Garantias do Estado 133
4.2.1. Garantias a operações de financiamento 134
4.2.2. Garantias a seguros de crédito e similares 145
4.2.3. Balanço entre pagamentos e recuperações 147
4.2.4. Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento 148
4.3. Dívida não Financeira 149
4.3.1. Objetivos e âmbito 149
4.3.2. Metodologia adotada 149
4.3.3. Identificação das entidades devedoras e caracterização das respetivas dívidas 150
4.3.4. Cruzamento de dados 154
4.3.5. Nota final 155
Caixa 4 – Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal – 2013 156
5. FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA 163
5.1. Saldo global 163
5.2. Fluxos financeiros para a União Europeia 164
5.3. Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal 166
5.3.1. Reflexo das transferências da União Europeia na CGE 166
5.3.2. Fluxos relativos ao Período de Programação 2007-2013 168
5.3.3. Outros fluxos 170
6. FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL 173
6.1. Fluxos financeiros para o SPE 174
6.2. Fluxos financeiros provenientes do SPE 176
7. FLUXOS FINANCEIROS COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS E COM AS AUTARQUIAS LOCAIS 181
7.1. Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas 182
7.1.1. Da Administração Central para as Regiões Autónomas 182
7.1.2. Das Regiões Autónomas para a Administração Central 183
7.2. Fluxos Financeiros com as Autarquias Locais 183
7.2.1. Da Administração Central para as Autarquias Locais 183
7.2.2. Das Autarquias Locais para a Administração Central 186
8. BENEFÍCIOS FISCAIS; SUBSÍDIOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO 189

8.1. Benefícios Fiscais 189
8.1.1. Omissão de despesa fiscal na CGE 190
8.1.2. Principais deficiências na quantificação da despesa fiscal 191
8.1.3. Concentração da DF em IRC por benefício e beneficiário 194
8.1.4. Deficiente relevação da DF no OE e na CGE 195
8.1.5. Insuficiente discriminação da despesa fiscal na CGE 196
8.1.6. Ineficácia do controlo da quantificação da DF instituído pela AT 196
8.1.7. Deficiente controlo dos BF ao investimento contratual 197
8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis 199
9. PATRIMÓNIO DO ESTADO 205
9.1. Património Financeiro 205
9.1.1. Subsector dos serviços integrados 207
9.1.2. Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos 215
9.1.3. Aplicação das receitas das privatizações 222
Caixa 5 – Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN 224
9.2. Património Imobiliário 226
9.2.1. Inventário e Balanço 227
9.2.2. Execução do Programa de Gestão 229
9.2.3. Operações Imobiliárias 231
9.2.4. Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial 234
10. OPERAÇÕES DE TESOURARIA 239
10.1. Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado 240
10.1.1. Limitações da Conta dos Fluxos Financeiros 240
10.1.2. Limitações do Balanço da Tesouraria do Estado 242
10.1.3. Subsistência de deficiências por corrigir 244
10.2. Unidade da Tesouraria do Estado 245
10.2.1. Limitações dos sistemas de informação e controlo 246
10.2.2. Disponibilidades e rendimentos relevantes fora do Tesouro 248
10.2.3. Incumprimento da UTE por Serviços Integrados (SI) 249
10.2.4. Incumprimento da UTE por Serviços e Fundos Autónomos (SFA) 249
10.2.5. Incumprimento da UTE por Empresas Públicas (EP) 252
10.2.6. Dispensa do cumprimento da UTE 254
10.2.7. Subsistência de deficiências por corrigir 255

Parte C – A Conta da Segurança Social

11. ENQUADRAMENTO, LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES 261

11.1. Enquadramento 261

11.2. Limitações e condicionantes 263

12. ORÇAMENTO E CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL 267

12.1. Orçamento da Segurança Social 267

12.1.1. Principais medidas legislativas com impacto na execução orçamental 268

12.1.2. Orçamento inicial, alterações orçamentais e orçamento final 268

12.2. Conta da Segurança Social 269

12.2.1. Consolidação de contas 270

12.2.2. Execução orçamental 271

12.2.3. Balanço 292

12.2.4. Demonstração de resultados 308

13. ANÁLISES COMPLEMENTARES 313

13.1. Caracterização do sistema de pensões da responsabilidade da SS 313

13.1.1. Caracterização da população alvo 313

13.1.2. Pensões médias mensais da SS 314

13.1.3. Despesas com pensões 315

13.1.4. Financiamento do sistema de pensões do SSS 317

13.1.5. Suspensão do pagamento de pensões 319

13.2. O desemprego 323

13.2.1. Enquadramento geral 323

13.2.2. Prestações de desemprego 323

13.3. Património financeiro 332

13.3.1. Comportamento dos mercados financeiros 332

13.3.2. Desempenho do Fundo de Estabilização 333

13.3.3. Evolução de longo prazo do Fundo de Estabilização 337

13.3.4. Análise da estratégia e resultados 339

Caixa 6 – Caixa Geral de Aposentações (CGA) 341

Parte D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

14. CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS 351

14.1. Conta consolidada da administração central e segurança social 351

14.2. Procedimentos de consolidação na CGE de 2013 353
14.3. O saldo estrutural 355
14.4. O saldo para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) 357
15. ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL 363
15.1. Grau de Acolhimento 363
15.2. Recomendações não acolhidas pela Administração Central 363
15.3. Recomendações não acolhidas pela Segurança Social 370
16. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 377
Caixa 7 – Riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais 408
17. JUÍZO SOBRE A CONTA 417
A) Conta Geral do Estado – Administração Central (SI e SFA) 417
B) Conta da Segurança Social 419

ÍNDICE DE QUADROS

Parte A – Enquadramento Macroeconómico

Quadro 1 – Principais indicadores macroeconómicos de Portugal, 2003 a 2013 17
Quadro 2 – Cenário base do OE 2013, suas revisões e projeções do BdP e da OCDE 20
Quadro 3 – Previsão orçamental de base do OE 2013 e suas revisões 21
Quadro 4 – Desvios entre as previsões macroeconómicas e os valores verificados 23
Quadro 5 – Desvios entre as previsões orçamentais e os valores verificados 24
Quadro 6 – Portugal – principais indicadores económicos 26

Parte B – A Conta Geral do Estado

Quadro 1 – Serviços integrados – alterações de natureza económica 31
Quadro 2 – Serviços e fundos autónomos – alterações de natureza económica 33
Quadro 3 – Execução orçamental dos serviços integrados 37
Quadro 4 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos 39
Quadro 5 – Principais casos de deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais 41
Quadro 6 – Serviços e Fundos Autónomos – Operações Extraorçamentais 46
Quadro 7 – Receita do Estado – Evolução de 2012 para 2013 47
Quadro 8 – Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – Execução 51

Quadro 9 – Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – Principais fatores explicativos da evolução da receita 53
Quadro 10 – Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – EPR com maior receita 53
Quadro 11 – Empréstimos do Estado às EPR 54
Quadro 12 – Deficiências na contabilização da receita do IVA 55
Quadro 13 – Deficiências na contabilização da receita do IRS 56
Quadro 14 – Deficiências na contabilização da receita do IRC 57
Quadro 15 – Resultados da execução do Plano Estratégico em 2013 59
Quadro 16 – Resultados da IT em 2013 61
Quadro 17 – Situação em maio de 2014 das liquidações adicionais emitidas em 2013 62
Quadro 18 – Receita cobrada pela AT 63
Quadro 19 – Informação sobre a dívida em cobrança coerciva 63
Quadro 20 – Evolução da dívida em cobrança coerciva 64
Quadro 21 – Resultados da aplicação do RERD 66
Quadro 22 – Comparação da despesa orçamentada com a executada, por Ministério – serviços integrados 69
Quadro 23 – Comparação da despesa orçamentada com a executada, por Ministério – SFA (com EPR) 70
Quadro 24 – Despesa orçamental das EPR em 2013, por classificação económica 72
Quadro 25 – Evolução da despesa consolidada da administração central – 2012-2013, por classificação económica 74
Quadro 26 – QPPO: previsão, revisões, execução e desvio 79
Quadro 27 – Despesa orçamental da administração central consolidada, por programa 81
Quadro 28 – Correções ao quadro 77 do Relatório da CGE/2013 86
Quadro 29 – Efeito da utilização das contas de saldos do Capítulo 60 entre 2009 e 2013 90
Quadro 30 – Erros detetados na classificação económica da despesa 91
Quadro 31 – Divergências mais significativas entre as designações da classificação funcional e da medida 92
Quadro 32 – Principais erros na reclassificação da despesa de 2012 para efeitos de comparação com a de 2013 93
Quadro 33 – Valor nominal do *stock* da dívida (SI) 107
Quadro 34 – Evolução da dívida representada por derivados (SI) 111
Quadro 35 – Valor nominal do *stock* da dívida consolidada (SI) 112
Quadro 36 – Dívida consolidada dos SI por tipo de instrumento 112
Quadro 37 – Valor nominal do *stock* da dívida (SFA) 117
Quadro 38 – Empréstimos, títulos e locações financeiras – principais SFA 117
Quadro 39 – Evolução da dívida representada por derivados (SFA) 118
Quadro 40 – Fluxos financeiros (SFA) 119
Quadro 41 – Valor nominal do *stock* da dívida consolidada (SFA) 122

Quadro 42 – Valor nominal do *stock* da dívida consolidada do Estado 125
Quadro 43 – Dívida direta do Estado e dívida de Maastricht (2013) 131
Quadro 44 – Dívida pública (ótica de Maastricht) – impactos da adoção do SEC 2010 132
Quadro 45 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas 134
Quadro 46 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2013 134
Quadro 47 – Responsabilidades da carteira por tipo de operação 137
Quadro 48 – Responsabilidades da carteira por banco aderente 137
Quadro 49 – Responsabilidades do Estado 138
Quadro 50 – Responsabilidades por garantias ao sistema financeiro 139
Quadro 51 – Dívida das Sociedades veículo do ex-BPN garantida pelo Estado 140
Quadro 52 – Dívida da ANA e ANAM garantida pelo Estado 141
Quadro 53 – Responsabilidades do IAPMEI 142
Quadro 54 – Pagamentos do Estado em 2013 em execução de garantias 142
Quadro 55 – Apólices de seguro garantidas em 2013 145
Quadro 56 – Responsabilidades do Estado em vigor no final de 2013 146
Quadro 57 – Pagamentos em execução de garantias e quantias recuperadas em 2013 148
Quadro 58 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (artigo 126.º) 148
Quadro 59 – Distribuição da dívida por áreas ministeriais 150
Quadro 60 – Entidades públicas com mais de € 10 M de dívida não financeira em 31/12/2013 152
Quadro 61 – Credores do Estado em 31/12/2013 por montantes de dívida 153
Quadro 62 – Entidades a quem o Estado devia em 31 de dezembro de 2013 montantes superiores a € 10 M por fornecimento de bens e serviços 154
Quadro 63 – Critérios de desempenho quantitativo em 2013 156
Quadro 64 – Comparação da previsão do impacto orçamental em 2013 – MoU e OE/2013 157
Quadro 65 – Execução orçamental no período 2010/ 2013 158
Quadro 66 – Evolução da despesa com produtos vendidos em farmácias nos anos de 2010/2013 – SNS/SPA 159
Quadro 67 – Transferências para a União Europeia em 2013 – Divergências apuradas 164
Quadro 68 – Transferências da União Europeia em 2013 – Divergências apuradas 166
Quadro 69 – Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE 174
Quadro 70 – Fluxos financeiros para o SPE 174
Quadro 71 – Empréstimos e aumentos de capital pelo Estado (serviços integrados) 175
Quadro 72 – Empresas beneficiárias de empréstimos, aumentos de capital e indemnizações compensatórias 175
Quadro 73 – Fluxos financeiros com origem no SPE 177
Quadro 74 – Fluxos financeiros com as Administrações Regional e Local em 2013 181
Quadro 75 – Fluxos financeiros destinados à Administração Regional 182
Quadro 76 – Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central 183

Quadro 77 – Fluxos financeiros destinados à Administração Local 184
Quadro 78 – Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central 186
Quadro 79 – Evolução da despesa fiscal 190
Quadro 80 – Principais benefícios da despesa fiscal de IRC 194
Quadro 81 – Situação e controlo dos contratos fiscais 197
Quadro 82 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2011-2013) 199
Quadro 83 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por classificação económica (2012) 200
Quadro 84 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por entidade pagadora 201
Quadro 85 – Património financeiro – Evolução em 2013 207
Quadro 86 – Património financeiro consolidado (SI) – Em 2013 207
Quadro 87 – Empréstimos concedidos em 2013 pela DGTF 208
Quadro 88 – Operações com ações e quotas em 2013 210
Quadro 89 – Operações com capital estatutário de EPE 212
Quadro 90 – Obrigações subordinadas de conversão contingente (CoCo's) 213
Quadro 91 – Entidades Internacionais – Títulos, ações e quotas 214
Quadro 92 – Património financeiro dos SFA – Evolução em 2013 215
Quadro 93 – Património financeiro das EPR – Evolução em 2013 217
Quadro 94 – Variação registada em 2013 na carteira de créditos da Parvalorem 218
Quadro 95 – Confronto entre as receitas contabilizadas na CGE de 2013 e as apuradas através das Instruções 219
Quadro 96 – Confronto entre as despesas contabilizadas na CGE de 2013 e as apuradas através das Instruções 220
Quadro 97 – Receitas de reprivatizações recebidas em 2013 pelo FRDP 222
Quadro 98 – Aplicação de receitas de privatizações em 2013 pelo FRDP 223
Quadro 99 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31/12/2013 224
Quadro 100 – Variação dos registos de imóveis no SIIE 228
Quadro 101 – Aplicação do Princípio da Onerosidade 230
Quadro 102 – Informação sobre a situação registral dos imóveis 231
Quadro 103 – Receita obtida em 2013 com operações imobiliárias 232
Quadro 104 – Despesa paga em 2013 com operações imobiliárias 233
Quadro 105 – Correção dos Fluxos de Caixa 235
Quadro 106 – Conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado 241
Quadro 107 – Balanço da Tesouraria do Estado 242
Quadro 108 – Disponibilidades e Rendimentos de OSUTE 248
Quadro 109 – Disponibilidades e Rendimentos de Serviços Integrados 249
Quadro 110 – Disponibilidades e Rendimentos de SFA 250
Quadro 111 – Disponibilidades e Rendimentos de EPR 251

Quadro 112 – Disponibilidades e Aplicações de IES 251
Quadro 113 – IES em incumprimento da UTE em 31/12/2013 252
Quadro 114 – Disponibilidades e Rendimentos de EP 253
Quadro 115 – OSUTE dispensados do cumprimento da UTE 255
Quadro 116 – Rendimentos auferidos e rendimentos entregues ao Estado 256

Parte C – A Conta da Segurança Social

Quadro 1 – Alterações orçamentais 269
Quadro 2 – Receitas por classificação económica 271
Quadro 3 – Regime Excecional de Regularização de Dívida à Segurança Social 272
Quadro 4 – Desagregação do Capítulo "Contribuições para a segurança social" 275
Quadro 5 – Receitas por origem 277
Quadro 6 – Despesas por classificação económica 278
Quadro 7 – Despesa por aplicações 280
Quadro 8 – OSS - Fluxos financeiros de despesa com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais 285
Quadro 9 – Transferências do OSS para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais 285
Quadro 10 – Saldo de execução orçamental (SEO) por componentes e subsistemas 287
Quadro 11 – Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas 288
Quadro 12 – Balanço da segurança social 292
Quadro 13 – Evolução do Imobilizado no triénio 2011 a 2013 293
Quadro 14 – Posição em 21/12/2013 dos bens adquiridos até 31/12/2001 296
Quadro 15 – Dívida de terceiros 298
Quadro 16 – Disponibilidades 304
Quadro 17 – Demonstração de resultados da segurança social – 2011 a 2013 308
Quadro 18 – Beneficiários de pensões 313
Quadro 19 – Pensões e complementos 316
Quadro 20 – Pensões do regime contributivo (sistema previdencial – repartição) 317
Quadro 21 – Pensões do Sistema Regimes Especiais 318
Quadro 22 – Pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania) 318
Quadro 23 – População Desempregada no período 2009/2013 323
Quadro 24 – N.º de beneficiários com processamento de prestações de desemprego no período 2009/2013 324
Quadro 25 – Evolução da despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego 325
Quadro 26 – Valor médio mensal processado com SD e SSD por beneficiário no período 2009/2013 327
Quadro 27 – Desagregação do valor acrescentado à carteira 334
Quadro 28 – Estrutura da Carteira 335

Quadro 29 – Limites regulamentares 335
Quadro 30 – CGA – Fontes de financiamento 343
Quadro 31 – CGA – Reservas dos Fundos de Pensões 344
Quadro 32 – CGA – Aplicação de Recursos 345

Parte D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

Quadro 1 – Conta consolidada da administração central e segurança social de 2013 351
Quadro 2 – Passagem do saldo do Quadro anterior para o do Mapa XXIII da CGE 352
Quadro 3 – Ajustamentos efetuados pela DGO no âmbito da conta consolidada (CC) da AC e SS (Mapa XXIII) 354
Quadro 4 – Composição do saldo estrutural (em % do PIB) - 2013 356
Quadro 5 – Ajustamento de passagem entre ótica de contabilidade pública e contabilidade nacional 359
Quadro 6 – Evolução (valores nominais) das receitas e das despesas das administrações públicas, 2003 a 2013 409
Quadro 7 – Evolução da dívida pública, 2010 a 2013 411

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Parte A – Enquadramento Macroeconómico

Gráfico 1 – PIB por regiões (variação anual em %) 15
Gráfico 2 – PIB na área do euro (variação anual em %) 15
Gráfico 3 – Saldos orçamentais na área do euro (% PIB) 16
Gráfico 4 – Dívidas públicas na área do euro (% PIB) 16

Parte B – A Conta Geral do Estado

Gráfico 1 – Evolução e distribuição da dívida em cobrança coerciva 65
Gráfico 2 – Revisões do quadro plurianual de programação orçamental 78
Gráfico 3 – Despesa inscrita em projetos 83
Gráfico 4 – Reposições não abatidas nos pagamentos e saldos de gerência anterior 88
Gráfico 5 – Serviços/ orgânicas com o peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total superior a 20% (em %) 91
Gráfico 6 – Evolução das receitas, despesas e saldo da administração central (2009-2013) 97
Gráfico 7 – Evolução dos principais agregados da receita e da despesa da administração central (2009-2013) 98

Gráfico 8 – Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas 139
Gráfico 9 – Responsabilidades do Estado por países no final de 2013 146
Gráfico 10 – Evolução dos pagamentos em atraso 156
Gráfico 11 – Despesa pública com medicamentos 159
Gráfico 12 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2011 a 2013 163
Gráfico 13 – Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31 de dezembro de 2013 168
Gráfico 14 – Programação e execução acumulada do FEADER e do FEP, em 31 de dezembro de 2013 169
Gráfico 15 – Verbas para as Autarquias Locais excluindo os fluxos processados pela DGAL 185
Gráfico 16 – Evolução da despesa fiscal 190
Gráfico 17 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros em 2013 199
Gráfico 18 – Distribuição dos apoios financeiros por áreas – 2013 202

Parte C – A Conta da Segurança Social

Gráfico 1 – Receita e despesa efetiva por componentes e subsistemas 284
Gráfico 2 – Valor e variação homóloga do saldo de execução efetiva 288
Gráfico 3 – Variação da receita e despesa efetiva 290
Gráfico 4 – Variação das Contribuições e Pensões 290
Gráfico 5 – Receitas em percentagem do PIB 290
Gráfico 6 – Despesas em percentagem do PIB 290
Gráfico 7 – Evolução do sistema previdencial 291
Gráfico 8 – Beneficiários ativos e passivos do SSS – índice de dependência 314
Gráfico 9 – Pensões médias mensais 315
Gráfico 10 – Evolução da despesa com pensões no quinquénio 319
Gráfico 11 – Rendibilidade do FEFSS em 2013 (%) 334
Gráfico 12 – Evolução do valor do Fundo 337
Gráfico 13 – Rendibilidade e Risco 338
Gráfico 14 – Cobertura das Pensões pelo FEFSS 339
Gráfico 15 – FEFSS em % do PIB 339
Gráfico 16 – Grau de dependência do nº de aposentados/ pensionistas face ao n.º de subscritores 342
Gráfico 17 – Índice de cobertura das despesas com pensões 346

Parte D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

Gráfico 1 – Evolução das despesas (valores nominais) endógenas à natalidade e ao envelhecimento da população e à evolução do desemprego 409
Gráfico 2 – Composição da receita e da despesa públicas (2014-2019) 410

Gráfico 3 – Evolução do défice e dívida pública 411
Gráfico 4 – Contributos para a variação do PIB (p.p.) 411

ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

As previsões macroeconómicas subjacentes à política orçamental em 2011

Recomendação 1 – PCGE 2013 377
Recomendação 2 – PCGE 2013 377
Recomendação 3 – PCGE 2013 377

Orçamento do Estado (Administração Central)

Recomendação 4 – PCGE 2013 378

Execução orçamental

Recomendação 5 – PCGE/2013 379
Recomendação 6 – PCGE/2013 379
Recomendação 7 – PCGE/2013 379
Recomendação 8 – PCGE/2013 379
Recomendação 9 – PCGE/2013 379
Recomendação 10 – PCGE/2013 380
Recomendação 11 – PCGE/2013 380
Recomendação 12 – PCGE/2013 381
Recomendação 13 – PCGE/2013 381
Recomendação 14 – PCGE/2013 382
Recomendação 15 – PCGE/2013 382
Recomendação 16 – PCGE/2013 382
Recomendação 17 – PCGE/2013 382
Recomendação 18 – PCGE/2013 382
Recomendação 19 – PCGE/2013 383
Recomendação 20 – PCGE/2013 383
Recomendação 21 – PCGE/2013 383
Recomendação 22 – PCGE/2013 384
Recomendação 23 – PCGE/2013 384

Recomendação 24 – PCGE/2013 384

Dívida pública

Recomendação 25 – PCGE/2013 385
Recomendação 26 – PCGE/2012 386
Recomendação 27 – PCGE/2012 386
Recomendação 28 – PCGE/2013 386
Recomendação 29 – PCGE/2013 386

Fluxos financeiros com a União Europeia

Recomendação 30 – PCGE/2013 388
Recomendação 31 – PCGE/2013 388
Recomendação 32 – PCGE/2013 388
Recomendação 33 – PCGE/2013 389
Recomendação 34 – PCGE/2013 389

Fluxos com o sector público empresarial

Recomendação 35 – PCGE 2013 390
Recomendação 36 – PCGE 2013 390

Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e Autarquias Locais

Recomendação 37 – PCGE 2013 390

Benefícios fiscais; subsídios e outras formas de apoio

Recomendação 38 – PCGE/2013 391

Património do Estado

Recomendação 39 – PCGE/2013 392
Recomendação 40 – PCGE/2013 392
Recomendação 41 – PCGE/2013 392
Recomendação 42 – PCGE/2013 392

Recomendação 43 – PCGE/2013 393
Recomendação 44 – PCGE/2013 393
Recomendação 45 – PCGE/2013 394
Recomendação 46 – PCGE/2013 394

Operações de tesouraria

Recomendação 47 – PCGE/2013 394
Recomendação 48 – PCGE/2013 394
Recomendação 49 – PCGE/2013 394
Recomendação 50 – PCGE/2013 395
Recomendação 51 – PCGE/2013 395
Recomendação 52 – PCGE/2013 395

Segurança Social

Recomendação 53 – PCGE/2013 395
Recomendação 54 – PCGE/2013 395
Recomendação 55 – PCGE/2013 396
Recomendação 56 – PCGE/2013 396
Recomendação 57 – PCGE/2013 396
Recomendação 58 – PCGE/2013 396
Recomendação 59 – PCGE/2013 396
Recomendação 60 – PCGE/2013 397
Recomendação 61 – PCGE/2013 397
Recomendação 62 – PCGE/2013 397
Recomendação 63 – PCGE/2013 398
Recomendação 64 – PCGE/2013 398
Recomendação 65 – PCGE/2013 399
Recomendação 66 – PCGE/2013 399
Recomendação 67 – PCGE/2013 399
Recomendação 68 – PCGE/2013 399
Recomendação 69 – PCGE/2013 400
Recomendação 70 – PCGE/2013 400
Recomendação 71 – PCGE/2013 401
Recomendação 72 – PCGE/2013 401

Recomendação 73 – PCGE/2013 401
Recomendação 74 – PCGE/2013 401
Recomendação 75 – PCGE/2013 402
Recomendação 76 – PCGE/2013 402
Recomendação 77 – PCGE/2013 402
Recomendação 78 – PCGE/2013 403
Recomendação 79 – PCGE/2013 404
Recomendação 80 – PCGE/2013 404
Recomendação 81 – PCGE/2013 404
Recomendação 82 – PCGE/2013 406

Consolidação das Contas - administração central e segurança social

Recomendação 83 – PCGE/2013 406
Recomendação 84 – PCGE/2013 406
Recomendação 85 – PCGE/2013 407
Recomendação 86 – PCGE/2013 407

Tribunal de Contas

SUMÁRIO

SUMÁRIO

1. O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, de 2013 dentro do prazo fixado na lei. O Tribunal de Contas disponibiliza-se para antecipar a data de emissão do seu parecer na mesma medida em que for antecipada a data de apresentação da conta pelo Governo.

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

3. A verificação das contas assenta em trabalhos preparatórios realizados pelo Tribunal, ao longo do ano, junto das entidades executoras, designadamente no Ministério das Finanças e no Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, e em auditorias (financeiras e orientadas) realizadas a áreas específicas da gestão e execução orçamentais.

Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

4. O Relatório do OE 2013 e os subsequentes documentos de programação orçamental

SUMMARY

1. The Court of Accounts hereby issues its Opinion on the General State Account (GSA) and the Social Security Account for the year 2013, within the deadline set by law. The Court is available to shorten the deadline for issuing its Opinion to the same extent as the deadline for the presentation of the Account by the Government is reduced.

2. The opinion deals with the General State Account, which includes the accounts of central government [integrated services (IS) and autonomous services and funds (ASF), including the so called reclassified public entities (RPE)] and the Social Security accounts. Central government accounts are presented only on a cash basis. Social security accounts are presented both on cash and accrual basis. The General State Account still does not comprise a Balance Sheet and a Profit and Loss account of the central government, whereas the financial statements included in the account are being supported by different accounting systems. In this context, the Court's opinion is expressed in terms that cannot be fully coincidental with the International Auditing Standards.

3. The examination of the accounts is based upon preparatory work carried out through the year in departments responsible for implementing the budget, namely in the Ministry of Finance and in the Ministry of Solidarity, Employment and Social Security, and upon audits (whether financial or oriented) addressed to specific areas of budget management and execution.

Macroeconomic and Budgetary Framework

4. The 2013 State Budget Report and the subsequent fiscal forecasting reports with

que apresentaram revisões ao cenário inicial do OE 2013 caraterizam-se pela insuficiência da informação sobre os pressupostos de base macroeconómica e a sua relação com a orçamentação/execução das receitas e despesas públicas. A CGE não quantifica o impacto de cada uma das medidas de consolidação orçamental.

updates to the initial macroeconomic scenario, showed lack of information on the underlying macroeconomic assumptions and their relationship with the fiscal forecasting/execution of public revenue and expenditure. The General State Account does not quantify the impact of each fiscal consolidation measure.

Conta Geral do Estado – Administração Central

General State Account – Central Government

5. O OE inicial aprovado pela Assembleia da República foi alterado ao longo do ano, tendo a receita global passado de € 220.754 M para € 231.383 M e a despesa global de € 220.580 M para € 228.296 M.

5. The initial State Budget, approved by Parliament, was amended throughout the year. As a result total revenue changed from € 220,754 M to € 231,383 M and total expenditure changed from € 220,580 M to € 228,296 M.

6. A receita contabilizada da administração central depois de consolidada (€ 54.664 M) aumenta 2,6% (€ 1.387 M). Não obstante a contração económica ocorrida (-1,4%), a receita fiscal contabilizada (€ 37.399 M) cresce 13% (€ 4.315 M) impulsionada pelos acréscimos de 35% no IRS (€ 3.226 M) e de 19% no IRC (€ 814 M) para os quais concorrem, sobretudo, o aumento das retenções na fonte e o regime excecional de regularização de dívidas, respetivamente. O acréscimo de 3,5% no IVA deve-se apenas à contabilização, pela primeira vez, da parte afeta à segurança social visto que, em termos comparáveis, a respetiva receita diminui 3,2% (€ 443 M). Na redução das *receitas de capital* destaca-se o efeito base da receita extraordinária obtida em 2012 com a transferência de fundos de pensões (€ 3.212 M).

6. The central government consolidated revenue (€ 54,664 M) increased by 2.6% (€ 1,387 M). Notwithstanding the ongoing economic contraction (-1.4%) tax revenue (€ 37,399 M) increased by 13% (€ 4,315 M) driven by a 35% increase on the personal income tax (€ 3,226 M) and 19% on the corporate income tax (€ 814 M). This was mainly due respectively to an increase of withheld tax and to the exceptional debt recovery scheme. The 3.5% increase in value added tax is only due to accounting, for the first time, as such, the tax share allocated to social security. Therefore, in comparable terms, the VAT revenue decreased by 3.2% (€ 443 M). The reduction of capital revenue is due to the base effect of the extraordinary income obtained in 2012 from the transfer of pension funds (€ 3,212 M).

7. O exame dos sistemas de gestão e controlo da cobrança voluntária de IRS, IRC e IVA mostrou que tais sistemas são, em geral, eficazes. Porém, o exame das receitas da administração central inscritas na CGE voltou a evidenciar casos relevantes de desrespeito dos princípios e regras orçamentais, de incumprimento das disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e de deficiências dos sistemas de contabilização

7. The review of the management and control systems in place for the collection of Personal Income Tax, Corporate Tax and Value Added Tax showed that such systems are, overall effective. However, the examination of the central government revenues included in the General State Account has once more detected relevant cases of non-compliance with budgetary principles and rules as well as with legal provisions ruling revenue collection and

e controlo. As contribuições de serviço rodoviário (entregue à Estradas de Portugal) e para o audiovisual (entregue à Rádio e Televisão de Portugal) subsistem como exemplos da omissão de receitas do Estado (€ 1.332 M em 2013). O IRS afeto aos municípios (€ 378 M) não integrou a receita consolidada tendo, porém, a situação sido ultrapassada em 2014.

accounting. Weaknesses in the accounting and control systems were also detected. The tax amounts directly assigned to roads (paid to Estradas de Portugal) and to the audiovisual (paid to Rádio e Televisão de Portugal) remain as examples of revenue omission (€ 1,332 M in 2013) in the central government account. Moreover, the amount of the Personal Income Tax allocated to municipalities (€ 378 M) was not included in the consolidated revenue. This situation was overcome in 2014.

8. A falta de identificação das liquidações e dos acréscimos de receita fiscal provenientes da ação inspetiva subsiste como limitação importante para a auditoria dessa receita e para formular uma opinião sobre o reporte dos resultados do combate à fraude e à evasão fiscais, exigido por lei.

8. The lack of identification of the tax settlements and of the increase in revenue resulting from tax inspections remain as a major constraints for the auditing of the revenue resulting from inspections as well as for expressing an opinion on the report presented on the results of the program against fraud and tax evasion, which is required by law.

9. Na vigência do regime excecional de regularização de dívidas fiscais foram cobrados € 1.042 M mediante renúncia a € 417 M (40% da cobrança obtida) relativos a juros, coimas e custas. As dívidas em cobrança coerciva geraram 85% (€ 884 M) da receita obtida correspondendo 55% a IRC (€ 573 M). Uma parte relevante (66%) da receita obtida incorre no risco de restituição por estar associada a processos de execução fiscal pendentes de decisão de contencioso administrativo ou judicial.

9. During the period in which the exceptional debt recovery scheme behind schedule remained in effect € 1,042 M were collected by relinquishing € 417 M (40% of the amount collected) corresponding to interest, fines and costs due. Debts in coercive collection amounted to 85% (€ 884 M) of the revenue collected, 55% of which (€ 573 M) relating to corporate income tax. However, there is a risk that a relevant part of this revenue (up to 66%) will have to be returned after the conclusion of the ongoing proceedings in accordance with a judicial or administrative decision which is still pending.

10. A despesa consolidada da administração central foi de € 64.854 M (menos € 2.843 M, 4,2%, que em 2012). A despesa contabilizada dos serviços integrados totalizou € 56.763 M e a dos serviços e fundos autónomos € 28.232 M (inclui € 4.002 M de EPR). Na contabilização da despesa ocorreram casos de desrespeito, designadamente, dos princípios da anualidade (contabilização como despesa paga de transferências para contas bancárias

10. The central government consolidated expenditure amounted to € 64,854 M (€ 2,843 M, 4.2%, less than in 2012). The expenditure of IS amounted to € 56,763 M and that of the ASF amounted to € 28,232 M (including € 4,002 M from RPE). In expenditure accounting procedures there were cases of non--compliance, namely, with the principles of annuity (fund transfers to bank accounts allocated to be used only in the following

dos próprios serviços destinadas a serem utilizadas no ano seguinte), da universalidade (a CGE não integra a despesa de todos os serviços e entidades públicas), da especificação (erradas classificações de despesas) e da não compensação (despesas contabilizadas por valores líquidos, isto é, deduzidas de receitas de natureza semelhante e por entrega de património).

year accounted for as expenditure of the current year), universality (GSA does not include the expenditure of all public services and agencies) specification (incorrectly classified expenditures) and non-compensation (expenditures recognized on a net basis, i.e., after deduction of a similar nature of revenue or by giving assets in payment).

11. A redução da despesa consolidada da administração central face ao ano anterior resultou do efeito conjugado de diminuições significativas ocorridas em *ativos financeiros* (€ -5.227 M, dos quais € -4.850 M em "instrumentos de capital contingente" para capitalização de instituições de crédito), em *aquisição de bens e serviços* (€ -1.116 M, dos quais € -833 M em *aquisição de serviços de saúde*) e dos aumentos verificados em *transferências correntes* (€ +3.449 M, com destaque para as destinadas à *segurança social*, € +1.630 M, e às *famílias*, € +1.211 M), e nas *despesas com pessoal* (€ +1.235 M, essencialmente pela reposição dos subsídios de férias e de Natal, no seguimento de acórdãos do Tribunal Constitucional).

11. The decrease in the consolidated expenditure of central government was the result of the joint effect of significant reductions in expenditure with financial assets (€ -5,227 M, of which € -4,850 M in contingent convertibles for capitalization of credit institutions) and with purchasing of goods and services (€ -1,116 M, of which € -833 M in the acquisition of services related to health) and of the increases in current transfers (€ 3,449 M, especially those pertaining to social security, € 1,630 M, and families, € 1,211 M) and in compensation of employees (€ 1,235 M essentially because of the reinstatement of holiday and Christmas allowances, following rulings of the Constitutional Court).

12. A quinta alteração à LEO consagrou, como medida disciplinadora das finanças públicas, a aprovação de um Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO), conferindo natureza vinculativa, em diferentes dimensões, aos valores nele fixados, com destaque para os relativos a cada programa orçamental, que são vinculativos para o ano em questão. Porém, esses valores foram sucessivamente alterados (€ +2.985 M do que o limite originalmente previsto).

12. The fifth amendment to the budgetary framework law introduced, as a disciplinary measure for public finances, a medium–term budget framework establishing a binding nature, in different dimensions, to the values set in it, mainly to those of each budgetary program, which are binding for the year in question. However, these values were successively amended (€ 2,985 M more than the initial spending limit).

13. No final de 2013, dezasseis anos após a aprovação do POCP, ainda não aplicavam contabilidade patrimonial os estabelecimentos de educação e ensino não superior e os serviços externos do MNE. A implementação do POCP não irá ser concluída por estar prevista para 2015 a aprovação do SNC–AP, que irá revogar o

13. By the end of 2013, sixteen years after the approval of the Public Accounting Plan (PAP), non-university level schools and external services of the Foreign Affairs Ministry were still not using accrual accounting. Full implementation of the Public Accounting Plan will not be completed due to the planned approval of

POCP e planos sectoriais. Só após a implementação do SNC–AP será adotada em pleno a contabilidade patrimonial. A não conclusão da implementação do POCP constitui um revés para a elaboração do balanço e da demonstração de resultados da Administração Central do Estado.

SNC-AP, the new system which will replace PAP and other sectorial plans, scheduled for 2015. Only after the implementation of SNC-AP will accrual accounting be adopted in full. Failure to complete the implementation of PAP is a drawback to the preparation of the balance sheet and income statement of central government.

14. Os empréstimos obtidos por via do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) voltaram a ser, em 2013, o principal instrumento de financiamento por recurso à dívida (com um valor nominal no montante de € 10.001 M). Adicionalmente, em 2013 aconteceu o regresso de Portugal ao mercado internacional de dívida de médio e longo prazos.

14. Loans from the Economic and Financial Assistance Program were once again in 2013 the main source of financing through debt (with a nominal value amounting to € 10,001 M). Additionally, 2013 saw the return of Portugal to the long and mid-term sovereign debt international market.

15. A CGE (Mapa XXIX) continua a não incluir a dívida dos SFA (onde agora se integram as EPR) nem a dívida representada por derivados financeiros. A informação sobre a dívida pública constante na CGE apresenta deficiências, designadamente no que respeita à classificação económica das receitas e despesas resultantes de emissões, amortizações, juros e outros encargos que conduziram, em regra à subvalorização dos respetivos montantes. Feitas as correções devidas, o Tribunal apurou que: a dívida direta consolidada do Estado (SI, SFA, e Segurança Social) ascendia em 31/12/2013 a € 199.661 M (€ +8.134 M do que em 31/12/2012, +4,2%), resultante da dívida não consolidada dos SI no montante de € 204.264 M e dos SFA de € 24.824 M; foram pagos € 7.702 M de juros e € 104 M com outros encargos da dívida pública.

15. The General State Account (Map XXXIX) still does not present data on the outstanding debt of autonomous services and funds (which presently include reclassified public entities) nor the debt arising from derivatives. Information in the General State Account about public debt has flaws, particularly with regard to how some revenues and expenditure related to issuance, repayment, interest payment and other charges were classified, which led, in some cases, to the undervaluation of the respective amounts. After the necessary corrections, the Court of Accounts came to the conclusion that: the direct consolidated public debt (IS, ASF and Social Security) amounted to € 199,661 M on 31 December 2013 (€ 8,134 M more than on 31 December 2012, 4.2%) resulting from the non-consolidated debt of IS in the amount of € 204,264 M and of ASF in the amount of € 24,824 M; interest in the amount of € 7,702 M and € 104 M of other debt related charges were paid in 2013.

16. Ao longo do ano de 2013, o Estado manteve na Tesouraria um saldo médio de € 16.621 M (em boa parte resultante de "Produto de Empréstimos"), cujo custo

16. During 2013 the State kept an average cash balance of € 16,621 M, (largely resulting from Loans) with a net cost of around € 346 M.

líquido atingiu os € 346 M neste ano.

17. Em 2013 foram concedidas garantias pessoais do Estado a operações de financiamento no montante de € 4.046 M (dos quais € 2.800 M a instituições de crédito e € 1.099 M à Região Autónoma da Madeira). No final de 2013, as responsabilidades por garantias a financiamento ascendiam a € 36.814 M e as relativas a seguros de crédito e similares a € 1.300 M. Foram pagos € 58 M em execução de garantias.

17. In 2013, € 4,046 M of State guarantees were issued for borrowing operations (of which € 2,800 M in favor of the financial system and € 1,099 M in favor of the Autonomous Region of Madeira). By the end of the year, liabilities concerning such guarantees reached € 36,814 M and those for credit insurance and similar operations € 1,300 M. As a result of collateral enforcement, € 58 M were paid.

18. O Tribunal apurou dívidas por fornecimento de bens e serviços que, em 31 de dezembro de 2013, ascendiam a € 2.264 M (53% vencidas, 47% vincendas). O maior volume continuava a registar-se na área da saúde (73,1%).

18. The Court estimates that on the 31st December 2013 debt of public bodies deriving from the procurement of goods and services amounted to € 2,264 M (53% overdue and 47% coming due). Debts from the health sector accounted for the largest amount (73.1%).

19. No final de 2013, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups e Parvalorem ascendia a € -2.206 M. As garantias prestadas pelo Estado a estas sociedades e à Parparticipadas totalizavam € 3.920 M. Estas sociedades apresentavam capitais próprios negativos que totalizavam € 2.485 M e mais € 1.543 M de empréstimos do Estado.

19. By the end of 2013 the net balance of revenue and expenditure resulting from nationalization and privatization of BPN and from the establishment and operation of the special purpose vehicles Parups and Parvalorem amounted to € 2,206 M. Guarantees issued by the State in favor of these companies and also in favor of Parparticipadas amounted to € 3,920 M. These companies had negative equity totaling € 2,485 M and a debt of € 1,543 M for government loans.

20. A Conta Geral do Estado continua a não evidenciar um critério uniforme na contabilização das verbas relativas aos "Recursos Próprios Tradicionais" que Portugal transfere para a União Europeia e a não registar com rigor os recursos comunitários transferidos para Portugal. Os progressos registados na utilização dos fundos comunitários em 2013 permitem concluir que os Programas Operacionais cofinanciados apresentaram níveis de execução adequados à fase do período de programação, com exceção do programa da área das pescas que continua a apresentar níveis de execução baixos, comprometendo a utilização integral dos recursos

20. The General State Account still doesn't show a uniform criterion for the accounting of the amounts related to "Traditional Own Resources" that Portugal transfers to the European Union nor does it accurately records the Community resources transferred to Portugal. Progress in the use of EU funds in 2013 suggests that the co-financed operational programs had run levels appropriate to the programming period stage, except for the fisheries program which continues to experience low levels of execution, jeopardizing the full use of Community resources made available to Portugal.

comunitários postos à disposição de Portugal.

21. A CGE não reflete de forma completa e agregada os fluxos financeiros destinados às regiões autónomas e às autarquias locais, pois apenas regista as operações orçamentais e as transferências para os municípios relativas à sua participação nos impostos do Estado. O Tribunal apurou que os fluxos financeiros para as regiões autónomas atingiram € 1.363 M (€ 761 M para a Madeira e € 602 M para os Açores) e para as autarquias locais € 4.099 M.

22. A despesa fiscal relevada na CGE (€ 1.678 M) continua subavaliada, desde logo, pela omissão de € 30 M em IRC e de € 5 M em imposto único de circulação. Para além disso, não foi quantificada despesa relevante, designadamente a relativa às operações e atos isentos de imposto do selo declarados pelos sujeitos passivos (€ 126.111 M). Só o resultado da mera aplicação das taxas mínimas previstas na tabela geral desse imposto aos montantes declarados ascende a € 455 M. A falta de informação sobre parte dos benefícios fiscais, a subavaliação recorrente da despesa fiscal pela AT e a sua insuficiente relevação na CGE constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

23. Em 2013, a administração central pagou € 3.201 M em apoios financeiros (4,9% da despesa consolidada), € 2.817 M ao sector privado e € 384 M ao sector público.

24. No final de 2013, o património financeiro do Estado (SI e SFA, incluindo EPR) cifrava-se em € 71.585 M (+3,2 % do que em 2012), com especial destaque para os créditos destinados ao financiamento de entidades do Sector Empresarial do Estado (€ 11.031 M, 15,4% do total). Em 2013, a participação no MEE representou 86% do total das participações do Estado Português

21. The General State Account does not show, in a complete and aggregate way, the financial flows to the autonomous regions and to local governments, as it only records the fiscal operations and transfers to municipalities arising from their participation in state taxes. The Court found that the financial flows to the autonomous regions reached € 1,363 M (€ 761 M to Madeira and € 602 M to the Azores) and € 4,099 M to local governments.

22. The tax expenditure reported in the General State Account (€ 1,678 M) is still undervalued, especially due to the omission of € 30 M in Corporate Tax and € 5 M in Road Tax. Furthermore, relevant expenditure was not quantified, namely that relating to transactions and acts exempt from stamp duty declared by taxpayers (€ 126,111 M). The mere application of the minimum rates set out in the general table of stamp duty to the amounts declared sums € 455 M. The lack of information on some of the tax benefits, the recurrent understatement of tax expenditure by the Tax Administration and its insufficient record in the General State Account are important limitations to the review and issuing of an audit opinion on the concerned amounts.

23. In 2013, subsidies paid by central government amounted to € 3,201 M (4.9% of its consolidated expenditure). € 2,817 M, going to the private sector and € 384 M to the public sector.

24. At the end of 2013, the financial assets of the State (IS and ASF, including RPE) amounted to € 71,585 M (3.2 % more than in 2012), with loans to public sector companies (€ 11,031 M, 15.4% of the global amount) being a relevant example. In 2013 the participation in the European Stability Mechanism represented 86% of total shares of the Portuguese Republic in

em entidades internacionais e esteve associado a uma despesa de € 813 M.

25. Para além de subsistir a falta de inventário devidamente valorizado, a informação sobre o património imobiliário constante da CGE de 2013 é inconsistente e encontra-se afetada por várias deficiências. Com efeito, o relatório da CGE é manifestamente insuficiente para confirmar, como deveria, a contabilização, nos mapas dessa Conta, das receitas obtidas (€ 28 M) e das despesas pagas (€ 220 M) com operações imobiliárias realizadas por organismos da administração central, as quais estão afetadas por erros (€ 9 M) e, sobretudo, por falta de validação (€ 226 M).

26. A conta dos fluxos financeiros não desempenha o papel que lhe cabe no controlo das contas do Estado ao não comportar a totalidade dos movimentos dos organismos da administração central. Com efeito, uma parte ainda relevante das disponibilidades financeiras dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de € 1.090 M) continua a ser movimentada fora do Tesouro não sendo registada na contabilidade da tesouraria. Para além disso, a generalidade dos juros auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria não foi entregue ao Estado (€ 5 M).

Conta da Segurança Social

27. A receita total arrecadada pelo sistema de segurança social foi de € 46.976,2 M, 87,8% do previsto no OSS final, sendo as receitas efetivas mais significativas as provenientes de contribuições e quotizações (€ 13.422,9 M) e as transferências correntes (€ 11.034,6 M, que incluem € 1.430,3 M de transferências do OE para financiamento do défice do sistema previdencial - repartição). A receita efetiva foi de € 25.383,4 M. A despesa total atingiu € 45.639,4 M, com uma taxa de execução de 85,7%, destacando-se as despesas efetivas com pensões (€ 15.832,0 M) e desemprego e

international organizations and entailed an expenditure of € 813 M.

25. In addition to the lack of a properly valued inventory, real estate information in the General State Account is inconsistent and affected by various flaws. In fact, the report on the General State Account is clearly insufficient to confirm, as it should, the accounting in the appropriate tables of the revenue obtained (€ 28 M) and the expenditure paid (€ 220 M) as a result of the real estate transactions carried out by central government departments, which are affected by errors (€ 9 M) and especially by lack of validation (€ 226 M).

26. The Financial Flows Account does not play the role it should in controlling the State's financial flows by not including all the financial operations of central government bodies. In fact, a still significant portion of the cash resources of central government agencies and public companies (with an average balance of € 1,090 M) is being kept and managed outside the Treasury and not recorded in the Treasury's cash accounts. Besides, most of the interest received in cases of non-compliance with state treasury system was not delivered to the State (€ 5 M).

Social Security Account

27. The revenue collected by the social security system totaled € 46,976.2 M, 87.8% of the Social Security Budget final amount. The most significant effective revenues are employers and employees contributions (€ 13,422.9 M) and current transfers (€ 11,034.6 M which include € 1,430.3 M from central government in order to finance the social insurance system deficit). The effective revenue was € 25,383.4 M. Total expenditure amounted to € 45,639.4 M, corresponding to an execution rate of 85.7%, the most relevant effective expenditure items being the pensions

apoio ao emprego (€ 2.737,7 M). A despesa efetiva foi de € 24.894,3 M. O saldo de execução orçamental foi de € 495,8 M, o que permitiu um acréscimo de 50,5% no saldo de execução orçamental acumulado, invertendo-se a tendência de degradação destes saldos que se vinha registando desde 2010. A erosão destes saldos absorveu ainda parte das reservas destinadas ao reforço do FEFSS e obrigou a um reforço das transferências do OE. O saldo de execução efetiva foi de € 489,1 M.

(€ 15,832 M), unemployment benefits and employment support measures (€ 2,737.7 M). The effective expenditure was € 24,894.3 M. The balance of budget execution was € 495.8 M, which allowed for 50.5% increase of the accumulated balance, reversing the trend of balance degradation that had been recorded since 2010. The erosion of these balances also absorbed part of the reserves aimed at strengthening the Social Security Financial Stabilization Fund and called for a reinforcement of transfers from the Budget. The balance of effective revenue and expenditure was € 489.1 M.

28. Nas áreas das contribuições e dívida de contribuintes ressalta que os recebimentos são contabilizados com base numa tabela de imputação de classificações económicas e não em função da sua origem.

28. In regard to social security contributions and contributors debt it should be emphasized that payments were registered based on a table of allocation by economic classification and not according to their source.

29. No âmbito do RERD foram cobrados valores inferiores aos legalmente devidos em processos ainda não participados para execução fiscal e superiores aos legalmente devidos em sede de execução fiscal, face à não atenuação das coimas e à cobrança de custas.

29. Within the exceptional debt recovery scheme some amounts paid were lower than legally owed in cases that had not yet been reported to tax enforcement and higher than legally owed in already ongoing enforcement procedures, due to no mitigation of fines and collection costs.

30. O imobilizado é a terceira parcela mais relevante do ativo, composta essencialmente por ativos corpóreos e investimentos financeiros. Numa ação de verificação sobre abates autorizados em 2013 e em anos anteriores constatou-se que nem todos tiveram reflexos nas demonstrações financeiras. Por outro lado, continuam a verificar-se falhas contabilísticas relativas às amortizações e ao registo de alienações e cedências de imóveis.

30. Fixed assets are the third most significant portion of social security assets, and consist mainly of tangible assets and financial investments. An audit on assets write-off authorized in 2013 and in previous years showed that not all of them were reflected in the financial statements. On the other hand, accounting failures relating to depreciation and disposals and transfers of real estate continued to occur.

31. As dívidas de terceiros ascendem, em termos brutos, a € 11.187 M. Cerca de 46,8% deste total são dívidas de cobrança duvidosa, ascendendo as respetivas provisões a € 4.902,4 M. A dívida de terceiros com maior expressão financeira

31. Accounts receivable amount in gross terms, to € 11,187 M. Bad debts represent approximately 46.8% of this total, and the respective provisions amounted to € 4,902.4 M. The accounts receivable with greater financial expression refer to

refere-se a contribuintes (€ 5.504 M em termos líquidos). Continua a não ser possível compatibilizar o valor das dívidas de contribuintes relevado no Balanço com a totalidade dos saldos de cada conta corrente de contribuinte que concorrem para aquele valor.

contributors (€ 5,504 M in net terms). It is still not possible to match the amount of contributors debts recorded in the balance sheet with the balances of each individual current account that concur to that amount.

32. O resultado líquido relevado na CSS não é fiável, porquanto não reflete os efeitos, decorrentes, designadamente, da aplicação do RERD, ao nível da perda de receita (€ 143,4 M), nem o valor dos juros vencidos e não pagos no exercício de 2013.

32. Net income disclosed on the Social Security Account is unreliable, because it does not reflect the effects arising, *inter alia*, from the application of the exceptional debt recovery scheme, in terms of lost revenue (€ 143.4 M), nor the value of due and unpaid interest in the financial year 2013.

33. A despesa com pensões de velhice atingiu € 12.350,3 M (mais 6,8% que em 2012, sendo que o número de beneficiários aumentou 1,4% no mesmo período), a relativa a pensões de invalidez registou € 1.386,0 M (mais 0,8% que em 2012, com decréscimo do número de beneficiários de 3,7%) e a de pensões de sobrevivência situou-se em € 2.095,6 M (mais 4,5% do que em 2012 e um aumento do número de beneficiários de 0,3%). Os valores médios das pensões – de € 509,8, € 432,8 e € 244,0, respetivamente – registaram acréscimos em todas as eventualidades face a 2012. 73,2% das despesas com pensões foram pagas no âmbito do sistema previdencial - repartição e 26,8% pelo sistema de proteção social de cidadania e regimes especiais. Foi realizada uma análise a pensões suspensas pelo ISS em 2013, tendo-se concluído, designadamente, que, em alguns casos, entre a data da ocorrência do facto gerador da suspensão do abono da pensão e a sua efetiva suspensão, decorreram períodos de tempo que variaram entre os 6 meses e os 18 anos; que, em casos em que havia suspeição fundada da ocorrência de facto gerador de suspensão ou cessação, porquanto a anotação do óbito já constava das bases de dados da AT e era do conhecimento do ISS, a suspensão do abono da pensão não foi acionada; e ainda que, nos casos em que o beneficiário da pensão não se encontrava fiscalmente identificado, o ISS não procedeu à

33. The expenditure with 'old age' pensions reached € 12,350.3 M (6.8% more than in 2012, the number of beneficiaries increasing by 1.4% in the same period), with 'disability' pensions amounting to € 1,386.0 M (0.8% more than in 2012, with beneficiaries decreasing by 3.7%) and with 'survival' pensions standing at € 2,095.6 M (4.5% more than in 2012 and an increase in the number of beneficiaries of 0.3%). The average values of pensions – € 509.8, € 432.8 e € 244.0, respectively – recorded increases compared to 2012. Some 73.2% of pension expenditure was paid under the social insurance system and 26.8% under the citizenship social protection system and special schemes. A review focusing on pensions suspended by the Social Security Institute in 2013 showed namely that: in some cases, between the date of the event giving rise to the suspension and the effective suspension of the pension allowance, time periods ranging from 6 months to 18 years elapsed; in cases where there was founded suspicion of having occurred facts involving the suspension or termination of pensions, namely because the passing of pensioners was already registered in the databases of the Tax Administration and was known to the Social Security Institute, the suspension of the pension was not triggered; and even in cases where the pensioner was not fiscally identified, the Social Security Institute did not suspend the payment of the pension or

suspensão do pagamento da pensão nem promoveu qualquer diligência adicional, designadamente de comunicação com a AT, podendo configurar-se situações de fuga ao fisco. Em 2013, o ISS iniciou procedimentos de atualização de dados, não se revelando, contudo, as diligências encetadas adequadas, na medida em que não garantem resultados corretos e fiáveis.

carry out any additional due diligence, namely reporting to the Tax Administration, since tax evasion could be involved. In 2013, the Social Security Institute started data update procedures, however, the steps undertaken were not appropriate, insofar as they do not assure accurate and reliable results.

34. No final de 2013 o número total de desempregados subsidiados era de 712 mil, mais 4% do que em 2012. O volume total de despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego ascendeu a € 2.737,7 M, mais 5,6% do que no ano anterior, sendo o subsídio de desemprego a prestação mais representativa no conjunto das prestações de desemprego (€ 2.073,4 M), seguido do subsídio social de desemprego (€ 326,6 M). Foi realizada uma ação de verificação, junto de dois Centros Distritais do ISS, a processos de atribuição e pagamento de prestações de desemprego do regime geral, a trabalhadores por conta de outrem e a trabalhadores independentes, tendo-se verificado a existência de um número muito elevado de recálculos, dos quais resultam alterações ao valor das prestações, sem audiência prévia dos interessados. Constatou-se, ainda, a existência de situações ilegais e geradoras de pagamentos indevidos aos beneficiários, bem como de situações geradoras de prejuízo para os beneficiários de prestações de desemprego, em consequência quer de incorreta aplicação da lei, quer de constrangimentos das aplicações informáticas, quer ainda de errada introdução manual de dados relevantes para o cálculo das prestações.

34. At the end of 2013, the overall number of unemployed receiving benefits was approximately 712 thousand, 4% more than in 2012. The total amount of expenditure with unemployment benefits and job support measures amounted to € 2,737.7 M, 5.6% more than in the previous year, unemployment subsidy being the most representative (€ 2,073.4 M) followed by the subsequent social unemployment subsidy (€ 326.6 M). An audit was carried out in two District Centers of the Social Security Institute, focusing on awarding and paying of unemployment benefits under the general scheme to employees and self-employed. The audit showed that: a very large number of recalculations took place, resulting in changes in the value of benefits without prior hearing of interested parties. It was also noted the existence of illegal situations that were the cause of undue payments to beneficiaries, as well as damage-generating situations for recipients of unemployment benefits as a result either of incorrect implementation of the law, or of software applications constraints, or of manual input of wrong data relevant to the calculation of benefits.

35. O valor do FEFSS aumentou 6,9%, para € 11.699,0 M (6,8% do PIB), valor suficiente para pagar 12,1 meses de pensões do sistema previdencial, fruto de entradas de capital (€ 3,4 M) e da gestão e evolução do mercado (€ 751,4 M). Nos resultados, destaca-se a taxa de rendibilidade (6,86%) e a obtenção do primeiro *excess return* positivo (0,16%) face ao *benchmark* interno

35. The value of the Social Security Financial Stabilization Fund increased by 6.9% to € 11,699.0 M (6.8% of GDP) enough to pay 12.1 months of social insurance pensions, due to capital inflows (€ 3.4 M), management and market developments (€ 751.4 M). As for results, it is worth mentioning the yield (6.86%) and the first positive excess return (0.16%) compared to

dos últimos anos, embora com agravamento do *excess return* negativo face ao *benchmark* da Tutela (-1,83%). No final de 2013, os rendimentos e valias gerados representavam 37,2% do FEFSS e a rendibilidade média anual situava-se nos 4,38%.

36. As receitas efetivas da CGA totalizaram € 9.197,2 M, mais 7,3% do que em 2012, comportamento fortemente condicionado pelas medidas de contenção/redução dos gastos públicos, conjugado com a alteração das taxas contributivas, do alargamento da base de incidência e do aumento da massa salarial dos subscritores por via da reposição dos subsídios de férias e de Natal, bem como da introdução da CES. As despesas efetivas situaram-se em € 9.260,1 M, mais 15,5% do que em 2012, destacando-se a despesa com pensões, que representou 99,5% daquelas, apresentando uma tendência crescente continuada, apenas interrompida em 2012, ano em que recuou 8,8% face a 2011. A receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 14,5% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, tendo como consequência um aumento considerável do grau de cobertura daquelas pelo Estado. As reservas dos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA representavam, no final de 2013, 73% das iniciais. Entre 2011 e 2013 as reservas de três fundos (CTT, BNU e Macau) esgotaram-se, passando as inerentes responsabilidades a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do Orçamento do Estado. Durante a vigência do PAEF, este esforço financeiro foi de € 457,6 M.

37. Continuou a verificar-se a utilização de uma metodologia inadequada de contabilização de receita e despesa com pensões suportados pela CGA e pagos pela segurança social e vice-versa, com a inerente duplicação de receita e despesa na CGE no montante de € 490,2 M, valor que não foi eliminado pela DGO em sede de

the internal benchmark of recent years, despite worsening of negative excess return when compared to the Ministerial benchmark (-1.83%). At the end of 2013, generated income and capital gains accounted for 37.2% of FEFSS and the average annual return stood at 4.38%.

36. The effective revenue of the Civil Servants Pension Scheme totaled € 9,197.2 M, 7.3% more than in 2012, a performance strongly influenced by measures aimed at containing or reducing public spending combined with the change in contribution rates, the broadening of the contributory base and the increase in salaries of subscribers via the reinstatement of holiday and Christmas allowances, and also the introduction of the Extraordinary Solidarity Contribution. The effective expenditure was € 9,260.1 M, 15.5% more than in 2012, with pension expenditure accounting for 99.5% and showing a growing trend that was only interrupted in 2012, year in which it fell 8.8% in comparison to 2011. Revenue from contributions covered only 14.5% of spending on pensions, an indicator that has been deteriorating since 2006, resulting in a considerable increase in the degree of coverage of those pensions by the State. The reserves of the pension funds of SOE transferred to the Civil Servants Pension Scheme accounted, at the end of 2013, for 73% of their initial value. Between 2011 and 2013 the reserves of three funds (CTT, BNU and Macau) came to an end, so their liabilities had to be funded by the Civil Servants Pension Scheme own revenues and/or by the State Budget. During the period of the Economic and Financial Assistance Program, this financial effort amounted to € 457.6 M.

37. Inappropriate methods were still being used in the accounting, of both revenue and expenditure with pensions paid by the Civil Servants Pension Scheme but derived from Social Security and vice versa, with the inherent duplication of revenue and expenditure in the General Account of € 490.2 M, an amount that was not

consolidação.

eliminated by DGO in the consolidation of accounts operations.

Consolidação

38. A conta consolidada (SI, SFA e SS) regista receita arrecadada de € 69.475 M e despesa paga de € 79.175 M ao que corresponde, em contabilidade pública, um saldo negativo (défice) de € 9.701 M (5,7% do PIB).

Consolidation

38. In the consolidated account (integrated services, autonomous services and funds and social security), the revenue collected amounts to € 69,475 M and expenditures to € 79,175 M, entailing, on a cash basis, a negative balance (deficit) of € 9,701 M (5.7% of GDP).

Recomendações

39. 65% das recomendações formuladas no Parecer de 2011 à Assembleia da República e/ou ao Governo, foram acolhidas total ou parcialmente, o que se regista com apreço.

40. Neste Parecer formulam-se 86 recomendações, contributo deste Tribunal para a correção dos erros e deficiências assinalados e para a melhoria da fiabilidade e do rigor da CGE.

Recommendations

39. 65% of the recommendations to Parliament and/or to Government made by the Court of Accounts in its 2011 Opinion were totally or partially adopted, a fact that is appreciated by the Court.

40. In the current Opinion 86 recommendations are made aiming to contribute for the correction of the errors and shortcomings detected and for the improvement of the reliability and accuracy of the General State Account.

Juízo sobre a Conta[1]

41. O Tribunal formula reservas: pela não aplicação integral do POCP; pela omissão de impostos nas receitas do Estado de valores contabilizados como receita própria pelas entidades a quem estão consignados; pela omissão ou subvalorização de receitas e despesas; pela falta de informação sobre o *stock* da dívida dos SFA; e pela movimentação fora da tesouraria de valores significativos. Formula ainda ênfases pela não aplicação da reforma da contabilização das receitas e deficiências de controlo e pelo não cumprimento de princípios orçamentais. Assinala, finalmente, uma limitação de âmbito por a CGE não incluir a receita e a despesa de sete Fundos Autónomos e de dezasseis EPR.

Opinion on the Account[1]

41. The Court of Accounts expresses reservations due to: lack of full implementation of the Public Accounting Plan; omission of taxes recorded as own revenue by those entities that received them; omission or undervaluation of revenue and expenditure, lack of information about debt stocks of autonomous funds and services, and handling of significant amounts of cash outside the Treasury. Emphases are also made for failure to implement the reform of revenue accounting and for control weaknesses, as well as, for non-compliance with budgetary legal principles. Finally, a limitation of scope is also pointed out since the General State Account fails to include

Na conta da Segurança Social formula reservas: pelo incumprimento de disposições legais referentes ao pagamento de pensões e de prestações de desemprego; à cobrança de coimas e custas; e pela ausência de instauração de processos executivos relativos a valores indevidamente pagos a beneficiários. Quanto à Conta de Execução Orçamental reservas: pela subvalorização da receita de contribuições e da despesa com pessoal, pela sobrevalorização das prestações sociais e pela não reconciliação das contas bancárias. Quanto ao Balanço e à Demonstração de Resultados reservas: pela sobrevalorização de prestações sociais a repor e das dívidas de outros devedores; pela subvalorização dos custos operacionais e dos custos extraordinários; e pela sobrevalorização e subvalorização das dívidas de contribuintes, bem como pela inexistência de procedimentos de controlo e/ou de contabilização deficiente afetando os valores do imobilizado, das disponibilidades, dos custos, dos proveitos e dos resultados. Assim, não é possível assegurar que a CSS reflete, em todos os aspetos materialmente relevantes, uma imagem verdadeira e apropriada da situação económica, financeira e patrimonial da SS.

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

the revenue and expenditure of seven autonomous funds and services and sixteen reclassified public entities.

Regarding the Social Security account, the Court expresses reservations about: the non-compliance with legal provisions concerning the payment of pensions and unemployment benefits; the collection of fines and costs; and the absence of enforcement proceedings relating to amounts unduly paid to beneficiaries. With regard to the Account of Budget Execution, reserves are made concerning: undervaluation of the revenue from contributions and the expenditure with personnel; overvaluation of benefits paid and lack of reconciliation of bank accounts. As to the Balance Sheet and Income Statement reserves arise from: overvaluation of social benefits to be recovered and other accounts receivable; undervaluation of operating costs and extraordinary costs; and overvaluation and undervaluation of debts of contributors as well as lack of control procedures and / or poor accounting affecting the value of assets, cash and cash equivalents, costs, income and results. Thus, it is not possible to assure that the Social Security Account provides, in all relevant material respects, a true and fair view of the economic, financial and asset situation of Social Security.

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

INTRODUÇÃO

I – INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas emite, dentro do prazo legalmente fixado (até 31 de dezembro de 2014), o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013, remetida pelo Governo no termo do prazo legal, 30 de junho de 2014.

À semelhança do que tem referido nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado desde 2010, pelas razões ali explicitadas[1], o Tribunal reafirma a conveniência em antecipar a apresentação da Conta Geral do Estado e a sua disponibilidade para antecipar, na mesma medida, a emissão do seu Parecer.

a) Âmbito

O Parecer incide sobre a Conta Geral do Estado, a qual inclui as contas do sector público administrativo da administração central (serviços integrados – SI e serviços e fundos autónomos – SFA) e a conta da Segurança Social. Os SFA incluem, além das entidades públicas administrativas dotadas de autonomia administrativa e financeira, todas as demais *"entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas no subsector Administração Central no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento"*, as designadas entidades públicas reclassificadas (EPR)[2].

O Tribunal emite, nos termos da sua Lei de Organização e Processo (Lei n.º 98/97, de 20 de agosto, artigo 41.º, n.º 2) um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações subjacentes à CGE que é sustentado em ações de controlo e em auditorias (financeiras e orientadas) realizadas de acordo com o Manual de Auditoria e Procedimentos aprovado pelo Tribunal e tendo em conta as normas internacionais (ISSAIS).

As contas da Administração Central – SI e SFA – são apenas apresentadas em contabilidade orçamental. As contas da Segurança Social são apresentadas, também, em base patrimonial.

A CGE continua a não comportar um balanço e uma demonstração de resultados[3] da Administração Central do Estado, sendo as demonstrações financeiras que apresenta suportadas por diferentes sistemas contabilísticos em vigor.

Neste contexto, o Tribunal exprime a sua opinião em termos que não podem ser completamente coincidentes com o modelo previsto pelas Normas Internacionais de Auditoria (*"de forma verdadeira e apropriada"*).

---

[1] *"… maior tempestividade na prestação de contas; e a vantagem que haveria em que o Parlamento, quando apreciasse e votasse o Orçamento do Estado para o ano seguinte já dispusesse do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado do ano anterior"* (cfr. Parecer sobre a CGE de 2010, Introdução, ponto 1).
O encurtamento daquele prazo não se concretizou nas alterações introduzidas pelas Leis n.º 22/2011, de 20 de Maio e n.º 52/2011, de 13 de Outubro, mantendo-se, assim, os prazos inicialmente fixados".

[2] Cfr. artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

[3] A inclusão destes documentos na CGE só é obrigatória quando todos os serviços tiverem adotado o POCP (n.º 6 do artigo 75.º da LEO), o que ainda não acontece.

b) Estrutura

O Parecer consta de um volume com quatro partes: A – Enquadramento Macroeconómico e Orçamental; B – Conta Geral do Estado; C – Conta da Segurança Social; e D – Conclusões, Recomendações e Juízo sobre a Conta:

- No Enquadramento Macroeconómico e Orçamental analisam-se as projeções macroeconómicas e orçamentais subjacentes à elaboração e revisões do Orçamento do Estado para 2013, bem como as verificadas no final de 2013; expõe-se, de forma breve, o comportamento da economia internacional e nacional;
- A parte B contém os resultados do exame à conta da administração central (execução orçamental, dívida pública, fluxos financeiros com a União Europeia, com o sector público empresarial, com as regiões autónomas e com as autarquias locais, benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio, património do Estado e movimentação de fundos por operações de tesouraria);
- Na parte C examina-se a Conta da Segurança Social (execução orçamental, financeira, económica e patrimonial) e a execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações;
- Na parte D procede-se à consolidação das contas da administração central e da segurança social; aprecia-se o acolhimento das recomendações constantes dos Pareceres sobre as Contas de 2010 e de 2011; formulam-se as conclusões e as recomendações; sumariam-se os riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais; e emite-se um juízo sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social.

Nos quadros que apresentam os grandes agregados os valores estão arredondados ao milhão de euros, podendo, por isso, os totais não coincidir com a soma das parcelas; em regra, as percentagens encontram-se arredondadas à décima. A abreviação dos montantes é feita do seguinte modo: milhões de euros – € xxx M; milhares de euros – € xxx m.

c) Contraditório

Em observância do princípio do contraditório, o anteprojeto do Parecer foi enviado às entidades responsáveis pela execução orçamental no âmbito das matérias analisadas e as respostas apresentadas foram tidas em conta na fixação do texto final do Parecer. No anexo I identificam-se as entidades ouvidas, as matérias em causa e indica-se se apresentaram ou não alegações; no anexo II reproduzem-se integralmente as respostas recebidas.

d) Atribuições e Competências do Tribunal de Contas

O artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) atribui ao Tribunal de Contas a competência para emitir Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social.

O artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)[1] determina que, no Parecer, o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado e pronuncia-se sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno, podendo formular recomendações à Assembleia da República ou ao Governo com vista a serem supridas as deficiências detetadas.

Nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)[2] compete ao Tribunal de Contas o controlo jurisdicional da execução do orçamento do Estado e da Segurança Social (artigo 58.º, n.os 6 e 8) e a efetivação da responsabilidade financeira (artigos 71.º e 72.º). Os relatórios referentes ao controlo orçamental aprovados pelo Tribunal de Contas[3] são enviados à Assembleia da República (artigo 59.º, n.º 5).

II – REGIME JURÍDICO-FINANCEIRO DO ESTADO

a) Constituição da República Portuguesa

O artigo 106.º, n.º 1, da CRP determina que a lei do orçamento é elaborada, organizada, votada e executada anualmente, de acordo com a lei de enquadramento. A proposta de orçamento deve ser acompanhada de relatórios, designadamente sobre a previsão da evolução dos principais agregados macroeconómicos com influência no orçamento, a justificação das variações de previsões das receitas e despesas relativamente ao ano anterior, a dívida pública, as operações de tesouraria e as contas do Tesouro, os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante.

O orçamento é unitário e contém a discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos e o orçamento da segurança social, prevendo as receitas necessárias para cobrir as despesas, definindo as regras da sua execução, as condições do recurso ao crédito público e os critérios que deverão presidir às alterações orçamentais (artigo 105.º).

O orçamento é executado pelo Governo, que deve apresentar a respetiva conta à Assembleia da República [artigo 162.º, alínea d)].

b) Lei de Enquadramento Orçamental

A LEO estabelece: i) as disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas de todo o sector público administrativo; ii) as regras e os procedimentos relativos à organização, elaboração, apresentação, discussão, votação, alteração e execução do orçamento do Estado, incluindo o da segurança social, e a correspondente fiscalização e responsabilidade orçamental; iii) as regras

[1] Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.os 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 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] Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto e pelas Leis n.os 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, 52/2011, de 13 de outubro, 37/2013, de 14 de junho, e 41/2014, de 10 de julho.

[3] Relativamente a 2013, o Tribunal de Contas aprovou, além do presente Parecer, os seguintes relatórios de acompanhamento da execução orçamental: Administração Central – Relatórios n.os 4/2013 e 3/2014 relativos ao 1.º trimestre de 2013 e aos valores provisórios de 2013, respetivamente; Segurança Social – Relatórios n.os 1/2014 e 2/2014 respeitantes ao 1.º semestre de 2013 e aos valores provisórios de 2013.

relativas à organização, elaboração, apresentação, discussão e votação das contas do Estado, incluindo a da segurança social. A LEO é uma lei de valor reforçado.

O seu âmbito de aplicação subjetiva inclui os serviços e organismos que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, os serviços e fundos autónomos e a segurança social[1].

Com a reforma da LEO de 2011 e as alterações posteriores, o conjunto de regras e princípios orçamentais foi alargado, passando a incluir os princípios da plurianualidade[2], da estabilidade, da solidariedade recíproca, da transparência orçamental, da sustentabilidade, da responsabilidade e da economia, eficiência e eficácia. Alguns princípios foram reformulados, como seja o do equilíbrio, e alargadas as exceções ao da não compensação. Foram introduzidas novas regras decorrentes dos compromissos assumidos no âmbito do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária e da transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados Membros, de que se destacam as regras relativas ao saldo orçamental estrutural, à dívida pública e à despesa, bem como a definição de um mecanismo corretivo quando se verifique um desvio significativo face ao objetivo orçamental de médio prazo constante do PEC.

c) Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso

A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA – Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro)[3] instituiu um conjunto de novos princípios, regras e procedimentos a adotar na realização da despesa pelas entidades incluídas no âmbito de aplicação subjetiva da LEO e pelas entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde, visando evitar a acumulação de pagamentos em atraso.

O sistema de controlo da despesa pública previsto na LCPA baseia-se na prevalência da fase da assunção do compromisso, fazendo-a depender das disponibilidades financeiras de muito curto prazo.

As entidades públicas encontram-se obrigadas a dispor de sistemas informáticos para o registo dos fundos disponíveis, compromissos, passivos, contas a pagar e pagamentos em atraso.

d) Orçamento do Estado

O Orçamento do Estado para 2013 (OE/2013), aprovado pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, continuou, à semelhança do anterior, a ser caracterizado por medidas de consolidação orçamental, parte das quais transitaram do exercício antecedente, com vista ao cumprimento dos limites definidos no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), destacando-se as seguintes:

[1] Desde a reforma introduzida em 2011 (Lei n.º 22/2011, de 20 de maio), passaram a ser integradas no sector público administrativo, como serviços e fundos autónomos, as entidades incluídas no sector das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística, referentes ao ano anterior ao da apresentação do orçamento, as designadas entidades públicas reclassificadas (EPR).

[2] Através do quadro plurianual de programação orçamental a 4 anos que define os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais, em consonância com o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC).

[3] 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.

- Suspensão do pagamento do subsídio de férias aos trabalhadores da administração pública e do sector empresarial, nos mesmos termos em que vigorou em 2012; no caso dos reformados, ficou suspenso o pagamento de 90% deste subsídio[1];
- Manutenção das reduções salariais e proibição das valorizações remuneratórias, bem como congelamento do valor nominal das pensões;
- Redução do montante das ajudas de custo relativas a deslocações ao estrangeiro e alteração das condições de abono de ajudas de custo em território nacional;
- Redução em 50% na compensação sobre o valor do pagamento do trabalho extraordinário em dia normal de trabalho e em dia de descanso semanal ou feriado;
- Aproximação do regime de proteção social público ao da segurança social no que respeita à doença (não pagamento de baixas médicas até 3 dias e redução de 10% na remuneração diária, não reembolsável, a partir do 4.º até ao 30.º dia) e à reforma (passando a considerar-se a idade de 65 anos para a passagem à aposentação e de 60 anos no caso dos militares e polícias);
- Redução em 50% do número de trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo e ou com nomeação transitória face aos existentes em 31 de dezembro de 2012, com exclusão dos que sejam cofinanciados por fundos europeus;
- Criação de uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES), entre 3,5% e 10%, a aplicar a pensões a partir de € 1.350; para pensões de valor superior a € 5.030, previu-se uma redução cumulativa, à semelhança da aplicada em 2012 (15% sobre o montante que exceda € 5.030 mas que não ultrapasse € 7.545 e 40% sobre o montante que ultrapasse € 7.545);
- Diminuição do número de escalões de IRS de 8 para 5 e aumento das taxas marginais de cada escalão e alterações dos intervalos de cada escalão. A taxa mínima aplicável passou de 11,5% para 14,5% e a taxa máxima de 46,5% para 48%;
- Diminuição dos limites globais para as deduções à coleta relativas, nomeadamente, a despesas de saúde, de educação ou formação, encargos com lares e encargos com imóveis;
- Criação de uma sobretaxa de 3,5% em sede de IRS aplicável ao rendimento coletável que exceda o valor anual da retribuição mínima mensal garantida por sujeito passivo;
- Diminuição do limite mínimo para a aplicação da taxa adicional de solidariedade (2,5%), introduzida em 2012, de € 153.300 para € 80.000;
- Aumento das taxas liberatórias aplicáveis aos rendimentos de capitais de 25% para 28%;
- Aumento dos impostos sobre: álcool e bebidas alcoólicas, tabaco e de circulação;
- Tributação em imposto do selo dos prémios dos jogos sociais, na parte que exceda € 5.000;
- Tributação em sede de IVA das transmissões de bens efetuadas no âmbito de atividades de produção agrícola e de prestações de serviços relacionadas com esta atividade;
- Prorrogação até 31 de dezembro de 2013 do regime da contribuição sobre o sector bancário;

[1] Quanto ao subsídio de Natal, determinou-se o seu pagamento (em regime de duodécimos) pretendendo-se dar cumprimento ao Acórdão n.º 353/2012, de 5 de julho, do Tribunal Constitucional. Os artigos 29.º, 31.º e 77.º da LOE/2013, que determinavam a suspensão do subsídio de férias, foram declarados inconstitucionais pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, de 5 de abril.

- Manutenção da derrama estadual, com novos limites;
- Manutenção do valor do indexante dos apoios sociais (IAS) em € 419,22;
- Os subsídios concedidos no âmbito das eventualidades de desemprego e de doença, por períodos superiores a 30 dias, passam a estar sujeitos a uma contribuição de 6% e 5%, respetivamente[1];
- Renegociação das parcerias público-privadas (PPP), prevendo-se uma redução dos encargos em € 250 M;
- Redução dos custos operacionais do sector empresarial do Estado, através, entre outras medidas, da redução de 3% dos trabalhadores (excluindo os hospitais);
- Redução da despesa com indemnizações compensatórias a atribuir em 2013 (menos € 48,6 M);
- Redução de despesas com bens de investimento a realizar pelas entidades públicas empresariais reclassificadas (EPER) em cerca de € 240,8 M;
- Redução de transferências para fundações.

Foram fixadas diversas cativações que recaíram sobre os investimentos com financiamento nacional (12,5%) e em várias rubricas de despesa, variando entre 10 e 65%, prevendo-se várias exceções, nomeadamente as despesas financiadas por receitas próprias a realizar nas áreas da educação e ciência, nos laboratórios e nas instituições públicas de investigação, bem como em determinadas rubricas no âmbito do processo de reorganização judiciária. Ficou ainda cativa na rubrica *reserva* 2,5 % do total das verbas de funcionamento dos orçamentos dos serviços e organismos da administração central.

A dotação inscrita na Lei de Programação Militar ficou reduzida em 40%, a que acresceu a dedução de mais 5,71% (em 2012, 19,59%) como medida adicional de estabilidade orçamental.

Foram introduzidos novos modelos organizativos nos Ministérios das Finanças e dos Negócios Estrangeiros através da centralização nas respetivas secretarias-gerais das atribuições de diversos organismos nos domínios da gestão dos recursos humanos, administrativos, financeiros e patrimoniais. Para esse efeito, ficou o Governo autorizado a operacionalizar a fusão dos orçamentos dos serviços abrangidos por estes modelos.

Fixaram-se limites para: i) aumento do endividamento líquido global direto; ii) emissão de dívida flutuante; iii) concessão de empréstimos pelo Estado; iv) concessão de empréstimos pelos serviços e fundos autónomos; v) concessão de garantias (cfr., a propósito, os pontos 4 e 9 onde estão referenciados os montantes destes limites).

A Lei do Orçamento do Estado para 2013 foi alterada pelas Leis n.os 51 e 83/2013, de 24 de julho e de 9 de dezembro, respetivamente. A receita fiscal prevista foi reduzida em 4,5% na primeira alteração e aumentada na segunda[2], resultando numa redução global de 2,6%, parcialmente compensada por aumentos nas previsões de receitas não fiscais. As dotações para despesa aumentaram em 3,7%, sobretudo para ativos financeiros, despesas com pessoal, transferências correntes, em particular para a

[1] O Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade do artigo 117.º da LOE que previa esta medida (Acórdão n.º 187/2013, de 5 de abril), depois reformulada na Lei n.º 51/2013, de 24 de julho (primeira alteração ao OE/2013).

[2] Devido, sobretudo, ao impacto esperado do regime excecional de regularização de dívidas fiscais e à segurança social aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro.

segurança social e a CGA, tendo diminuído as dotações de juros e outros encargos e sido anulada a "reserva orçamental". Foram aumentados os limites para a concessão de empréstimos e outras operações ativas e do endividamento global direto.

e) Decreto-Lei de Execução Orçamental

As normas de execução orçamental para 2013 foram aprovadas através do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março (DLEO). Face ao ano anterior, merecem destaque as que de seguida se referem.

O artigo 5.º estipulou que a execução orçamental em 2013 não se encontrava sujeita ao regime duodecimal[1].

O artigo 17.º estabeleceu as normas relativas à prestação de contas no âmbito do novo modelo organizacional dos Ministérios das Finanças e dos Negócios Estrangeiros, determinando a criação de duas entidades contabilísticas autónomas em cada ministério, *Ação Governativa* e *Gestão Administrativa e Financeira*, que apresentam o Balanço e Demonstração de Resultados e Anexos às Demonstrações Financeiras, sem prejuízo da prestação individual de contas das estruturas orgânicas integradas na entidade contabilística, que são obrigadas à apresentação dos documentos que constam da Instrução n.º 1/2004 do Tribunal de Contas, e dispensadas da apresentação do Balanço e Demonstração de Resultados e Anexos às Demonstrações Financeiras. Os orçamentos e a execução orçamental das estruturas orgânicas individualizam-se em divisão ou subdivisão próprias (artigo 16.º).

À semelhança do ano anterior, as entidades públicas reclassificadas regeram-se por um controlo da execução orçamental simplificado, não lhes sendo aplicáveis as regras de cabimentação da despesa, transição de saldos, alterações orçamentais[2], cativações[3], fundos de maneio e adoção do POCP sendo, porém, obrigadas à prestação de informação e à observância do princípio da unidade de tesouraria (artigo 20.º).

O produto da alienação, oneração, arrendamento e cedência de bens imóveis que, nos termos da lei, reverta para o serviço ao qual está afeto ou para o titular dos direitos reais, destina-se ao pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias, reportadas a 31 de dezembro de 2012 (artigo 31.º).

Verificou-se, novamente em 2013, uma antecipação de prazos de prestação de informação, nomeadamente no que toca a: i) registo mensal dos dados respeitantes ao cumprimento da LCPA (fundos disponíveis, compromissos assumidos, movimentos, saldos, pagamentos em atraso); ii) prestação de contas mensal pelas instituições do sector público e empresarial do SNS; iii) prestação de contas do exercício de 2012 pelos serviços e fundos autónomos.

f) Outros normativos relevantes

Além dos diplomas referidos, são ainda relevantes os normativos seguintes:

[1] Afastando a aplicação do princípio da execução do orçamento por duodécimos previsto no artigo 42.º da LEO.

[2] Exceto: i) as que tenham como consequência um aumento da despesa; ii) as que envolvam o reforço, a inscrição ou a anulação de dotações relativas a ativos ou passivos financeiros, por contrapartida de outras rubricas; iii) as que envolvam saldos de gerência ou dotações do ano anterior.

[3] Com exceção das previstas no n.º 2 do artigo 3.º da Lei do OE/2013 e das que incidam sobre transferências do Orçamento do Estado.

- Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro – Lei de Bases da Contabilidade Pública;
- Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho – Regime da Administração Financeira do Estado;
- Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro – Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP);
- Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho – Regime da Tesouraria do Estado;
- Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto – Regime de Contabilização das Receitas do Estado;
- Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro – Regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas e da estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos da administração central.

PARTE A

ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO E ORÇAMENTAL

1. Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

1. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO E ORÇAMENTAL

1.1. A economia em 2013

1.1.1. A economia internacional

A heterogeneidade no ritmo de crescimento da atividade económica entre regiões continuou a marcar a evolução da economia mundial em 2013, que cresceu 3,3% (3,4% em 2012). Os países emergentes e em desenvolvimento, embora tenham revelado um abrandamento da atividade, especialmente no final do ano, continuaram a ser responsáveis por grande parte do crescimento da economia mundial (4,7% face a 1,4% nas economias avançadas)[1].

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

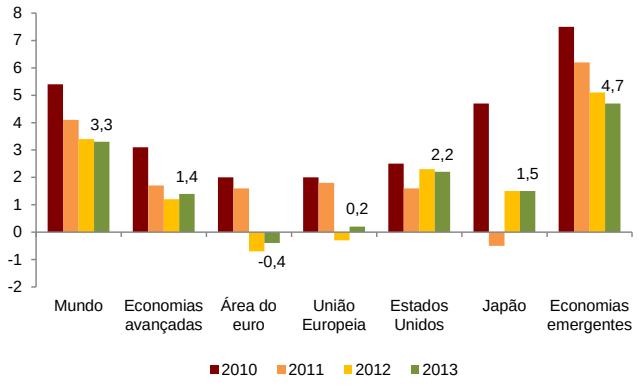
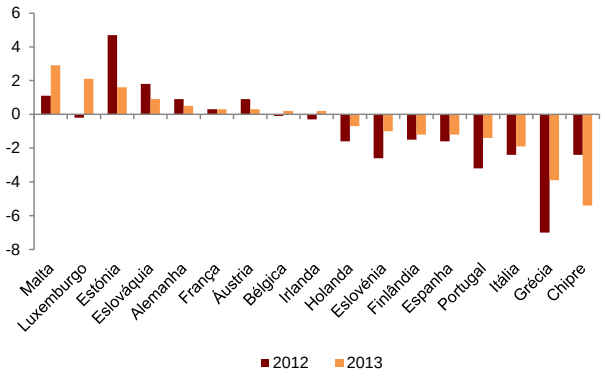


Gráfico 2 – PIB na área do euro (variação anual em %)



Fonte: FMI – World Economic Outlook, outubro de 2014.

O crescimento moderado da economia mundial em 2013 reflete a orientação restritiva da política orçamental em algumas economias avançadas no contexto da crise das dívidas soberanas na área do euro, a incerteza quanto aos efeitos da redução de estímulos monetários por parte dos EUA na volatilidade e instabilidade dos mercados financeiros internacionais e o menor dinamismo das economias emergentes devido à desaceleração da procura externa, aos preços mais baixos das matérias-primas, a políticas económicas menos expansionistas e aos receios de instabilidade financeira em alguns países.

O atual processo de consolidação orçamental em alguns dos Estados Membros da área do euro, a prevalência de condições de financiamento restritivas nos países sob assistência financeira, a continuação da estratégia de redução dos níveis de endividamento de famílias e empresas e o elevado desemprego (11,9% face a 8,0% no conjunto das economias avançadas) continuaram a limitar a atividade económica na área do euro, que decresceu 0,4%.

Perante a desaceleração do crescimento mundial, verificou-se uma tendência generalizada de diminuição da inflação em 2013 (em média 3,9% a nível mundial face a 4,2% em 2012), impulsionada quer pela redução do preço das matérias-primas, designadamente do preço médio do petróleo bruto Brent que diminuiu para 108,8 dólares por barril (111,9 dólares por barril no conjunto do ano de

[1] Os dados apresentados ao longo deste ponto têm como fonte o FMI – World Economic Outlook, outubro de 2014.

2012), quer pelo próprio abrandamento da atividade económica e reflexos no desemprego elevado. Porém, continuou a assistir-se a uma significativa diferença no crescimento médio anual dos preços no consumidor entre regiões, sendo mais elevado nos países emergentes, 5,9% (6,1% em 2012), e menos forte nas economias avançadas, 1,4% (2,0% em 2012).

À semelhança do verificado na evolução do PIB e da taxa de inflação, as economias apresentaram uma realidade distinta no que concerne aos principais indicadores das finanças públicas em 2013. O défice orçamental situou-se em 4,3% nas economias avançadas (5,8% em 2012) e 1,7% nas economias emergentes (0,8% em 2012). Relativamente à dívida pública, as economias avançadas apresentaram um rácio do PIB de 105,5%, contrastando com 39,3% das economias emergentes.

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

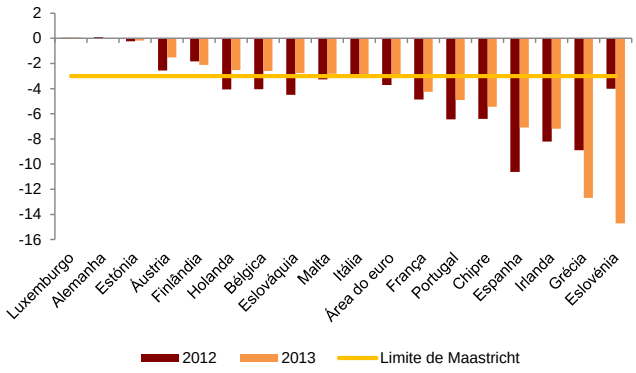
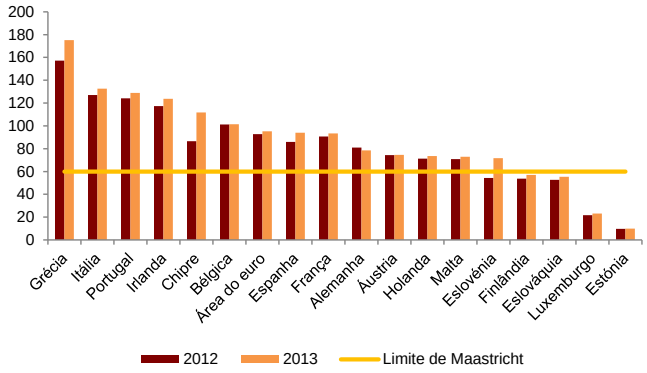


Gráfico 4 – Dívidas públicas na área do euro (% PIB)



Fonte: AMECO, maio de 2014.

As medidas de contenção orçamental e de reequilíbrio das finanças públicas que têm vindo a ser colocadas em prática pela maioria dos países da área do euro contribuíram para a redução do défice orçamental em 2013 que atingiu 3,1% (3,7% em 2012). O processo de consolidação orçamental não evitou a persistência da trajetória de subida do rácio da dívida pública no PIB, que em 2013 ascendeu a 95,1% (92,8% em 2012)[1].

1.1.2. A economia portuguesa

Em 2013, a atividade económica sofreu, pelo terceiro ano consecutivo, uma quebra em termos reais, que atingiu 1,4% (1,8% em 2011 e 3,3% em 2012). No entanto, assistiu-se a uma recuperação a partir do segundo trimestre, representando uma inversão do processo de deterioração verificado desde o início do PAEF, em virtude do contributo positivo da procura interna e das exportações[2].

[1] CE – AMECO, maio de 2014.

[2] Os dados apresentados ao longo deste ponto têm como fonte o INE, Contas Nacionais (Base 2011, SEC 2010), setembro de 2014.

Quadro 1 – Principais indicadores macroeconómicos de Portugal, 2003 a 2013

(taxas de variação real, em %)

Indicadores macroeconómicos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIB	-0,9	1,8	0,8	1,6	2,5	0,2	-3,0	1,9	-1,8	-3,3	-1,4
Consumo privado	-0,2	2,7	1,7	1,8	2,5	1,3	-2,3	2,4	-3,6	-5,2	-1,4
Consumo público	1,6	2,9	2,7	-0,2	0,7	0,4	2,6	-1,3	-3,7	-4,3	-1,9
FBCF	-7,3	0,1	0,1	-0,8	3,1	0,4	-7,6	-0,9	-12,5	-15,0	-6,3
Exportações	3,4	4,4	0,5	12,3	7,3	-0,3	-10,2	9,5	7,0	3,1	6,4
Importações	-0,4	7,6	2,1	7,5	5,4	2,4	-9,9	7,8	-5,8	-6,6	3,6
Inflação (IPC)	3,2	2,4	2,3	3,1	2,5	2,6	-0,8	1,4	3,7	2,8	0,3
Emprego	-0,6	-0,1	-0,3	0,5	0,0	0,5	-2,6	1,5	-1,5	-4,2	-2,9
Taxa de desemprego (%)	6,3	6,7	7,6	7,7	8,0	7,6	9,5	10,8	12,7	15,5	16,2
Saldo da Balança corrente e de capital (% PIB)	-5,0	-6,6	-8,5	-9,5	-8,6	-10,9	-9,3	-8,8	-4,6	0,1	2,3

Fonte: INE (Dados das Contas Nacionais, Base 2011, SEC 2010) e BdP.

De registar a forte desaceleração da queda da procura interna que atingiu 2,3% (6,6% em 2012), refletindo a dinâmica menos negativa do consumo (privado e público) e do investimento.

A evolução intra-anual do consumo privado revelou um perfil ascendente caraterizado por um aumento do consumo de bens duradouros e uma diminuição menos acentuada do consumo de bens não duradouros e serviços no segundo semestre, em resultado do processo gradual de redução dos níveis de endividamento. Porém, a redução do rendimento disponível real das famílias manteve-se pelo terceiro ano consecutivo num quadro de condições de financiamento restritivas e de agravamento da tributação direta. No conjunto da economia, as remunerações registaram um crescimento em 2013, tendo como motor o aumento das remunerações no sector público devido à reposição dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos.

A redução do consumo público refletiu o processo de consolidação orçamental levado a cabo em 2013. O comportamento do deflator do consumo público teve um impacto significativo no deflator do PIB que atingiu o valor de 2,3%, que compara com o valor de -0,4% em 2012.

A queda do investimento abrandou, beneficiando de uma evolução intra-anual de perfil ascendente, com destaque para o crescimento do investimento na componente de máquinas e equipamento e na componente de material de transporte, que explicam a redução menos pronunciada do investimento empresarial.

O contributo da procura externa líquida na atividade económica foi menos expressivo, situando-se em 1,2% (3,7% em 2012). O crescimento de 6,4% das exportações refletiu ganhos de quota de mercado, em particular ao nível das exportações de turismo e outros serviços, bem como das exportações de mercadorias, com realce para os bens energéticos. O maior crescimento de algumas componentes da procura com maior conteúdo importado contribuiu igualmente para que as importações tivessem registado um aumento, face a uma queda acumulada de 14,4 p.p. no período de 2010/2012.

O mercado de trabalho apresentou sinais de recuperação, com a taxa de desemprego a diminuir de forma consistente a partir do segundo trimestre, passando de 17,7% da população ativa no primeiro trimestre para 15,3% no quarto trimestre. Esta evolução foi em parte motivada por uma descida na taxa de participação, mas também por um aumento do emprego (criação de 128,3 mil empregos). No entanto, em termos médios anuais, a taxa de desemprego atingiu 16,2% da população ativa em 2013 (15,5% em 2012), sendo de relevar o comportamento do desemprego de longa duração, que aumentou de forma significativa, fixando-se em 62,1% (54,2% em 2012).

A queda da procura, embora menos acentuada que nos anos precedentes, suportou a diminuição da taxa de inflação média anual para 0,3% em 2013 (2,8% em 2012), abaixo do valor observado na área do euro (1,3%).

Em 2013 a economia portuguesa melhorou o saldo positivo da balança corrente e de capital, que se traduziu numa capacidade líquida de financiamento de 2,3% do PIB (0,1% do PIB em 2012). Esta evolução foi, sobretudo, explicada por uma melhoria do saldo da balança de bens e serviços, 2,1% (0,1% em 2012). A evolução da balança financeira continuou a refletir a redução dos passivos líquidos de investimento de carteira e a entrada de fundos nas Administrações Públicas (AP's) associada aos desembolsos no âmbito do PAEF[1].

Em 2013, o défice das AP's, na ótica da contabilidade nacional (SEC 2010), situou-se nos 4,9% do PIB, menos 0,6 p.p. do que em 2012. A dívida bruta das AP's manteve uma trajetória crescente, estimando-se que tenha atingido 128,0% do PIB no final do ano, o que compara com 124,8% em 2012.

1.2. A programação orçamental em 2013

1.2.1. As previsões macroeconómicas

1.2.1.1. As previsões macroeconómicas na governação económica europeia

No contexto europeu de supervisão e coordenação das políticas orçamentais dos Estados Membros, as previsões macroeconómicas e a sua relação com a situação orçamental e o endividamento constituem, desde a aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 1999, um dos elementos alvo de apreciação por parte das instâncias comunitárias no contexto da avaliação dos programas de estabilidade.

As alterações verificadas na governação económica na União Europeia (UE) a partir de 2011 vieram reforçar o papel central das previsões na eficácia do planeamento orçamental e promover a sua transparência como elemento fundamental no sistema de gestão das finanças públicas, contribuindo para tal o conceito de previsões macroeconómicas independentes.

Na definição dos requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados Membros foram definidos procedimentos para a elaboração de previsões macroeconómicas e orçamentais: as autoridades nacionais devem assegurar a utilização de previsões realistas recorrendo à informação mais atualizada e realizando análises de sensibilidade das variáveis orçamentais a pressupostos de crescimento e taxas de juro; o planeamento orçamental deve assentar no cenário macroeconómico e orçamental mais provável e mais prudente; as previsões da Comissão e respetiva metodologia, assim como as de outros organismos independentes devem ser usadas como padrões de referência úteis e as diferenças significativas entre o cenário oficial e as previsões da Comissão devem ser descritas e fundamentadas; a instituição responsável pela elaboração das previsões deve ser identificada; as metodologias, os pressupostos e os parâmetros relevantes subjacentes às previsões devem ser públicos, bem como uma avaliação regular e exaustiva das previsões que inclua uma avaliação *ex post* e o seu reflexo em previsões futuras[2].

[1] Banco de Portugal – Boletim Estatístico, novembro de 2014.

[2] Diretiva do Conselho 2011/85/EU, de 8 de novembro de 2011, e Regulamento (UE) n.º 1175/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011.

Estes requisitos tornam-se obrigatórios, em particular ao nível do acompanhamento e avaliação dos projetos de planos orçamentais nacionais na área do euro, no quadro do semestre europeu[1].

Neste contexto, a LEO[2] veio introduzir, designadamente, a obrigação de reporte no relatório da proposta de lei do OE de um mapa comparativo entre os valores previsionais oficiais e os de outras entidades (em particular, a CE) e a fundamentação dos desvios, assim como a análise do desempenho de anteriores previsões e cenários de risco. Esta exigência de informação teve início com a apresentação da proposta do OE 2014. Por sua vez, o cenário macroeconómico do OE 2015 foi o primeiro alvo de parecer prévio do Conselho de Finanças Públicas.

1.2.1.2. Cenário de base previsto no OE 2013 e revisões

O cenário de base do OE 2013 e as correspondentes revisões nos dois orçamentos retificativos foram elaborados no contexto das avaliações regulares ao PAEF pelo que as previsões macroeconómicas refletem, à data, a informação da CE e do FMI.

A política orçamental em 2013 foi condicionada por três cenários macroeconómicos, sendo o inicial apresentado em outubro de 2012 com o OE 2013, o mais estruturante. Seguiram-se dois orçamentos retificativos apresentados, em maio e em outubro de 2013[3], que atualizaram as previsões iniciais[4].

O cenário original e as revisões subsequentes estiveram condicionados pela evolução económica internacional, em particular da UE, incorporando também, nas respetivas atualizações, o impacto das alterações a medidas de política orçamental inicialmente previstas.

No quadro seguinte apresenta-se o cenário macroeconómico apresentado no Relatório do OE 2013 (ROE 2013) em comparação com o Documento de Estratégia Orçamental (DEO) para os anos de 2012/2016, o qual constitui o último documento de programação orçamental (de médio prazo) elaborado antes da apresentação da proposta do OE 2013, e com os subsequentes documentos de política orçamental aprovados durante a sua execução que apresentavam revisões ao cenário macroeconómico para 2013 (o relatório do primeiro OE retificativo de 2013 – ROER 2013, o DEO para 2013/2017 e o ROE 2014). Apresenta-se também a comparação das previsões oficiais com as projeções efetuadas pelo Banco de Portugal (BdP) e pela OCDE.

[1] Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

[2] Lei n.º 37/2013, de 14 de junho - esta alteração visou, entre outras situações, a transposição para a ordem jurídica interna, da Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro.

[3] Leis n.os 51/2013, de 24 de julho, e 83/2013, de 9 de dezembro.

[4] A segunda alteração ao OE 2013 não possui um relatório autónomo constando o novo cenário para 2013 no ROE 2014.

Quadro 2 – Cenário de base do OE 2013, suas revisões e projeções do BdP e da OCDE

(taxas de variação, em %)

Principais agregados macroeconómicos	DEO 2012/2016	ROE 2013	ROER 2013 (a)	ROE 2014 (b)	BdP			OCDE		
	abr-12	out-12	mai-13	out-13	out-12	Prim-13	out-13	nov-12	mai-13	nov-13
1. PIB e componentes da despesa										
PIB	**0,6**	**-1,0**	**-2,3**	**-1,8**	**-1,6**	**-2,3**	**-1,6**	**-1,8**	**-2,7**	**-1,7**
Consumo privado	-0,7	-2,2	-3,2	-2,5	-3,6	-3,8	-2,2	-3,5	-4,0	-2,3
Consumo público	-2,9	-3,5	-4,2	-4,0	-2,4	-2,4	-2,0	-4,0	-3,9	-2,6
FBCF	-0,6	-4,2	-7,6	-8,5	-10,0	-7,1	-8,4	-6,5	-10,6	-8,9
Exportações	5,6	3,6	0,8	5,8	5,0	2,2	5,8	3,6	1,4	5,9
Importações	1,6	-1,4	-3,9	0,8	-2,3	-2,9	2,0	-2,8	-3,1	1,3
2. Emprego e desemprego										
Emprego Total	0,6	-1,7	-3,9	-3,9	-1,8	-3,3	-4,4	-	-	-
Taxa de Desemprego (%)	14,1	16,4	18,2	17,4	-	-	17,1	16,9	18,2	16,7
3. Preços										
Taxa de Inflação (IPC)	1,3	0,9	0,7	0,6	0,9	0,7	0,4	0,8	0,0	0,5
Deflator do PIB	1,5	1,3	1,8	1,9	-	-	-	0,9	-0,4	1,4

(a) A primeira revisão do cenário base do OE 2013 foi incorporada no DEO 2013/2017, de abril de 2013, e manteve-se inalterada no ROER 2013.

(b) A segunda alteração ao OE 2013 não possui um relatório autónomo constando o novo cenário para 2013 no ROE 2014.

Fonte: MF, GOP 2013, DEO 2012/2016, ROE 2013, ROER 2013 e ROE 2014; BdP, Boletim Económico de Outono 2012, Boletim Económico da Primavera 2013 e Boletim Económico do Outono 2013; OCDE, Economic Outlook n.º 92, Economic Outlook n. º 93 e Economic Outlook n. º 94.

Na análise da proposta do OE 2013, o CFP[1] considerou que *"a previsão macroeconómica (…) se apresenta otimista, podendo subavaliar o efeito das medidas orçamentais, designadamente sobre as expectativas dos agentes económicos, afetando o consumo privado, o investimento e o emprego"*. Esta apreciação teve por base a estimativa da execução em 2012 não estar assegurada, as previsões não explicitarem a incorporação do efeito dos riscos enunciados no ROE 2013, a dificuldade em avaliar o impacto orçamental do aumento de impostos e incerteza associada à degradação do rendimento disponível e as revisões em baixa das previsões elaboradas no âmbito do PAEF. O CFP concluiu que o cenário do OE 2013 não incorporava o grau de prudência desejável.

Face à previsão de regresso ao crescimento económico expressa no DEO 2012/2016, o MF reviu em baixa a evolução do PIB no OE 2013 em 1,6 p.p. como resultado da deterioração de todas as componentes da procura interna e das exportações. Para esta revisão contribuíram as medidas de consolidação orçamental apresentadas no OE 2013 que visavam compensar os desvios da execução orçamental de 2012 e o efeito desfavorável do cenário macroeconómico sobre a receita fiscal.

As previsões elaboradas no segundo semestre de 2012 pelo BdP e pela OCDE antecipavam uma evolução mais desfavorável da atividade económica em 2013, comparativamente com o cenário de base do OE 2013, e resultavam da incorporação de um efeito recessivo mais acentuado das medidas de consolidação orçamental, com especial reflexo no consumo privado e no investimento.

Por sua vez, entre outubro de 2012 e maio de 2013, a deterioração das perspetivas de crescimento da área do euro (de um crescimento previsto de 0,1% passou-se para uma previsão de contração de 0,4%) condicionou as previsões de uma evolução mais desfavorável da economia portuguesa que se repercutiu na alteração da previsão de um decréscimo da atividade económica de 1%, em outubro de 2012, para 2,3% em maio de 2013, em linha com a tendência das previsões do BdP e da OCDE.

[1] Relatório n.º 03/2012.

Ao nível das diversas componentes da procura agregada que concorreram para estas previsões, verificou-se uma tendência para a sobrestimação da previsão do decréscimo do consumo público, face às previsões do BdP e da OCDE, em parte amortizado pela subestimação para o decréscimo do consumo privado. A subestimação do aumento das exportações, face aos valores estimados por aqueles dois organismos, foi também compensada pela sobrestimação do decréscimo das importações.

A segunda alteração ao OE 2013 e a subjacente revisão do cenário macroeconómico consubstanciou-se na revisão em alta da atividade económica nacional, em linha com as projeções das outras entidades. Esta revisão considerava uma maior deterioração do investimento, compensada por uma menor queda do consumo privado e do consumo público e pelo maior contributo das exportações líquidas. No mesmo período, o BdP e a OCDE apresentaram novas projeções para 2013, em linha com a revisão em alta do PIB do cenário do MF, mas mais favoráveis devido à variação do consumo (público e privado).

Em termos de reporte de informação sobre o cenário macroeconómico utilizado nos documentos de política orçamental, o ROE 2013 apresentou os riscos inerentes ao cenário macroeconómico de base e análises de sensibilidade à evolução negativa das hipóteses externas (aumento no preço do petróleo, aumento das taxas de juro de curto prazo e diminuição da procura externa) e à maior contração da economia nacional (diminuição da procura interna e aumento da taxa de desemprego). Esta informação representa uma melhoria qualitativa no processo de produção de previsões macroeconómicas.

1.2.2. As previsões orçamentais

Na vertente da orçamentação das receitas e das despesas, a revisão efetuada no âmbito da quinta avaliação do PAEF, em outubro de 2012, fixava um limite para o défice orçamental das administrações públicas, numa ótica de contabilidade nacional, de € 7.494 M em 2013 (4,5% do PIB).

Quadro 3 – Previsão orçamental de base do OE 2013 e suas revisões

(em milhões de euros)

Administrações Públicas (em contabilidade nacional)	Ano 2012	Ano 2013		
	Estimativa de execução (a)	ROE 2013	ROER 2013	ROE 2014
Receita Total	67 474	70 590	71 208	71 460
Despesa Total	75 788	78 084	80 292	81 238
Saldo Global	-8 314	-7 494	-9 084	-9 778
Saldo Global em % PIB	-5,0	-4,5	-5,5	-5,9
Por memória:				
PIB do PDE	166 341	-	164 338	165 379
Dívida pública (em % PIB)	119,1	123,7	122,3	127,8

(a) Constante no ROE 2013.

Fonte: MF, ROE 2013, ROER 2013 e ROE 2014; INE, PDE 2.ª not. 2012, 1.ª e 2.ª not. 2013.

Face à estimativa da execução orçamental de 2012, a previsão do OE 2013 assumia uma inversão no perfil de ajustamento orçamental ao prever um aumento da receita em € 3.116 M (4,6%) e da despesa em € 2.296 M (3,0%), com uma melhoria do saldo orçamental em € 820 M (-9,9%) e uma variação positiva da dívida pública de 4,6 p.p.. Em termos de rácio do PIB, este ajustamento permitiria reduzir o défice de 5% para 4,5% do PIB.

Ao nível da receita, o cenário do OE 2013 determinava um crescimento da receita fiscal em 7,5%, assente essencialmente na subida da receita de impostos sobre o rendimento e o património (20%), estando o resultado final do aumento influenciado pela evolução das receitas de impostos sobre a produção e a importação (-0,9%). Do lado da despesa, as despesas de capital apresentavam uma evolução positiva (15,4%) superior à orçamentação das despesas correntes (2,5%), por motivo do aumento das outras despesas de capital (265%) e da redução das despesas com consumo intermédio e subsídios (2,3% e 9%, respetivamente) que atenuou a subida na previsão das outras despesas correntes, designadamente das despesas com pessoal (3,7%).

O ROE 2013 não explicita o efeito particular das medidas de consolidação orçamental nos valores orçamentados das receitas e das despesas, impedindo a análise da sua consistência, condição essencial para a transparência da tomada de decisão ao nível das medidas a adotar numa perspetiva de equidade, eficiência e eficácia. A CGE também não apresentou os impactos daquelas medidas na execução orçamental.

A revisão do cenário do PAEF, em resultado da sétima avaliação, e o impacto das decisões do Tribunal Constitucional originaram um novo cenário em maio de 2013. O cenário orçamental definido no ROER 2013 consubstanciava-se no aumento do rácio do défice no PIB (5,5%), como reflexo do agravamento do saldo em € 1.590 M gerado pelo aumento mais acentuado da despesa (€ 2.208 M) face à previsão de aumento da receita (€ 618 M[1]). As principais alterações nas previsões orçamentais refletiram-se na redução da receita fiscal em € 1.594 M e no reforço do orçamento da segurança social em € 500 M (ambas decorrentes da revisão do quadro macroeconómico), assim como no aumento da despesa associada à reposição do subsídio de férias para o sector público e do 14.º mês para os pensionistas e à devolução da contribuição sobre os subsídios de doença e de desemprego, em resultado de decisão do Tribunal Constitucional[2].

Por sua vez, a estimativa apresentada no ROE 2014 para o ano de 2013 manteve esta relação dos agregados orçamentais ao agravar as necessidades de financiamento das AP's em € 694 M em resultado do aumento da receita (€ 253 M) inferior à previsão de aumento da despesa (€ 947 M). As principais alterações nas previsões orçamentais deveram-se ao acréscimo previsto da receita fiscal em € 170 M, justificado pela melhoria das perspetivas macroeconómicas, e ao impacto esperado da aplicação do regime de regularização excecional de dívidas fiscais e à segurança social.

O ajustamento previsional ocorrido ao longo do ano caracterizou-se pelo aumento contínuo do valor total das receitas e das despesas públicas, em resultado do efeito conjugado das alterações orçamentais motivadas quer pela evolução prevista da atividade económica, quer por fatores exógenos às hipóteses de natureza económica. No ROE 2013 previa-se, face ao ano anterior, um aumento da despesa de 3% e um aumento da receita de 4,6%. No ROE 2014 esse aumento da despesa orçamentada e da receita orçamentada (em 2013) foi de 7,2% e de 5,9%, respetivamente.

1.2.3. Desvios entre as previsões e os valores verificados

Na base da orçamentação das receitas e despesas para o ano de 2013 foram utilizados três cenários macroeconómicos distintos, cuja não concretização gerou os desvios expressos no quadro abaixo.

[1] Aumento suportado pela receita dos fundos europeus no âmbito do QREN, pelo efeito da reposição dos subsídios de férias e de Natal na receita da Caixa Geral de Aposentações, pelos dividendos do BdP e da Parpública e pela receita da concessão da ANA.

[2] Acórdão n.º 187/2013 do Tribunal Constitucional que declara a inconstitucionalidade dos artigos 29.º, 31.º e 77.º da Lei do OE 2013.

Quadro 4 – Desvios entre as previsões macroeconómicas e os valores verificados

(taxas de variação, em %)

Principais agregados macroeconómicos	Verificado (SEC 95)[a]	Desvios face ao verificado para 2013 (p.p.) [b]		
	2013	ROE 2013	ROER 2013	ROE 2014
1. PIB e componentes da despesa				
PIB	**-1,4**	**-0,4**	**0,9**	**0,4**
Consumo privado	-1,7	0,5	1,5	0,8
Consumo público	-1,8	1,7	2,4	2,2
FBCF	-6,3	-2,1	1,3	2,2
Exportações	6,1	2,5	5,3	0,3
Importações	3,1	4,5	7,0	2,3
2. Emprego e desemprego				
Emprego Total	-2,9	-1,2	1,0	1,0
Taxa de Desemprego (%)	16,2	-0,2	-2,0	-1,2
3. Preços				
Taxa de Inflação (IPC)	0,3	-0,6	-0,4	-0,3
Deflator do PIB	2,3	1,0	0,5	0,4

(a) Para efeitos de comparabilidade utilizou-se os dados das Contas Nacionais, Base 2006, SEC 95.

(b) Desvio entre os valores verificados e os constantes no documento de programação orçamental.

Fontes: MF, ROE 2013, ROER 2013 e ROE 2014; INE, Contas Nacionais Trimestrais, junho e setembro de 2014.

O cenário macroeconómico apresentado no OE 2013 e as suas atualizações subsequentes apresentadas quer com o orçamento retificativo, em maio de 2013, quer com o ROE 2014, em outubro de 2013, demonstraram existir uma oscilação das expectativas de evolução da atividade económica que se traduziu na variação de sentido contrário das previsões dos grandes agregados macroeconómicos ao longo do ano. Em termos de taxa de variação do PIB, as previsões apresentadas no OE 2013 de uma queda de 1%, foram inferiores à queda de 1,4% verificada. O orçamento retificativo e o ROE 2014 apresentaram um desvio em sentido inverso, sendo de salientar o desvio da previsão de queda do PIB, em maio de 2013, 0,9 p.p. superior ao verificado.

Considerando as diversas componentes da procura agregada responsáveis por estes desvios, o padrão tende a apontar para todas as variáveis se consideradas individualmente, apesar de alguns desvios se anularem mutuamente. Realçam-se os desvios comuns aos três cenários por comparação com os valores verificados na economia portuguesa: a sobrestimação da queda do consumo público, a subestimação das exportações e do crescimento das importações, assim como a sobrestimação da taxa de desemprego.

Relativamente às previsões orçamentais, a execução das receitas e despesas públicas situaram-se acima do previsto no orçamento inicial em € 1.820 M e em € 2.567 M, respetivamente, o que se traduz num desvio de € -747 M no saldo orçamental em 2013 (-0,5 p.p.), como se observa no quadro seguinte.

Quadro 5 – Desvios entre as previsões orçamentais e os valores verificados

(em milhões de euros)

Administrações Públicas (em contabilidade nacional)	Verificado (SEC 95) [a]	Desvios face ao verificado para 2013		
	2013	ROE 2013	ROER 2013	ROE 2014
Receita Total	72 410	1 820	1 202	950
Despesa Total	80 651	2 567	359	-587
Saldo Global	-8 241	-747	843	1.537
Saldo Global em % PIB	-5,0	-0,5	0,5	0,9
Por memória:				
PIB (preços correntes)	165 690	-	-	-
Saldo PDE (em % PIB)	-4,9			
Dívida pública (em % PIB)	128,9	-	-	-

(a) Para efeitos de comparabilidade utilizou-se os dados das Contas Nacionais, Base 2006, SEC 95.

Fonte: INE, PDE 1.ª not. 2014 e Contas Nacionais Trimestrais, abril e junho de 2014.

O resultado mais favorável da receita total, por comparação com o OE inicial, deveu-se sobretudo à receita fiscal, em particular à receita de impostos sobre o rendimento, para a qual contribui também a cobrança realizada ao abrigo do regime de regularização excecional de dívidas fiscais e à segurança social (estimativa de € 500 M e realização de € 1.277 M). Ao nível da despesa, o desvio desfavorável da despesa corrente perante a previsão do cenário de base resultou principalmente das estimativas das despesas com pessoal e com prestações sociais, que não incluíam a reposição do subsídio de férias aos funcionários públicos e do 14.º mês aos pensionistas.

Da análise realizada extraem-se as seguintes observações:

- O cenário de base do OE 2013 apresentou-se mais favorável face aos cenários do BdP e da OCDE que previam um impacto recessivo maior às medidas de consolidação orçamental propostas, porém em linha com as da CE e do FMI.
- A antecipação de uma conjuntura externa mais desfavorável no início de 2013 e de um cenário de melhoria na segunda metade do ano foram igualmente refletidos pelo MF, pelo BdP e pela OCDE nas respetivas revisões dos cenários macroeconómicos, apesar de diferentes perspetivas em termos do contributo da procura interna.
- A revisão do cenário macroeconómico foi um dos fatores determinantes da primeira alteração ao OE 2013 com a finalidade de antecipar o impacto orçamental do funcionamento dos estabilizadores automáticos perante a previsão de contração do PIB em mais 1,3 p.p. face ao cenário inicial. O impacto traduziu-se na previsão de redução da receita fiscal, em € 1.594 M, e da receita de contribuições sociais, em € 94 M, e de aumento da despesa suportada pelo orçamento da segurança social, em € 500 M.
- Em sede da segunda alteração das perspetivas macroeconómicas, verificou-se uma previsão de aumento da cobrança de receita fiscal, em € 170 M, justificado pela previsão de melhoria da evolução da atividade económica em 0,5 p.p. por comparação com o cenário precedente.
- Ao contrário do verificado em anos anteriores, o cenário macroeconómico de base do OE 2013 situou-se mais próximo dos valores verificados relativamente às posteriores revisões.
- Ao nível de reporte da informação: i) os dados (quantitativos e qualitativos) sobre as previsões macroeconómicas constantes do OE continuaram a ser insuficientes, limitando-se à identificação de hipóteses externas e de alguns efeitos, de carácter geral, da aplicação das medidas de política orçamental sobre agregados macroeconómicos previstos; ii) a identificação

dos riscos do cenário macroeconómico no ROE 2013 constitui uma melhoria da informação com a inclusão de análises de sensibilidade; iii) a apresentação na CGE de 2013 do efeito orçamental estimado das revisões do cenário macroeconómico representa uma melhoria no reporte de informação; contudo, esta informação carece de maior detalhe para melhorar a sua compreensibilidade, bem como de dados sobre a relação com a execução orçamental; iv) ao nível da informação sobre o impacto das medidas orçamentais de forma individualizada nos próprios valores orçamentados das receitas e despesas, os documentos de programação orçamental ainda não apresentam informação suficientemente detalhada.

- O ROE 2013 apresenta as medidas de consolidação orçamental sem contudo explicitar o seu efeito nos valores orçamentados das receitas e das despesas. Para além desta falta de correlação das medidas e respetivas variáveis orçamentais, a CGE também não efetua a aferição do cumprimento dos impactos previstos para estas medidas.

Em sede de contraditório, a Ministra de Estado e das Finanças referiu tomar conhecimento das três recomendações formuladas pelo Tribunal e que prosseguirá com as diligências para dar continuidade ao reforço da transparência orçamental.

ANEXO

Quadro 6 – Portugal – principais indicadores económicos

	Unidades	2010	2011	2012	2013
Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)					
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	179 930	176 167	169 668	171 211
Produto Interno Bruto	t.v. real, %	1,9	-1,8	-3,3	-1,4
Procura Interna	t.v. real, %	1,9	-5,7	-6,6	-2,3
Consumo Privado	t.v. real, %	2,4	-3,6	-5,2	-1,4
Consumo Público	t.v. real, %	-1,3	-3,7	-4,3	-1,9
Formação Bruta de Capital Fixo	t.v. real, %	-0,9	-12,5	-15,0	-6,3
Exportações de bens e serviço	t.v. real, %	9,5	7,0	3,1	6,4
Importações de bens e serviço	t.v. real, %	7,8	-5,8	-6,6	3,6
Rendimento e Poupança (1)					
Rendimento Disponível dos Particulares	t.v. nominal, %	2,8	-3,7	-1,9	-0,3
Taxa de Poupança Interna	% PIB	10,7	13,0	14,0	15,2
Sociedades	% PIB	9,3	11,8	11,1	10,8
Particulares	% PIB	6,6	5,3	6,9	7,1
Administrações Públicas	% PIB	-5,2	-4,1	-4,0	-2,8
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho (2)					
Inflação (IPC)	t.v. média, %	1,4	3,7	2,8	0,3
Deflator do PIB	t.v., %	0,6	-0,3	-0,4	2,3
Remunerações Nominais por Trabalhador	t.v. média, %	2,0	-0,6	-2	3,4
Custos Unitários do Trabalho	t.v. anual, %	-1,4	-0,9	-3	1,9
Mercado de Trabalho (2)					
População Ativa	Milhares	5 473	5 379	5 333	5 277
Emprego Total (tempo completo e parcial)	Milhares	4 867	4 633	4 437	4 469
Taxa de Atividade	% Pop. Total	51,8	51,0	50,8	50,6
Taxa de Desemprego	% Pop. Ativa	10,8	12,7	15,5	16,2
Finanças Públicas (3)					
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-11,2	-7,4	-5,5	-4,9
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	-8,2	-3,0	-0,6	0,1
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB (Dez)	96,2	111,1	124,8	128,0
Balança de Pagamentos (2)					
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-8,8	-4,6	0,1	2,3
Balança Corrente	% PIB	-10,1	-6,2	-2	0,7
Balança de Bens	% PIB	-10,7	-8,1	-5,3	-4,4
Balança de Serviços	% PIB	3,6	4,6	5,5	6,5
Balança de Capital	% PIB	1,4	1,6	2,1	1,6
Taxas de Juro (2)					
Taxa de Juro Euribor a 3 meses	Em % (Dezembro)	1,0	1,4	0,2	0,3
Taxa de Rendibilidade das OT e taxa fixa a 10 anos	Em % (Dezembro)	6,5	13,1	7,3	6,0
Taxas de Juro Bancárias					
Crédito a Sociedades não Financeiras	Em % (Dezembro)	5,2	6,5	5,7	5,1
Crédito a Particulares, Habitação	Em % (Dezembro)	3,0	4,3	3,4	3,3
Agregados de Crédito Bancário (2)					
Crédito ao Sector Não Monetário, excepto A.P.	t.v. hom. (Dez.)	6,4	0,1	-6,9	-3,7
Crédito a Sociedades Não Financeiras	t.v. hom. (Dez.)	0,9	-3,4	-8,3	-5,0
Crédito a Particulares	t.v. hom. (Dez.)	2,7	-1,3	-3,7	-4,0
Índice de Cotação de Ações (PSI-20) (4)	t.v. hom. (Dez.)	-10,3	-27,6	2,9	16,0

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

(1) Fonte: INE - Contas Nacionais (base 2011), setembro de 2014.

(2) Fonte: Banco de Portugal - Boletim Estatístico, novembro de 2014.

(3) Fonte: INE - Reporte dos défices excessivos, setembro de 2014.

(4) Fonte: CMVM - Indicadores mensais do mercado de capitais português.

PARTE B

A CONTA GERAL DO ESTADO

2. Orçamento do Estado

2. ORÇAMENTO DO ESTADO

2.1. Alterações ao orçamento dos serviços integrados

As alterações orçamentais na receita e na despesa dos serviços integrados, segundo a classificação económica e a sua natureza, estão sintetizadas no quadro seguinte.

Quadro 1 – Serviços integrados – alterações de natureza económica

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações						Orçamento final
		Créditos especiais	Dotação provisional	Orçamentos retificativos	Outras	Total		
						Em valor	Em %	
Receitas correntes	**39 840**	**350**		**-709**		**-360**	**0,9**	**39 480**
Impostos diretos	16 556	-		-54		-54	-0,3	16 502
Impostos indiretos	19 272	3		-871		-868	-4,5	18 404
Contribuições p/ a Seg Social, CGA e ADSE	437	59		32		91	20,9	528
Taxas, multas e outras penalidades	667	87		-		87	13,1	754
Rendimentos da propriedade	948	-		183		183	19,3	1 130
Transferências correntes, excluindo *(a)*	1 001	171		-		171	17,1	1 172
Venda de bens e serviços correntes	546	6		1		6	1,2	553
Outras receitas correntes	414	24		-		23	5,7	438
Receitas de capital	**3 457**	**225**		**224**		**449**	**13,0**	**3 906**
Venda de bens de investimento	102	54		6		60	58,7	161
Transferências de capital, excluindo *(b)*	139	4		-		4	2,8	143
Ativos financeiros, excluindo *(c)*	2 466	-		534		534	21,6	3 000
Outras receitas de capital	750	167		-316		-149	-19,8	602
Outras receitas	**317**	**207**		**4**		**210**	**66,4**	**527**
Recursos próprios comunitários	155	-		-		-	-	155
Reposições não abatidas nos pagamentos	40	6		4		10	25,1	50
Saldo da gerência anterior	121	200		-		200	164,9	322
(1) Receita efetiva, excluindo:	**43 614**	**781**		**-482**		**300**	**0,7**	**43 913**
(a) Transferências correntes e *(b)* de capital do Estado	9	16		-		16	179,1	25
(c) Ativos financeiros em títulos e emp. curto prazo	16	-		-16		-16	-100,0	-
Passivos financeiros	140 110	-		2 999		2 999	2,1	143 109
Receita total	**183 749**	**798**		**2 501**		**3 298**	**1,8**	**187 047**
Despesas correntes	**46 605**	**703**	**-53**	**819**	**149**	**1 619**	**3,5**	**48 224**
Despesas com pessoal	8 648	110	34	627	22	793	9,2	9 441
Aquisição de bens e serviços	1 819	177	1	-52	-11	116	6,4	1 935
Juros e outros encargos	7 276	14	26	-475	4	-430	-5,9	6 846
Transferências correntes, excluindo (d)	27 077	45	324	992	219	1 579	5,8	28 656
Subsídios	245	167	-	-	2	170	69,2	415
Outras despesas correntes	1 539	190	-438	-274	-87	-608	-39,5	931
Despesas de capital	**20 660**	**82**	**53**	**1 677**	**-149**	**1 662**	**8,0**	**22 322**
Aquisição de bens de capital	407	58	-	-8	-28	22	5,4	429
Transferências de capital, excluindo *(e)*	2 353	22	8	332	-31	331	14,1	2 684
Ativos financeiros, excluindo *(f)*	17 834	-	-	1 317	-75	1 242	7,0	19 076
Outras despesas de capital	65	2	45	35	-15	67	102,3	132
(2) Despesa efetiva, excluindo:	**67 265**	**785**	**-**	**2 496**	**-**	**3 281**	**4,9**	**70 545**
(d) Transfer. correntes e *(e)* de capital para o Estado	9	13	-	-	-	13	140,7	22
(f) Ativos financeiros em títulos e emp. curto prazo	26	-	-	5	-	5	19,7	31
Passivos financeiros	116 449	-	-	-	-	-	-	116 449
Despesa total	**183 749**	**798**	**-**	**2 501**	**-**	**3 298**	**1,8**	**187 047**
(3) Saldo efetivo = (1)-(2)	**-23 651**	**-4**	**-**	**-2 977**	**-**	**-2 981**	**12,6**	**-26 632**

Fonte: SIGO – Sistema de informação para a gestão orçamental e Mapa 1 das Leis n.os 51/2013, de 24 de julho e 83/2013, de 9 de dezembro.

O montante inicial das despesas dos serviços integrados (e das receitas previstas) no Orçamento do Estado, € 183.749 M, foi durante a execução orçamental elevado em € 3.298 M (1,8%), em resultado de duas alterações aprovadas pela Assembleia da República[1] (€ 2.501 M) e da abertura de créditos especiais pelo Governo (€ 798 M), ascendendo no final a € 187.047 M.

Excluindo *passivos financeiros, transferências (correntes e de capital) do Estado e ativos financeiros em títulos e empréstimos a curto prazo*, as alterações orçamentais aumentaram a previsão de receitas em € 300 M e as dotações para despesa em € 3.281 M, agravando o défice em € 2.981 M (12,6%). Face a esse agravamento, a receita prevista de *passivos financeiros* aumentou € 2.999 M (2,1%).

Na receita, o principal impacto das alterações introduzidas pelos orçamentos retificativos (OER) foi reduzir a receita fiscal prevista em € 925 M, € 871 M em *impostos indiretos* e € 54 M em *impostos diretos*. Apesar de, no primeiro OER, a receita fiscal ser reduzida em € 1.595 M, o respetivo Relatório não contém qualquer explicação sobre como foi apurada a receita prevista por imposto, nem mesmo no caso das principais alterações como as reduções no IRS (€ 336 M), no IRC (€ 421 M) e no IVA (€ 588 M). No segundo OER, a receita fiscal prevista aumentou € 670 M devido, sobretudo, ao impacto esperado do regime excecional de regularização de dívidas fiscais e à segurança social[2].

A redução nas receitas fiscais foi parcialmente compensada pelo aumento da previsão de receitas correntes não fiscais em € 215 M[3] e de *receitas de capital* em € 224 M[4].

Na despesa, e por via dos OER, destaca-se: o reforço das dotações para *ativos financeiros* (€ 1.317 M)[5]; *despesas com pessoal* (€ 627 M)[6]; *transferências correntes* (€ 992 M)[7]); *transferências de capital* (€ 332 M)[8] e a diminuição em *juros e outros encargos* (€ -475 M); e a anulação da "reserva orçamental" inscrita em *outras despesas correntes* (€ -274 M).

No tocante às alterações orçamentais autorizadas pelo Governo, destaca-se a abertura de créditos especiais com contrapartida, em receita, de *saldos da gerência anterior* (€ 200 M) e *transferências correntes* (€ 171 M) e que reforçaram, na despesa, as dotações para *outras despesas correntes* (€ 190 M) e *aquisição de bens e serviços* (€ 177 M). De salientar também a receita proveniente de *outras receitas de capital* (€ 167 M) utilizada totalmente no reforço da dotação de *subsídios* (redução do défice tarifário).

A dotação provisional, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis, voltou a ser significativamente utilizada (€ 447 M) para reforçar diversas dotações suborçamentadas, especialmente *transferências correntes* (€ 324 M), devido sobretudo ao acréscimo na contribuição financeira para a União Europeia

[1] Leis n.os 51/2013, de 24 de julho e 83/2013, de 9 de dezembro.

[2] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro.

[3] Sobretudo em *rendimentos de propriedade* (€ 183 M) pelo aumento nos dividendos a entregar pelo Banco de Portugal.

[4] Os *ativos financeiros* aumentaram € 534 M, destacando-se: € 350 M pela recompra por instituições de crédito de instrumentos de capital contingente e € 340 M de receita de reprivatizações, enquanto nos empréstimos se verificou uma redução de € 184 M. As *outras receitas de capital* foram reduzidas em € 316 M, devido sobretudo à anulação da receita extraordinária da concessão de infraestruturas portuárias (€ 227 M).

[5] Principalmente para reforço das dotações de capital e/ou concessão de empréstimos a empresas públicas para assegurar a liquidação antecipada das operações de derivados financeiros (*swaps*).

[6] Na sequência da declaração de inconstitucionalidade da suspensão do subsídio de férias aos trabalhadores do sector público prevista na LOE/2013 (artigo 29.º).

[7] Em particular, € 505 M para a segurança social e € 337 M para a CGA, por efeito, sobretudo, da declaração de inconstitucionalidade da suspensão do pagamento do 14.º mês aos aposentados e reformados prevista na LOE/2013 (artigo 77.º).

[8] Transferências para o FRDP de verbas provenientes da privatização parcial dos CTT.

(€ 193 M), para a CGA (€ 70 M), bem como para *despesas com pessoal* (€ 34 M), o que evidencia a sua utilização indevida e o desrespeito pelo princípio da especificação.

Na sua resposta, a DGO refere[1] que: *"À semelhança de anos anteriores, (...) mantém o entendimento que, no decurso da execução orçamental, poderá haver recurso à dotação provisional em situações consideradas imprescindíveis e inadiáveis, após demonstrada a impossibilidade de recurso à gestão flexível."* No entanto, da análise da natureza e montante da maioria das alterações que constam no Quadro 60 – Reforços com contrapartida na dotação provisional, conclui-se que foi maioritariamente utilizada para reforço de dotações suborçamentadas, sem o carácter de imprevisibilidade e urgência que deve orientar o recurso a esse mecanismo.

2.2. Alterações aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos

No quadro seguinte mostra-se as alterações orçamentais na receita e na despesa dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica.

Quadro 2 – Serviços e fundos autónomos – alterações de natureza económica

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais		Orçamento final
		Em valor	Em %	
Receitas correntes	**25 016**	**1 355**	**5,4**	**26 371**
Impostos diretos	23	-	1,0	23
Impostos indiretos	1 076	22	2,0	1 097
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	4 593	234	5,1	4 828
Taxas, multas e outras penalidades	1 826	78	4,3	1 904
Rendimentos da propriedade	350	129	36,8	478
Transferências correntes (excluindo de SFA)	15 566	806	5,2	16 372
Venda de bens e serviços correntes	1 465	42	2,9	1 507
Outras receitas correntes	118	44	37,2	162
Receitas de capital	**2 806**	**1 001**	**35,7**	**3 807**
Venda de bens de investimento	60	10	16,7	70
Transferências de capital (excluindo de SFA)	2 531	880	34,8	3 411
Ativos financeiros (excluindo empréstimos curto prazo e títulos)	185	94	50,9	279
Outras receitas de capital	2	5	235,4	6
Outras receitas (Reposições não abatidas nos pagamentos)	28	13	44,5	41
Receita efetiva, excluindo:	**27 822**	**2 356**	**8,5**	**30 178**
Passivos financeiros	7 067	961	13,6	8 028
Saldo da gerência anterior	267	3 790	1 419,9	4 057
Ativos financeiros em empréstimos curto prazo e títulos	1 535	35	2,3	1 570
Transferências correntes de SFA	229	186	81,5	415
Transferências de capital de SFA	86	3	3,6	89
Receita total	**37 005**	**7 331**	**19,8**	**44 336**
Despesas correntes	**25 071**	**2 141**	**8,5**	**27 212**
Despesas com pessoal	3 479	305	8,8	3 785
Aquisição de bens e serviços	9 059	986	10,9	10 045
Juros e outros encargos	1 091	53	4,8	1 143
Transferências correntes (excluindo para SFA)	10 327	892	8,6	11 218
Subsídios	791	-44	-5,5	748
Outras despesas correntes	324	-51	-15,6	273

(...)

[1] A Ministra de Estado e das Finanças informou dar por reproduzida a resposta da DGO.

(…)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais		Orçamento final
		Em valor	Em %	
Despesas de capital	**3 169**	**201**	**6,3**	**3 370**
Aquisição de bens de capital	1 798	75	4,2	1 873
Transferências de capital (excluindo para SFA)	737	65	8,9	802
Ativos financeiros (excluindo empréstimos de curto prazo e títulos)	617	68	11,0	685
Outras despesas de capital	17	-8	46,4	9
Despesa efetiva, excluindo:	**28 241**	**2 342**	**8,3**	**30 582**
Passivos financeiros	6 604	1 450	22,0	8 055
Ativos financeiros em empréstimos de curto prazo e títulos	1 672	469	28,0	2 141
Transferências correntes para SFA	228	153	67,3	381
Transferências de capital para SFA	86	5	5,6	91
Despesa total	**36 831**	**4 419**	**12,0**	**41 249**
Saldo efetivo	**-418**	**14**	**8,5**	**-404**

Fonte: SIGO/SFA – Sistema de Informação para a Gestão Orçamental/SFA.

Com as exclusões referenciadas no quadro, as receitas inicialmente previstas tiveram um acréscimo de € 2.356 M, inferior ao das despesas, que se situou em € 2.342 M, melhorando o défice inicialmente estimado para o subsector em € 14 M.

Nas receitas (excluindo as *transferências de SFA*) os reforços mais significativos ocorreram nas classificações económicas:

- *Saldo da gerência anterior*, € 3.790 M, destacando-se pelos acréscimos na ACSS (€ 520 M), IAPMEI (€ 368 M), Instituto de Turismo de Portugal (€ 324 M), IFAP (€ 253 M) e REFER (€ 212 M);
- *Transferências de capital*, € 880 M (34,8%), essencialmente pelos acréscimos no FRDP (€ 340 M), REFER (€ 149 M) e IAPMEI (€ 118 M);
- *Transferências correntes*, € 806 M (5,2%), dos quais, € 438 M na CGA, € 152 M na ACSS e € 98 M no IFAP;
- As dotações com a classificação económica *passivos financeiros* aumentaram € 961 M, dos quais € 548 M referentes ao Metropolitano de Lisboa e € 415 M ao Metro do Porto.

Na despesa (excluindo as *transferências para SFA*), os principais reforços verificaram-se nas dotações de:

- *Aquisição de bens e serviços*, € 986 M (10,9%), salientando-se os SFA do Ministério da Saúde com € 746 M e do Ministério da Educação e Ciência com € 146 M;
- *Transferências correntes*, € 892 M (8,6%), com destaque para a CGA (€ 537 M), Instituto do Emprego e Formação Profissional (€ 139 M) e IFAP (€ 133 M);
- *Ativos financeiros* (exceto *empréstimos a curto prazo* e *títulos*), € 68 M (11,0%), variação resultante sobretudo do reforço em € 171 M no IAPMEI e de anulações em € 100 M no FRDP;
- *Passivos financeiros*, que aumentaram € 1.450 M (22,0%), dos quais € 545 M referentes ao Metropolitano de Lisboa e € 445 M ao Metro do Porto. No FRDP, a dotação para amortização de dívida pública (inicialmente € 900 M) foi reforçada em € 480 M.

3. A execução orçamental (CGE)

3. A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (CGE)

3.1. Síntese da CGE

Neste ponto sintetiza-se a execução orçamental da administração central – serviços integrados e serviços e fundos autónomos, evidenciada na CGE de 2013, discriminada nos mapas I a IX (artigos 75.º, n.º 2 e 32.º da LEO). Para o efeito deste ponto relevam o mapa I – receita dos serviços integrados, por classificação económica; o mapa IV – despesa dos serviços integrados, por classificação económica; o mapa VI – receita dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica; o mapa IX – despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica; e o relatório da CGE.

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

3.1.1. Serviços integrados

O quadro seguinte faz a síntese dos mapas I a IV da CGE de 2013.

Quadro 3 – Execução orçamental dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Receitas	2012 CGE	2013		Despesas	2012 CGE	2013	
		Orçamento final	CGE			Orçamento final	CGE
Receitas correntes	**35 541**	**39 504**	**40 350**	**Despesas correntes**	**45 948**	**48 244**	**47 253**
Impostos diretos	13 634	16 502	17 415	Despesas com pessoal	8 438	9 441	9 235
IRS	9 086	12 011	12 312	Aquisição de bens e serviços	1 650	1 935	1 614
IRC	4 281	4 481	5 095	Juros e outros encargos	6 874	6 846	6 843
Outros	268	10	9	Transferências correntes	28 228	28 676	28 511
Impostos indiretos	18 407	18 404	18 858	Administração central	16 067	14 328	14 256
IVA	12 800	12 938	13 249	Segurança social	7 967	9 557	9 551
ISP	2 116	2 040	2 102	Outras	4 194	4 791	4 704
Imposto do selo	1 358	1 327	1 367	Outras	758	1 346	1 050
Imp. sobre consumo tabaco	1 354	1 306	1 313	**Despesas de capital**	**17 400**	**22 354**	**9 706**
Outros	779	792	827	(sem passivos financeiros)			
Outras	3 500	4 599	4 077	Aquisição de bens de capital	660	429	237
Receitas de capital	**6 607**	**3 907**	**3 783**	Transferências de capital	4 895	2 685	2 631
(sem passivos financeiros)				Administração central	3 440	1 657	1 616
Transferências de capital	2 847	145	72	Administração regional e local	1 283	954	946
Ativos financeiros	2 672	3 000	3 193	Outras	172	74	70
Outras	1 088	763	518	Ativos financeiros	11 810	19 107	6 716
Outras receitas	**398**	**527**	**297**	Outras despesas de capital	35	132	121
Passivos financeiros	**112 079**	**143 109**	**99 171**	**Passivos financeiros**	**91 276**	**116 449**	**86 643**
Total	**154 624**	**187 047**	**143 602**	**Total**	**154 624**	**187 047**	**143 602**

Fonte: CGE de cada ano (Mapas I e IV) e Quadro do ponto 2.1.

No relatório da CGE a execução dos serviços integrados mereceu várias considerações analíticas[1], das quais se destacam:

[1] Volume I, págs. 45 a 129.

"A receita efetiva do Estado apresentou uma execução superior em 1.018,1 M€ ao objetivo estabelecido através da LOE2013, com as alterações decorrentes de dois orçamentos retificativos. Quanto à variação homóloga, a receita efetiva, em 2013, apresentou uma execução superior em 3,4% ao ano precedente.

- *Nos impostos diretos (aumento de 3.781,5 M€, 27,7%) destaca-se o aumento da cobrança do IRS (3.226,0 M€), complementado com a melhoria na cobrança do IRC (814,5 M€). O desempenho no IRS foi determinado pelo primeiro ano de vigência da Declaração Mensal de Remunerações, enquanto no IRC deve-se evidenciar o RERD e o aumento da tributação sobre as grandes empresas;*

- *Nos impostos indiretos, o aumento registado no IVA, 449,0 M€, reflete a recuperação da atividade económica e a maior eficácia do combate à evasão fiscal e à economia paralela, em consequência do Regime Excecional de Regularização de Dívidas Fiscais e à Segurança Social, da reforma da faturação e dos documentos de transporte. Também, a partir de 2013 passou a ser contabilizado para efeito de execução orçamental o IVA Social;*

- *Nos "Rendimentos da propriedade", a variação de 602,6 M€ deve-se aos juros (de empréstimos a EPR e instrumentos de capital contingente) e dividendos de sociedades financeiras (340,6 M€ do Banco de Portugal);*

- *A variação negativa em "Transferências de capital" explica-se pela transferência em 2012 do Fundo de Pensões da Banca (2.687,1 M€); Em "Outras receitas de capital", a diminuição de 633,5 M€ é justificada pelo efeito da cobrança, em 2012, de 800,0 M€ da concessão de serviço público aeroportuário (400 M€ em 2013) e de 272,0 M€ do leilão de frequências 4G (20,0 M€ em 2013);*

A despesa efetiva situou-se a um nível inferior em 55,6 M€ [ao objetivo da 2.ª alteração ao OE]. A despesa corrente foi superior em 68,4 M€ (essencialmente pelo pagamento de compensação financeira por conta de verba recebida pela concessão de recursos hídricos em 2007) e a de capital inferior em 124 M€, sendo a evolução das suas componentes:

- *Despesa com pessoal (+9,4%) – Em resultado da reposição dos subsídios de férias e de Natal bem como da atualização dos encargos com a CGA e Segurança Social. Numa situação comparável, estas despesas registariam uma quebra de 5,3%, em virtude das reduções no número de efetivos, com destaque para a Educação;*

- *Transferências correntes (+1,0%) – salientam-se: Segurança Social (lei de bases e contabilização do IVA social); Administração Local (diferente repartição entre natureza corrente e de capital do Fundo de Estabilização Financeira; União Europeia (Orçamentos Retificativos); SNS (reposição do subsídio de férias e 13.º mês); Ensino Superior e respetivos serviços de ação social (subsídio de férias, 13.º mês e contribuição para a CGA);*

- *Subsídios (+64,3%) – essencialmente do pagamento excecional de compensação financeira a várias entidades de verba relativa ao equilíbrio económico-financeiro pela concessão de recursos hídricos;*

- *Outras despesas correntes (+26,3%) – reflete o aumento da taxa de financiamento de 75% para 85% no âmbito do Programa Operacional Potencial Humano;*

- *A redução da despesa de capital (-41,6%) resulta em grande parte de eventos ocorridos em 2012: Transferências de capital (-39,3%) – efeito de base de 348 M€ para a RTP e da diferença entre transferências (correntes e de capital) para a Administração Local (já referida); nas Aquisições de bens de capital (-64,1%) – pelo pagamento em 2012, de 286 M€, dos terrenos do Aeroporto de Lisboa e pela redução em 45,7% da dotação da Lei de Programação Militar;*

- *Os ativos financeiros registaram um decréscimo homólogo de 5,1 mil M€ explicado pelo efeito de base de 2012 nos instrumentos de capital contingente (5,4 mil M€ a favor do BCP, BPI, e CGD); redução dos empréstimos de médio e longo prazo a EPR (0,5 mil M€, sobretudo empresas veículo do BPN e Metropolitano de Lisboa); Em sentido inverso, a recapitalização do BANIF (1,1 mil M€);*

- *O decréscimo nos passivos financeiros em 4,6 mil M€ resulta principalmente dos seguintes efeitos: Menor volume de títulos de médio e longo prazo (-5,5 mil M€); Efeito de base de 2012 respeitante a empréstimos de curto prazo (-3 mil M€)".*

3.1.2. Serviços e fundos autónomos

O quadro seguinte faz a síntese dos mapas VI e IX da CGE de 2013.

Quadro 4 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)

Receitas	2012 CGE	2013		Despesas	2012 CGE	2013	
		Orçamento final	CGE			Orçamento final	CGE
Receitas correntes	**26 329**	**26 786**	**25 345**	**Despesas correntes**	**25 631**	**27 593**	**25 729**
Impostos diretos e indiretos	1 043	11 120	1 125	Despesas com pessoal	3 065	3 785	3 503
Contribuições p/ a CGA	3 353	4 828	4 598	Aquisição de bens e serviços	10 365	10 045	9 285
Taxas, multas e outras penalidades	1 565	1 904	1 629	Transferências correntes	10 326	11 599	11 239
Transferências correntes	18 645	16 787	16 396	Administração central	1 128	816	686
Administração central	16 727	14 727	14 606	Famílias	8 529	9 861	9 711
Outras	1 918	2 060	1 790	Outras	669	922	842
Outras	1 722	2 147	1 597	Subsídios	498	748	658
				Outras	1 377	1 417	1 044
Receitas de capital (sem passivos financeiros)	**7 939**	**5 425**	**3 803**	**Despesas de capital** (sem passivos financeiros)	**6 235**	**5 601**	**3 713**
Venda de bens de investimento	10	70	34	Aquisição de bens de capital	1 754	1 873	1 270
Transferências de capital	5 335	3 500	2 850	Transferências de capital	711	893	700
Administração central	3 521	1 746	1 688	Administração central	167	189	115
Outras	1 814	1 754	1 162	Empresas não financeiras	255	265	200
Ativos financeiros	2 592	1 849	914	Outras	289	438	386
Outras	1	6	5	Ativos financeiros	3 767	2 826	1 741
Outras receitas	**3 124**	**4 097**	**4 094**	Outras	3	9	1
Passivos financeiros	**4 021**	**8 028**	**3 772**	**Passivos financeiros**	**5 406**	**8 055**	**4 312**
Total	**41 412**	**44 336**	**37 014**	**Total**	**37 271**	**41 249**	**33 754**

Fonte: CGE/2012: Mapas VI e IX, Mapa 26 e Quadro 62; CGE/2013: Mapas VI e IX e Quadros 68 e 69.

Da análise feita no relatório da CGE à execução orçamental dos SFA[1] destaca-se:

"No ano de 2013 ocorreram diversas alterações orgânicas, relacionadas com a conclusão PREMAC, iniciada em 2011, e com a restruturação da orgânica do XIX Governo Constitucional.

O saldo global do subsector dos SFA situou-se abaixo do objetivo subjacente à segunda alteração ao OE2013 em 169 M€, resultado que é explicado pela evolução desfavorável da receita efetiva (-4,1%) parcialmente compensado pelo comportamento da despesa efetiva (-3,4%).

O desvio na receita efetiva, em -1.132 M€, é essencialmente justificado pela evolução negativa das receitas próprias (taxas de justiça, venda de bens e serviços das EPR e receita da CGA), que contribuíram com 729 M€ para aquele desvio. Contribuiu ainda a execução inferior ao previsto da receita de fundos europeus.

A despesa efetiva situou-se 963 M€ abaixo do objetivo implícito à segunda alteração orçamental, sobretudo pelas despesas de investimento da Parque Escolar, poupança na aquisição de bens e serviços e execução das EPR. Realça-se ainda os encargos financeiros das EPR abaixo do previsto (liquidação antecipada de contratos swap) e o menor volume de encargos no processo de reprivatização do BPN".

[1] Volume I, págs. 130 a 146.

3.2. Receita

No Relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado no domínio das receitas examinando, designadamente, o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à atividade financeira e comparando as receitas orçamentadas com as efetivamente realizadas[1].

A receita da administração central inclui a receita do Estado registada no sistema de gestão de receitas (SGR) e a receita dos serviços e fundos autónomos (SFA)[2] reportada no sistema de informação de gestão orçamental (SIGO). Na CGE de 2013 a receita do Estado[3] totaliza € 147.623 M[4], entre receitas orçamentais (€ 143.602 M) e extraorçamentais[5] (€ 4.022 M), e a receita dos SFA[6] totaliza € 37.014 M de receitas orçamentais[7].

A sustentabilidade das finanças públicas confere especial importância ao controlo das receitas quanto à sua legalidade (com ênfase na aplicação dos princípios orçamentais), correção financeira e adequada contabilização. No âmbito deste Parecer, as ações realizadas para efetivar tal controlo centraram-se na:

- Receita da administração central quer a do Estado, quer a dos SFA - ***vide 3.2.1. a 3.2.3***.
- Receita do IVA, do IRS e do IRC, face à sua importância para a execução orçamental, através do exame dos respetivos sistemas de gestão e controlo e sua contabilização - ***vide 3.2.4. a 3.2.6***.
- Receita obtida por combate à fraude e à evasão, ação inspetiva, cobrança coerciva e aplicação do regime excecional de regularização de dívidas - ***vide 3.2.7. a 3.2.10***.

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

A LEO estabelece os princípios a que se encontra sujeito o OE e a respetiva execução, entre os quais os da universalidade, anualidade, não compensação, não consignação e especificação. Este último concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e despesas públicas[8] que elencam, *inter alia,* os diversos tipos de operações extraorçamentais. A aplicação desses códigos é, pois, extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados pelos serviços da administração central obrigando à contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros que não tenham natureza orçamental. Quanto à não consignação, a LEO também determina que as normas que afetem receitas a determinadas despesas, por razão especial e expressa estatuição legal ou contratual, têm caráter excecional e temporário.

[1] Nos termos do artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
[2] Nos termos do n.º 5 do artigo 2.º da LEO, o subsector dos SFA inclui, desde 2012, as entidades públicas reclassificadas.
[3] Volume I – III.1.1.1. Receitas do Estado.
[4] Volume I – Mapa I – Receita dos Serviços Integrados, por classificação económica.
[5] Volume I – III.1.1.3. Operações Extra Orçamentais.
[6] Volume I – III.1.2. Receita (dos SFA).
[7] Volume I – Mapa VI – Receita dos SFA, por classificação económica. Porém, no SIGO e nos mapas da CGE com a discriminação das receitas dos SFA estão registados € 8.842 M de receitas por operações extraorçamentais.
[8] Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

Ora, tal como em anos anteriores, o exame da contabilização das receitas da administração central inscritas na CGE (que é desenvolvido nos pontos seguintes) pôs em evidência casos relevantes de:

- Desrespeito de princípios orçamentais.
- Incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas.
- Deficiências dos sistemas de contabilização e controlo (com reflexo nos elementos da CGE).

Os principais casos[1] de incumprimento de princípios orçamentais constam do quadro seguinte[2].

Quadro 5 – Principais casos de deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais

(em euros)

Princípios	Âmbito	Situações	Valor
Anualidade, Unidade e Universalidade, Não compensação, Não consignação e Especificação	**Receita Orçamental**	Contribuição de Serviço Rodoviário afeta às Estradas de Portugal	504 177 814,00
		IRS - Receita afeta aos municípios (participação variável)	377 393 340,00
		Contribuição para o Audiovisual afeta à RTP	151 738 670,63
		Receita Fiscal afeta à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	163 772 521,87
		Receita Fiscal afeta ao Instituto de Turismo de Portugal	121 657 637,95
		Receita afeta ao Fundo de Estabilização Tributário (FET)	93 479 755,76
		Receita Fiscal afeta a outros serviços da administração central	297 400 988,87
		Subtotal - Receita Orçamental	**1 709 620 729,08**
	Receita Extraorçamental	Receita de Serviços Integrados não registada na CGE	2 159 683 154,51
		Receita de SFA não registada na CGE	1 143 651 787,37
		Subtotal - Receita Extraorçamental	**3 303 334 941,88**
Total			**5 012 955 670,96**

A receita de 2013 afeta ao FET (€ 93 M) foi indevidamente deduzida à receita do Estado e transferida pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) por transferências extraorçamentais não registadas. Para além disso, a maior parte da receita reportada pelo FET a 2013 (na CGE, através do SIGO) foi obtida, deduzida e transferida pela AT em 2012. Este desfasamento irregular é recorrente e concretiza-se através de uma conta do FET no Tesouro que apresenta € 54 M de saldo no final de 2013 quando o saldo entre receitas e despesas do FET inscritas na CGE[3] é de € 4 M. Merece especial reparo que este valor corresponda apenas a 0,4% das disponibilidades do FET (€ 1.050 M, dos quais € 996 M em CEDIC). Cabe referir que este tipo de irregularidade[4] não se verifica no Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), também gerido por elementos da AT[5], cujo saldo inscrito na CGE (€ 98 M) é o efetivamente existente (€ 1 M em conta no Tesouro e € 97 M em CEDIC).

[1] *Vide* 3.2.1.2 e 3.2.4 a 3.2.6 do presente Parecer e 3.2.1.2 do Parecer sobre a CGE de 2012.

[2] A receita extraorçamental relevada no quadro corresponde ao valor dos saldos das contas dos serviços da administração central que excede os saldos relevados nos mapas contabilísticos gerais da CGE – *Vide* 3.2.1.3.

[3] Volume I – Mapa V – Receita dos SFA, por classificação orgânica (página 489) e Mapa VII – Despesa dos SFA, por classificação orgânica (página 501).

[4] Também já detetado no Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial - *Vide* 9.2.4 do presente Parecer e Relatório de Auditoria n.º 9/2014 (2.ª Secção) – Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial – disponível em www.tcontas.pt.

[5] A atual orgânica do Ministério das Finanças integra o FET e o FEA os quais são fundos autónomos, não personalizados e essencialmente destinados a suportar os encargos com suplementos atribuídos a funcionários e agentes da AT.

3.2.1. Receita da Administração Central

Em matéria de correção financeira, o Tribunal tem formulado reservas sobre a fiabilidade dos valores inscritos na CGE. Na Conta de 2013 subsistem deficiências que foram objeto de recomendações reiteradas pelo Tribunal, designadamente:

- a falta de condições necessárias ao cumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado em vigor desde 2001 e correspondente responsabilização das entidades administradoras - ***vide 3.2.1.1***;
- a omissão de receitas do Estado no respetivo sistema de contabilização orçamental (SGR) e a sua indevida contabilização como receitas próprias de outras entidades públicas - ***vide 3.2.1.2***;
- a deficiente identificação das entidades intervenientes na contabilização das receitas do Estado e das entidades que constituem o universo dos SFA - ***vide 3.2.1.3***;
- a omissão de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por serviços da administração central nos respetivos sistemas de contabilização orçamental (SGR e SIGO) e nos mapas contabilísticos gerais da CGE - ***vide 3.2.1.4.***

3.2.1.1. Incumprimento de normas de contabilização

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

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

[1] O RCRE integra o Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto, e a Portaria n.º 1122/2000, de 28 de julho, que aprovou as Normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas do Estado.
[2] Nos termos dos artigos 1.º, n.º 2 e 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 301/99.
[3] Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.
[4] Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 301/99.
[5] Nos termos do artigo 3.º, n.º 3, das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.
[6] Nos termos dos artigos 6.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 301/99.

- Essa transição é efetivada através de despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta da DGO, à medida que essas entidades reúnam as condições adequadas para administrarem as respetivas receitas[1].

Ora, subsiste o incumprimento de normas fundamentais do RCRE (em vigor desde 2001) visto que:

- As receitas do Estado de 2013 foram contabilizadas no SGR por 118 entidades. Todavia ainda não foi emitido qualquer despacho de transição para o RCRE. A DGO não faz depender a disponibilização do SGR da prévia emissão, para cada entidade, do respetivo despacho de transição nem da nomeação formal do responsável pela contabilização.

  O Tribunal recomendou ao Governo[2] que procedesse, para cada exercício orçamental, à identificação formal de todas as entidades administradoras de receitas, especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades.

  Para as receitas de 2013 tal identificação e especificação só foi divulgada, pela DGO, em 2014. Ora, para essa identificação ser útil e desempenhar o papel de principal elemento de controlo do processo de contabilização, terá de ser conhecida no início de cada exercício orçamental e incluir todas as entidades intervenientes na contabilização. A publicação da listagem no ano seguinte ao de referência não corrige as deficiências que motivaram a recomendação do Tribunal. Para além disso, a lista da DGO só inclui 76 das 118 entidades que registaram receitas no SGR.

- Não existe interligação dos sistemas próprios das EAR ao SGR, continuando a maior parte da informação a ser prestada com incidência mensal (em vez de diária, como determina o RCRE) com relevo para a receita fiscal.

  A falta de interligação dos sistemas próprios das EAR com o SGR tem sido objeto de apreciação crítica pelo Tribunal e dado origem à formulação de recomendações em anteriores pareceres[3], uma vez que a consistência da informação existente no SGR com a residente nos sistemas próprios não se encontra assegurada, para além de inviabilizar o cumprimento de outras normas do regime, designadamente as respeitantes à prestação diária da informação.

  No que respeita à interligação dos sistemas da AT, apesar da importância dessa interligação, da sua exigência legal desde 2001 e da repetida referência do Ministério das Finanças a trabalhos em curso para o efeito, ainda não há data estabelecida para concluir esses trabalhos.

- O IGCP (entidade gestora da tesouraria do Estado) continua a intervir na contabilização fazendo refletir no SGR as transferências efetuadas para contas de receitas do Estado. Essa intervenção não permite responsabilizar as entidades administradoras dessas receitas pela sua contabilização e não contribui para a qualidade da informação prestada, porque se limita ao registo de operações de autoliquidação e cobrança, sem validar os valores cobrados como correspondentes a efetivas e concretas operações de liquidação.

  Em contraditório, a DGO anuncia mais uma fase de implementação do SGR em entidades com receita orçamentada ou transferências para contas de receita do Estado. Ora, a atribuição do SGR não corrige, por si só, as deficiências apontadas porque, para isso, é necessário que as receitas passem a ser registadas pelas entidades que reúnam os requisitos legais para as administrar.

[1] Nos termos do n.º 3 da Portaria n.º 1122/2000.

[2] *Vide* Recomendações 5 – PCGE/2011 e 7 – PCGE/2012, respetivamente.

[3] *Vide* Recomendações 2 – PCGE/ 2010 e 6 – PCGE/2012, respetivamente.

3.2.1.2. Omissão de receitas do Estado

Apesar de a LEO impor a universalidade e a não compensação de receitas e despesas bem como a não consignação do produto das receitas à cobertura de determinadas despesas[1] verifica-se a prática, cada vez mais frequente, da indevida dedução, às receitas do Estado, das verbas consignadas e da omissão, nas despesas do Estado, das transferências dessas verbas para as respetivas entidades beneficiárias as quais as registam como receitas que não administram e, por isso, não podem certificar. Sublinha-se que, para além da consequente falta de transparência da gestão orçamental, a lei não é cumprida sempre que as receitas do Estado sejam contabilizadas por outras entidades que não as respetivas entidades administradoras. Se, para além disso, as entidades beneficiárias de receitas do Estado não fizerem parte do OE, as verbas que lhes forem afetas também não ficam contabilizadas na CGE.

Em 2013, apesar de a administração da receita fiscal competir à AT, outros serviços da administração central (incluindo EPR) contabilizaram € 1.135 M de impostos como receitas próprias quando estas importâncias deveriam ter sido registadas no SGR pela AT antes de serem transferidas para as respetivas entidades beneficiárias.

Quase metade daquele valor (€ 504 M) respeita à contribuição de serviço rodoviário (CSR)[2] mas foi registado como imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISPE) pela empresa Estradas de Portugal (EP). O Tribunal tem-se pronunciado sobre esta matéria considerando que a CSR deve ser registada pela AT como receita do Estado e que a consequente transferência deve constar da despesa do Estado e da receita da EP (dada a integração desta empresa no subsector dos SFA como EPR) no OE e na respetiva execução orçamental. Acresce que a CSR é uma receita pública específica e, como qualquer outra, deve ser registada com classificação económica apropriada em cumprimento do princípio orçamental da especificação devendo por isso ser assegurada, sempre que necessário, a atualização dos códigos de classificação económica das receitas e despesa públicas[3].

A situação suscita maior reparo quando uma receita fiscal não é considerada como tal no OE nem na CGE. É o caso dos € 152 M obtidos com a contribuição do audiovisual (CAV) que, sendo um imposto[4], é cobrada pelas empresas distribuidoras de energia elétrica e entregue à RTP que, indevidamente, a contabiliza como se de *venda de bens e serviços correntes* se tratasse (à semelhança do praticado relativamente às receitas obtidas com publicidade). Em contraditório, a DGO refere: *"Para o OE 2015, a (…) CAV foi reclassificada como taxa e, segundo o art.º 6.º da Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto que a aprovou, constitui uma receita própria da RTP"*. Ora, como referido, a CAV é um imposto e não uma taxa visto não se tratar da contraprestação de um serviço.

As receitas fiscais são devidas ao Estado, na medida em que este é o sujeito ativo da respetiva relação jurídica tributária, pelo que os princípios constitucionais e legais da unidade e da universalidade impõem a inscrição da previsão da sua cobrança, como receitas do Estado, na LOE de cada ano[5]. Acresce que um dos princípios da execução orçamental determina que nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente, tenha sido objeto de correta inscrição orçamental e esteja adequadamente classificada[6].

[1] Nos termos dos artigos 5.º a 7.º da LEO.

[2] A CSR foi criada para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP substituindo, nos termos legais e até à concorrência do respetivo montante, uma parte da receita de ISPE, nos termos da Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto.

[3] A DGO prevê que, no âmbito da revisão do classificador económico, a CSR seja autonomizada em artigo próprio.

[4] *Vide* Acórdãos n.º 354/98 e n.º 307/99 do Tribunal Constitucional.

[5] *Vide* Parecer sobre a CGE de 2008 – Volume I – ponto 2.2.3 – Contribuição de serviço rodoviário (páginas 90 e 91).

[6] Nos termos do n.º 3 do artigo 42.º da LEO.

3.2.1.3. Deficiente identificação das entidades

O controlo eficaz das contas públicas, nomeadamente para verificar que a execução do OE é integralmente reportada, pressupõe a certificação do universo das entidades da administração central. Para além das deficiências relativas à identificação das entidades administradoras da receita do Estado, subsistem deficiências quanto à identificação das entidades que constituem o subsector dos SFA.

Nos termos da LEO[1], as EPR integram-se nos SFA como entidades que *"(...) independentemente da sua natureza e forma, (...) tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento"*. Contudo, 16 das entidades[2] assim consideradas pela autoridade estatística nacional[3] não constam, sem qualquer justificação, do OE para 2013[4] nem da subsequente execução. O Tribunal já recomendou[5] que o Governo, através da DGO, justifique todas as alterações na composição do universo dos serviços da administração central (incluindo as EPR) que ocorram após a divulgação pelo Instituto Nacional de Estatística da lista das entidades que integram o sector institucional das Administrações Públicas. A DGO, sobre esta matéria, referiu[6] que *"(...) irá diligenciar no sentido de encetar um procedimento que garanta o conhecimento atualizado da lista em causa que é consistente com a considerada pelo INE, procurando dar acolhimento à recomendação do TC"*.

No OE e na CGE subsiste a indevida omissão de SFA em desrespeito do disposto na LEO[7] apesar da crítica recorrente do Tribunal. Em 2013 verifica-se, concretamente, a omissão dos fundos autónomos seguintes[8]: o Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde, o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo, o Fundo de Garantia de Depósitos, o Fundo de Resolução, o Fundo de Contragarantia Mútuo, o Sistema de Indemnização aos Investidores e o Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores.

O exame da execução orçamental continua, assim, a revelar omissões significativas com desrespeito, *inter alia*, pelo princípio orçamental da unidade e universalidade.

---

1 Nos termos do n.º 5 do artigo 2.º da LEO.

2 Agência Nacional PROALV – Programa Aprendizagem ao Longo da Vida, Associação das Universidades de Língua Portuguesa, Associação para o Desenvolvimento da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto, Comissão Instaladora do Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia, Polisalbufeira, Defaerloc – Locação de Aeronaves Militares, SA, Defloc – Locação de Equipamentos de Defesa, SA, Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, Fundação da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Fundação da Universidade de Lisboa, Fundação das Universidades Portuguesas, Fundação para o Desenvolvimento das Ciências Económicas, Financeiras e Empresariais, ICAT – Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia da FCUL, IMAR – Instituto do Mar, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Albufeira, SA, UNESUL - Associação Universidade - Empresa do Sul e a União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa.

3 Lista das "Entidades do Sector Institucional das Administrações Públicas 2011", de março de 2012, anterior à circular de preparação do OE/2013.

4 Não constavam já do Anexo IX da Circular Série A n.º 1371 – preparação do OE/2013 (republicada em 19/09/2012).

5 *Vide* Recomendação 8 – PCGE/2012.

6 No exercício do contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2012.

7 Nos termos do artigo 2.º.

8 Note-se que as quatro primeiras entidades (que também não constam do OE para 2014) constam como EPR do Anexo I da Circular da DGO para preparação do OE para 2015 (Circular n.º 1376 – Série A), classificação que se encontra incorreta uma vez que essas entidades são SFA integrados na administração central do Estado prévia e independentemente da sua inclusão pelo INE como Entidades do Sector Institucional das Administrações Públicas.

3.2.1.4 Fluxos financeiros não relevados

Nos termos legais, a reconciliação da receita inscrita no SGR e no SIGO com as entradas de fundos na tesouraria do Estado é integral e não parcial visto incluir receitas extraorçamentais. Porém, o Quadro 5 mostra que parte substancial dos fluxos financeiros (€ 3.303 M) recebidos por serviços da administração central não se encontra registada nos pertinentes mapas contabilísticos gerais da CGE. Uma divergência desta dimensão evidencia bem a necessidade e a urgência de relevar a totalidade dos fluxos financeiros desses serviços nos respetivos sistemas de contabilização orçamental visto que essa omissão além de desrespeitar os princípios orçamentais:

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

Para corrigir estas deficiências o Tribunal recomenda, desde 2009[1], o registo integral dos fluxos financeiros dos serviços da administração central nos sistemas de contabilização orçamental (SGR e SIGO), classificando em operações extraorçamentais a parte não relevada em operações orçamentais. Porém em 2013, como evidencia o Quadro 6, apenas SFA de seis ministérios (18 em 256 SFA) registaram operações extraorçamentais[2].

Quadro 6 – Serviços e Fundos Autónomos – Operações Extraorçamentais

(em milhares de euros)

Ministério	Receita	Despesa	Saldo
Presidência do Conselho de Ministros	7 027 000	5 678 277	1 348 723
Economia	1 034 771	974 160	60 611
Agricultura e do Mar	712 658	712 778	-120
Educação e Ciência	67 272	57 505	9 768
Solidariedade, Emprego e da Segurança Social	723	723	0
Encargos Gerais do Estado	32	32	0
Total	**8 842 457**	**7 423 475**	**1 418 981**

Fonte: SIGO e Mapa 31 da CGE de 2013.

De notar que os restantes sete ministérios (Ministérios das Finanças, dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional, da Administração Interna, da Justiça, da Saúde e do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia) não registaram receita nem despesa de operações extraorçamentais.

Em contraditório, a DGO *"reafirma não ser possível, neste momento, relevar as operações extraorçamentais dos SI (…) que não revistam a forma de reposições abatidas nos pagamentos (RAP), atendendo à necessidade de conciliação da receita inscrita no SGR/SCR com as entradas de fundos registados na tesouraria do Estado"*. Ora, nos termos legais, tal reconciliação é integral por incluir todas as receitas extraorçamentais.

[1] *Vide* Recomendações: 11 – PCGE/2009, 43 – PCGE/2010, 46 – PCGE/2011, 42 e 43 – PCGE/2012.

[2] O Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, sob tutela da Presidência do Conselho de Ministros, (extinto pelo Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de outubro, que cria a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP) regista 73% (€ 6.418 M) da receita extraorçamental (€ 5.080 M em despesa) como intermediário dos fluxos financeiros recebidos da UE. Segundo as instruções da DGO, os fluxos financeiros provenientes da UE são, na maior parte das situações, registados pela entidade intermediária, como operações extraorçamentais.

3.2.2. Receita do Estado

Como indica o Quadro 7, a receita efetiva[1] aumenta € 2.015 M (4,8%) devido ao efeito conjugado:

- do aumento das *receitas fiscais* em € 4.232 M (13,2%), sobretudo as do IRS e do IRC;
- da redução das *receitas de capital* em € 2.684 M (-42,7%), devido ao efeito base da receita extraordinária de 2012 por transferência dos fundos de pensões do sector bancário (€ 2.687 M).

Quadro 7 – Receita do Estado – Evolução de 2012 para 2013

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação	
	2012	2013	Valor	(%)
Receitas Correntes	**35 525**	**40 324**	**4 799**	**13,5**
Receitas Fiscais	**32 041**	**36 273**	**4 232**	**13,2**
Impostos Diretos, dos quais:	**13 634**	**17 415**	**3 781**	**27,7**
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	9 086	12 312	3 226	35,5
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	4 281	5 095	814	19,0
Impostos Indiretos, dos quais:	**18 407**	**18 858**	**451**	**2,4**
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISPE)	2 116	2 102	-13	-0,6
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	12 800	13 249	449	3,5
Imposto sobre Veículos (ISV)	362	352	-9	-2,6
Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)	1 354	1 313	-41	-3,0
Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	168	173	5	3,0
Imposto do Selo (IS)	1 358	1 367	9	0,6
Imposto Único de Circulação (IUC)	198	256	58	29,3
Receitas Correntes Não Fiscais, das quais:	**3 484**	**4 051**	**567**	**16,3**
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	433	494	61	14,1
Taxas, Multas e Outras Penalidades	736	752	16	2,2
Rendimentos da Propriedade	527	1 130	603	114,4
Transferências Correntes	843	861	18	2,1
Receitas de Capital	**6 292**	**3 608**	**-2 684**	**-42,7**
Venda de Bens de Investimento	2	66	64	2 934,6
Transferências de Capital	2 847	71	-2 775	-97,5
Ativos Financeiros (excluindo empréstimos a curto prazo e títulos)	2 357	3 019	662	28,1
Outras Receitas Capital	1 086	452	-633	-58,3
Outras Receitas	**398**	**297**	**-101**	**-25,3**
Recursos Próprios Comunitários	155	144	-12	-7,5
Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	74	54	-21	-28,1
Saldo da Gerência Anterior	168	100	-68	-40,5
Receita Efetiva	**42 215**	**44 230**	**2 015**	**4,8**
Transferências intrassectoriais	16	27	11	70,9
Ativos Financeiros (empréstimos a curto prazo e títulos)	315	174	-141	-44,8
Passivos Financeiros	112 079	99 171	-12 908	-11,5
Receita Orçamental	**154 624**	**143 602**	**-11 023**	**-7,1**
Operações Extraorçamentais	2 483	4 022	1 538	61,9
Receita Total (SGR)	**157 108**	**147 623**	**-9 485**	**-6,0**

Fonte: SGR de 2012 e 2013.

[1] Para determinar a receita efetiva excluíram-se, para além das receitas de passivos financeiros e das transferências entre SI (evitando duplicações), as de ativos financeiros provenientes de empréstimos a curto prazo e títulos. A execução da receita de ativos financeiros inclui, no entanto, € 280 M recebidos em 2013 com a recompra pelo Banco Português de Investimento (BPI) de instrumentos de capital contingente emitidos ao abrigo do processo de recapitalização da banca, subscritos pelo Estado e considerados na despesa efetiva de 2012.

A evolução das receitas fiscais resulta do aumento de € 3.781 M (27,7%) nos *impostos diretos*[1] e de € 451 M (2,4%) nos *impostos indiretos.*

A receita do IRS aumenta € 3.226 M (35,5%), superando o objetivo constante da segunda alteração à LOE para 2013 (crescimento de 32,2%), devido, sobretudo, ao efeito das tabelas de retenção na fonte para 2013 sobre rendimentos de trabalho dependente e pensões[2] e ao aumento verificado nas taxas de retenção na fonte sobre os rendimentos de capital, prediais, empresariais e profissionais[3].

A receita do IRC aumenta € 814 M (19%), quadruplicando o objetivo constante da segunda alteração à LOE para 2013 (crescimento de 4,7%). Para tal evolução contribui:

- a cobrança de € 573 M obtida com o Regime Excecional de Regularização de Dívidas (RERD) – ***vide 3.2.10.*** – mais de 90% (€ 529 M) em execução fiscal; a receita obtida em novembro e dezembro de 2013 excede em € 497 M (53,8%) a obtida no período homólogo de 2012, o que confirma o impacto do RERD;
- o aumento dos pagamentos por conta e da cobrança das autoliquidações de IRC subjacentes às declarações de rendimentos de 2012 entregues em maio de 2013 (a receita desse mês excede a de maio de 2012 em € 234 M);

Segundo o Relatório da CGE, a receita de IVA aumenta € 449 M (3,5%) e:

> *"Esta evolução evidencia a recuperação da atividade económica e a maior eficácia do combate à evasão fiscal e à economia paralela, em consequência dos resultados expressivos obtidos com a aplicação do RERD, como também com a reforma da faturação e com a reforma dos documentos de transporte. Contudo, importa referir que a partir de 2013 passou a ser contabilizado para efeitos de execução orçamental o IVA Social, que não está incluído na execução dos anos anteriores. Em 2013 o valor do IVA Social foi de 725 milhões de euros, que foi entregue à Segurança Social por despesa orçamental".*

Ora, relacionar em tais termos a evolução da receita de IVA com a recuperação da atividade económica não decorre da evidência disponível visto que:

- a receita do IVA diminui € 443 M (-3,2%) aplicando, também à receita de 2012, o novo e correto procedimento de contabilização do IVA Social, para a tornar comparável à de 2013;
- apesar da alteração na contabilização da receita do IVA afeta à segurança social (IVA Social) ser referida no relatório da CGE, a comparabilidade dos dados tomados para a apreciação da evolução da receita de IVA não foi assegurada, daí resultando conclusões erróneas.

Inconsistências deste tipo comprovam a necessidade de a entidade administradora registar integralmente a receita fiscal na receita do Estado e, na despesa, a parte dessa receita que for posteriormente transferida para as respetivas entidades beneficiárias.

[1] A receita dos *outros impostos diretos* diminui € 259 M (96,8%) influenciada pelo efeito base da receita obtida em 2012 (€ 258 M) com o processo de regularização tributária de elementos patrimoniais detidos no estrangeiro (RERT III), previsto no artigo 166.º da LOE para 2012.

[2] Aprovadas pelo Despacho n.º 796-B/2013, de 14 de janeiro, do Ministro de Estado e das Finanças.

[3] Nos termos dos artigos 71.º, 72.º e 101.º do Código do IRS, com as alterações constantes da LOE para 2013.

A receita do ISPE decresce € 13 M (-0,6%). Como sucede desde 2010, o valor a transferir para a empresa pública Estradas de Portugal, a título de contribuição de serviço rodoviário (CSR), foi indevidamente deduzido à receita do ISPE (€ 500 M).

A receita de IS aumenta apenas € 9 M (0,6%) apesar do crescimento previsto de € 220 M (15,4%).

O decréscimo das *receitas de capital* em € 2.684 M (-42,7%) resulta, sobretudo, da redução em € 2.775 M (97,5%) das *transferências de capital* devido ao efeito base da transferência dos fundos de pensões do sector bancário para o Estado[1] (€ 2.687 M) que ocorreu em 2012.

A receita de *ativos financeiros* aumenta € 662 M (28,1%)[2] pelo efeito conjugado da:

- amortização de empréstimos concedidos a EPR (mais € 1.244 M do que em 2012);
- recompra pelo Banco Português de Investimento de instrumentos de capital contingente (€ 280 M em 2013);
- alienação de partes sociais de empresas, visto o produto das operações de privatização afeto a receita do Estado em 2013 totalizar € 1.459 M (menos € 789 M do que em 2012), sendo € 993 M provenientes da privatização da ANA – Aeroportos de Portugal e € 467 M dos CTT – Correios de Portugal.

As *outras receitas de capital* registam um decréscimo de € 633 M (-58,3%) devido ao efeito base das receitas obtidas em 2012, relativamente às verbas:

- pagas pela ANA, nos termos do contrato de concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal (€ 800 M em 2012 e € 400 M em 2013)[3];
- entregues ao Estado pelo ICP-ANACOM, em resultado do leilão para atribuição de direitos de utilização de frequências da 4.ª geração (4G) de redes de telemóveis (€ 272 M em 2012 e € 20 M em 2013)[4].

Refira-se ainda a restituição de € 167 M a diversas entidades, a título de compensação por conta da verba referente ao equilíbrio económico-financeiro recebida pelo Estado, como contrapartida pela concessão da utilização de recursos hídricos em 2007[5].

---

[1] Nos termos do Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro.

[2] A receita de ativos financeiros foi deduzida, em € 40 M, através de uma operação registada como restituição mas que apenas visou transferir para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) o produto da receita obtida em 2012 com a reprivatização do Banco Português de Negócios (BPN) – *Vide* 3.2.3.

[3] Os € 800 M recebidos em 2012 respeitam à primeira prestação do pagamento inicial previsto no ponto 6 alínea a) do respetivo contrato de concessão tendo sido recebidos mais € 400 M em 2013, nos termos da alínea b) do mesmo contrato.

[4] Nos termos do regulamento desse leilão (concluído em janeiro de 2012) um terço do valor a pagar pelos interessados poderia ser diferido por um período máximo de cinco anos (n.º 5 do artigo 30.º do Regulamento n.º 560-A/2011, de 19 de outubro). O n.º 2 do artigo 2.º da Portaria n.º 218/2012, de 19 de julho, determinou a entrega dos pagamentos diferidos nos cofres do Estado até ao 5.º dia útil após a receção dos respetivos valores pelo ICP – ANACOM.

[5] Nos termos do n.º 3 do artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio. As entidades beneficiárias foram a EEM – Empresa de Eletricidade da Madeira, EDA – Eletricidade dos Açores SA, FRAE – Fundo Regional de Apoio às Atividades Económicas, REN – Rede Elétrica Nacional e ADENE – Agência para a Energia.

As receitas correntes não fiscais aumentam € 567 M (16,3%) em resultado do aumento em € 603 M (114,4%) da receita de *rendimentos da propriedade*, que se ficou a dever ao acréscimo dos:

- dividendos pagos pelo Banco de Portugal, de € 19 M em 2012 para € 359 M em 2013;
- juros por instrumentos de capital contingente emitidos ao abrigo do processo de recapitalização da banca e subscritos pelo Estado (*coco bonds*), de € 218 M em 2012 para € 434 M em 2013;
- juros de empréstimos contraídos por empresas públicas entretanto integradas no subsector dos SFA como entidades públicas reclassificadas, de € 205 M em 2012 para € 240 M em 2013[1].

3.2.3. Receita dos serviços e fundos autónomos

As receitas dos SFA são reportadas, através do SIGO, por valores mensais acumulados, sendo daí extraídos os dados que figuram na CGE[2].

O Tribunal já recomendou[3] o aperfeiçoamento desse sistema por não identificar as operações contabilizadas nem a cada uma associar data-valor e de registo, elementos essenciais para apreciar a correção dos procedimentos de contabilização, quanto à fiabilidade e tempestividade da informação[4].

Em contraditório, a DGO alega que o sistema de informação orçamental dos SFA decorre do respetivo regime de autonomia previsto na Lei de Bases da Contabilidade Pública (LBCP). Acrescenta que o *"SIGO é um sistema de reporte da execução orçamental criado para satisfazer as necessidades de recolha da DGO, uma vez que os SFA detêm sistemas próprios onde efetuam o registo de todas as operações orçamentais de forma individual, e dos quais não é possível fazer uma transposição plena dos registos"*.

Ora, é a própria LBCP que impõe a fiscalização da gestão orçamental dos SFA através de um sistema de controlo sistemático sucessivo[5], com base na informação prestada à DGO. Acresce que a evocada falta de interligação dos sistemas próprios não tem impedido os serviços integrados de identificar as operações registadas no SGR através de numeração sequencial, data-valor e data de registo, elementos essenciais ao controlo sistemático sucessivo.

Em 2013, na informação reportada através do SIGO/SFA constaram 256 SFA (incluindo 56 EPR), três dos quais (Fundo de Salvaguarda do Património Cultural, Companhia Nacional de Bailado, EPE e GESCULT – Serviços Partilhados da Cultura, ACE) reportaram execução nula apesar de constarem do Mapa V do OE para 2013[6].

[1] Das quais se destacam: Estradas de Portugal (€ 89 M), REFER (€ 84 M), Metro de Lisboa (€ 36 M), Metro do Porto (€ 27 M) e Parque Escolar (€ 4 M).

[2] Concretamente os dados referentes ao "mês 13".

[3] *Vide* Recomendação 4 – PCGE/2010 e Recomendação 6 – PCGE/2011.

[4] Neste contexto, realça-se que anterior ao "mês 13" (CGE), a última informação sobre a execução orçamental da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa (SCML) reportada no SIGO foi a referente ao "mês 08" (janeiro a agosto).

[5] Nos termos do artigo 11.º da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro.

[6] Mapa constante da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro – Lei OE 2013, da Lei n.º 51/2013, de 24 de julho (1.ª alteração) e da Lei n.º 83/2013, de 9 de dezembro (2.ª alteração).

O quadro seguinte compara, por classificação económica, a execução das receitas de 2013 com as de 2012. Para determinar a receita efetiva excluíram-se, para além das receitas de passivos financeiros, das transferências entre SFA (evitando duplicações) e do saldo da gerência anterior, as de ativos financeiros provenientes de empréstimos a curto prazo e títulos.

Como se evidencia no quadro seguinte, a receita efetiva dos SFA (sem EPR) totaliza € 25.495 M em 2013, menos € 2.261 M (-8,1%) do que em 2012. Considerando as EPR, a receita efetiva do subsector é de € 28.102 M menos € 3.154 M (-10,1%) do que em 2012, uma vez que a receita efetiva das EPR registou uma quebra de € 894 M (-24,8%) face a 2012.

A redução da receita do subsector deve-se à diminuição das receitas de capital em € 2.476 M (-44,5%) e das receitas correntes em € 685 M (-2,7%).

Quadro 8 – Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – Execução

(em milhões de euros)

Classificação Económica	Execução						Variação			
	2012			2013			SFA (sem EPR)		SFA (com EPR)	
	SFA	EPR	Total	SFA	EPR	Total	Valor	(%)	Valor	(%)
Receitas Correntes	**23 122**	**2 628**	**25 656**	**22 700**	**2 362**	**24 972**	**-422**	**-1,8**	**-685**	**-2,7**
Receitas Fiscais	**369**	**675**	**1 043**	**457**	**668**	**1 125**	**88**	**24,0**	**82**	**7,9**
Receitas Correntes Não Fiscais	**22 753**	**1 953**	**24 613**	**22 243**	**1 693**	**23 846**	**-510**	**-2,2**	**-766**	**-3,1**
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	3 353	0	3 353	4 597	1	4 598	1 244	37,1	1 245	37,1
Taxas, Multas e Outras Penalidades	1 287	278	1 565	1 255	374	1 629	-32	-2,5	64	4,1
Rendimentos da Propriedade	294	54	348	240	107	347	-54	-18,4	-2	-0,5
Transferências Correntes, das quais	17 158	908	17 972	15 508	605	16 023	-1 650	-9,6	-1 950	-10,8
Estado	15 680	468	16 054	13 850	473	14 233	-1 829	-11,7	-1 821	-11,3
Outras	1 479	440	1 918	1 658	132	1 790	179	12,1	-128	-6,7
Venda de Bens e Serviços Correntes	565	663	1 228	564	566	1 130	-1	-0,2	-98	-8,0
Outras Receitas Correntes	96	50	146	79	41	120	-17	-17,7	-26	-17,8
Receitas de Capital	**4 596**	**973**	**5 561**	**2 754**	**341**	**3 085**	**-1 842**	**-40,1**	**-2 476**	**-44,5**
Venda de Bens de Investimento	6	5	10	9	25	34	3	59,8	24	226,0
Transferências de Capital, das quais	4 471	793	5 256	2 558	229	2 776	-1 914	-42,8	-2 479	-47,2
Estado	3 080	369	3 442	1 605	19	1 615	-1 475	-47,9	-1 827	-53,1
Outras das quais:	1 391	423	1 814	952	209	1 162	-438	-31,5	-652	-36,0
Fundos de Pensões	573	0	573	48	0	48	-525	-200	-525	-200
Ativos Financeiros (sem empréstimos de curto prazo e títulos)	119	174	293	185	84	269	66	55,4	-24	-8,3
Outras Receitas Capital	0	1	1	2	3	5	2	662,1	4	276,7
Outras Receitas	38	1	39	41	5	46	3	8,7	7	18,1
Receita Efetiva	**27 756**	**3 601**	**31 256**	**25 495**	**2 707**	**28 102**	**-2 261**	**-8,1**	**-3 154**	**-10,1**
Transferências Correntes de SFA	579		673	283		374	-295	-51,1	-299	-44,5
Transferências de Capital de SFA	71		79	63		73	-8	-10,7	-6	-7,1
Ativos Financeiros (empréstimos curto prazo e títulos)	2 299	0	2 299	645	0	645	-1 654	-72,0	-1 654	-72,0
Saldo da Gerência Anterior	2 716	369	3 085	3 438	610	4 048	722	26,6	963	31,2
Passivos Financeiros	162	3 860	4 021	46	3 726	3 772	-116	-71,5	-249	-6,2
Receita Orçamental	**33 582**	**7 830**	**41 412**	**29 971**	**7 043**	**37 014**	**-3 612**	**-10,8**	**-4 399**	**-10,6**
Operações Extraorçamentais	10 432	10	10 442	8 811	31	8 842	-1 621	-15,5	-1 599	-15,3
Receita Total (SIGO)	**44 014**	**7 840**	**51 854**	**38 782**	**7 075**	**45 856**	**-5 232**	**-11,9**	**-5 998**	**-11,6**

Fonte: SIGO.

As receitas correntes dos SFA (com EPR) diminuem € 685 M (-2,7%) por efeito conjugado do:

- decréscimo de € 1.821 M (-11,3%), nas transferências correntes do Estado, sobretudo para a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) e Caixa Geral de Aposentações (CGA) com uma diminuição de € 1.807 M (-29,1%) e € 105 M (-2,3%), respetivamente;
- acréscimo de € 1.245 M (37,1%), nas contribuições para a segurança Social CGA e ADSE em, consequência das alterações ao Estatuto da Aposentação, designadamente o aumento da contribuição da entidade patronal para a CGA de 15% para 20%[1], e o alargamento, a partir de 1 de janeiro de 2013, da base de incidência contributiva[2] à totalidade das remunerações dos trabalhadores inscritos na CGA.

O decréscimo das receitas de capital dos SFA (com EPR) em € 2.476 M (-44,5%) resulta, sobretudo do efeito base das receitas de capital de 2012 e do qual resultou a:

- diminuição em € 2.479 M (-47,2%) das transferências de capital, em especial as provenientes do Estado que diminuem € 1.827 M (-53,1%), com destaque para as destinadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), que passaram de € 2.768 M (reprivatizações da EDP e da REN) para € 1.340 M em 2013 (privatizações da ANA e dos CTT);
- redução das outras transferências de capital, em € 652 M, justificada, sobretudo, pela receita proveniente da transferência dos fundos de pensões para a CGA que em 2012 totalizou € 573 M (fundos de pensões da Portugal Telecom[3] e do grupo Banco Português de Negócios (BPN)[4], no valor de €476 M e € 97 M, respetivamente) face aos € 48 M arrecadados em 2013, provenientes da transferência dos fundos de pensões do Instituto de Financiamento de Agricultura e Pescas (IFAP)[5].

Note-se que a verba transferida para o FRDP em 2013 proveniente das operações de privatização da ANA e dos CTT é inferior, em € 119 M, à receita destinada ao Estado, para amortização de dívida pública (€1.459M) [6]. Nos termos legais[7] essa verba devia ter sido transferida em 2013 mas só o foi no primeiro trimestre de 2014, repetindo-se o ocorrido com a receita obtida em 2012 com a reprivatização do BPN, no montante de € 40 M, que apenas foi transferida para o FRDP em 2013.

Em contraditório, o IGCP alega, quanto à verba das privatizações da ANA e dos CTT, insuficiência da dotação disponível (€ 1.000 M) e da alteração orçamental (mais € 340 M) para efetuar a transferência do valor total para o FRDP. Quanto à receita da reprivatização do BPN, alega que a entrada da verba na tesouraria do Estado em 31/12/2012 inviabilizou a sua transferência para o FRDP ainda nesse ano.

[1] Nos termos do n.º 1 do artigo 79.º da LOE para 2013.

[2] Nos termos do n.º 3 do artigo 83.º da LOE para 2013.

[3] Operação iniciada em 2010 e concluída em 2012. As condições da transmissão de responsabilidades e financiamento foram definidas no Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de dezembro. O Tribunal examinou a contabilização dos valores recebidos pela CGA em resultado da transferência dos fundos nos anos de 2010, 2011 e 2012 – *Vide* Pareceres sobre a CGE de 2010 (página 73), de 2011 (página 71) e de 2012 (página 73).

[4] Nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 88/2012, de 11 de abril.

[5] Do Relatório e Contas de 2012 do IFAP consta que o valor do fundo de pensões em 31 de dezembro de 2012 era de € 48.498.238,00 (mais € 396.991,80 do que o valor transferido para a CGA). Em 31 de dezembro de 2013, a dívida do IFAP à CGA totalizava € 415.672,31, dos quais € 18.680,08 respeitavam a juros compensatórios.

[6] Por Despachos da Ministra de Estado e das Finanças n.º 308/2014 (CTT) no valor de € 467 M e n.º 358/2014 (ANA) no valor de € 993 M, ambos de 27 de dezembro de 2013.

[7] Nos termos do artigo 16.º da Lei Quadro das Privatizações (Lei n.º 11/90, de 5 de abril, alterada pela Lei n.º 50/2011, de 13 de setembro).

Ora, devendo as operações de privatização ser planeadas e a entrada da respetiva contrapartida financeira na tesouraria do Estado ser conhecida antecipadamente, as transferências das verbas para o FRDP deviam ter sido previstas e organizadas, como necessário, para evitar o recurso a procedimentos contabilísticos inadequados. Com efeito, o recurso a uma restituição de receita do Estado a favor do FRDP, para transferir receita de operações de privatização no ano seguinte ao que respeita, é um procedimento contabilístico inadequado[1] (em desrespeito dos princípios da universalidade e da não compensação) pois reduz a receita do ano da restituição e omite, na despesa, a verba transferida para o FRDP que não a regista em transferências de capital mas como receita de alienação de partes sociais.

O quadro seguinte identifica os SFA (sem EPR) com maior peso na receita efetiva (71,5%) e os principais fatores explicativos da evolução dessa receita.

Quadro 9 – Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – Principais fatores explicativos da evolução da receita

SFA	Principais fatores explicativos da evolução da receita
ACSS	Decréscimo da receita efetiva em € 1.846 M (-28,7%) decorrente da diminuição da transferência corrente do OE em € 1.807 M (-29,1%), devido sobretudo ao efeito base das verbas recebidas em 2012 por via da 1.ª e 2.ª alteração ao OE (um total de € 1.932 M) tendo sido apenas aplicado na regularização de dívidas do SNS o montante de € 1.500 M.
CGA	Crescimento da receita efetiva em € 626 M (7,3%), devido ao efeito conjugado: - do aumento das quotas e comparticipações para a CGA em € 1.179 M (41,4%), cuja execução (€ 4.026 M) representa 43,8% do total e inclui a contribuição extraordinária de solidariedade aplicada às pensões (€ 388 M) e o efeito da reposição dos subsídios de férias e das prestações correspondentes ao 14.º mês e equivalentes aos aposentados, reformados e demais pensionistas; - da redução das transferências de capital, em € 525 M, justificada, sobretudo, pela receita proveniente da transferência dos fundos de pensões para a CGA que em 2012 totalizou € 573 M (fundos de pensões da PT e do BPN), face aos € 48 M arrecadados em 2013, provenientes da transferência do fundo de pensões do IFAP; - da redução das transferências correntes do Estado em € 105 M.
FRDP	Diminuição da receita efetiva em € 1.443 M (-50,6%) que decorre do decréscimo das transferências de capital do Estado, em € 1.428 M (-51,6%), justificado pela diminuição das transferências para o FRDP que passaram de € 2.768 M em 2012 para € 1.340 M em 2013.
IGFEJ	Decréscimo da receita em € 72 M (-19,4%) que decorre da diminuição da receita de taxas em € 58 M (-21,7%), sobretudo as taxas de justiça com uma diminuição de € 47 M.
ARS Norte e LVT	Crescimento da receita efetiva da ARS Norte em € 56 M e da ARS LVT em € 73 M, representando as transferências correntes do Estado um peso na receita efetiva de 97% e 94%, respetivamente.

Como o quadro seguinte evidencia, apenas cinco EPR[2] concentram 58,2% (€ 1.577 M) da receita efetiva reportada pelas 56 EPR no SIGO (€ 2.707 M).

Quadro 10 – Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – EPR com maior receita

(em milhões de euros)

EPR	Execução		Variação	
	2012	2013	Valor	(%)
Estradas de Portugal, SA	770	824	54	7,0
Rádio e Televisão de Portugal, SA	628	246	-383	-60,9
Universidade do Porto - Fundação Pública	203	231	28	14,0
Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE	459	225	-235	-51,1
Parque Escolar, EPE	418	51	-367	-87,8
Total	**2 479**	**1 577**	**-902**	**-36,4**
Receita Efetiva das EPR	**3 601**	**2 707**	**-894**	**-24,8**

Fonte: SIGO.

[1] E que já foi objeto de crítica pelo Tribunal – *Vide* Relatório n.º 3/2014 – AEOAC (2.ª Secção) – Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central em 2013 (valores provisórios).

[2] As cinco entidades tomadas correspondem ao extrato das EPR com maior receita de 2012 a 2013.

No que respeita à empresa Estradas de Portugal, dos € 824 M de receita efetiva, € 504 M foram registados como receita de ISPE – ***vide 3.2.1.2*** – e € 293 M provêm de portagens.

No caso da RTP, dos € 246 M de receita efetiva, € 52 M resultam de transferências correntes do Estado (indemnização compensatória pela prestação de serviço público[1]) e € 194 M resultam de vendas de bens e serviços correntes, valor no qual se inclui indevidamente a CAV – ***vide 3.2.1.2***. A receita efetiva diminui € 383 M (-60,9%) face a 2012, o que resulta da redução do valor da indemnização compensatória (€ 90 M em 2012[2]) e, sobretudo, do efeito de base decorrente do facto de a RTP ter recebido do Estado, em 2012, € 344 M, para amortização de passivos financeiros.

Quanto à empresa Parque Escolar, dos € 51 M de receita efetiva, € 41 M (80%) resultam de transferências correntes da UE (FEDER – Programa Operacional Valorização do Território), cuja redução em € 314 M explica quase totalmente a diminuição de € 367 M (88%) na receita efetiva.

Dos € 225 M de receita efetiva da REFER, € 85 M são transferências de capital da UE (Programa Operacional Valorização do Território do Quadro de Referência Estratégico Nacional) que diminuem € 168 M (-66,5%) e € 54 M são transferências correntes do Estado (mais € 5 M que em 2012).

Metade da receita efetiva da Universidade do Porto provém de transferências correntes do OE.

Embora não integrem a receita efetiva, face à sua dimensão financeira em 2013 constam do quadro seguinte os empréstimos a médio e longo prazo concedidos pelo Estado às EPR (€ 3.191 M). Salienta-se que os empréstimos, concedidos a apenas 7 EPR, ultrapassam em € 484 M o total da receita efetiva das 56 EPR (€ 2.707 M) que, em 2013, integraram o subsector dos SFA.

Quadro 11 – Empréstimos do Estado às EPR

(em milhões de euros)

EPR	2012			2013		
	Previsão Inicial	Previsão Corrigida	Execução	Previsão Inicial	Previsão Corrigida	Execução
REFER, EPE	650	800	800	892	892	805
Metro do Porto, SA	309	309	309	381	796	760
Estradas de Portugal, SA	912	1 009	881	781	731	703
Metropolitano de Lisboa, SA	664	649	649	549	549	413
Parups, SA	0	286	286	564	564	283
Parvalorem, SA	0	814	747	3 268	3 268	227
OPART - Organismo de Produção Artística, EPE	0	0	0	0	1	1
Parque Escolar, EPE	0	90	90	0	0	0
Viana Polis, SA	0	20	19	0	0	0
Total	**2 535**	**3 977**	**3 781**	**6 435**	**6 801**	**3 191**

Fonte: Versão do SIGO relativa ao "mês 13" de 2012 e 2013.

Em contraditório, a DGTF alega, quanto à Viana Polis, que *"o valor a considerar na coluna execução deverá ser de 20M€"*. Ora, o valor do quadro (€ 19 M) reflete a omissão de dois empréstimos de curto prazo convertidos, no final do ano, para médio e longo prazo (€ 0,8 M). Tal omissão da receita de passivos financeiros da Viana Polis em 2012 constitui mais um caso de deficiente contabilização.

[1] Nos termos da RCM n.º 23/2013, de 10 de abril.

[2] Nos termos da RCM n.º 53/2012, de 20 de junho.

3.2.4. Receita do IVA

Em 2013, a receita do IVA contabilizada representa 35,5% das receitas fiscais e 24,3% da receita consolidada da administração central. Face à importância do IVA para a execução orçamental da receita, foi atualizado o exame aos sistemas de gestão e controlo implementados para a cobrança voluntária deste imposto[1], os quais permanecem, em geral, eficazes apesar de subsistirem práticas de contabilização manual e deficiências de controlo permeáveis à ocorrência de erros com reflexo na CGE, até porque, em desrespeito de normas legais vigentes desde 2001, continua por assegurar a interligação dos sistemas de administração da AT ao de contabilização orçamental (SGR). Examinada a receita do IVA e respetiva contabilização verificou-se o seguinte:

- Foi corrigida uma das deficiências assinaladas em anteriores Pareceres[2] visto que a parte da receita do IVA consignada à segurança social passou a ser contabilizada como receita do Estado e a ser entregue por transferência do OE[3].
- As verbas (€ 42 M) afetas ao Instituto do Turismo de Portugal (ITP) e ao Fundo de Estabilização Tributário (FET) continuam a ser indevidamente abatidas pela AT à receita do IVA e a ser entregues sem reflexo no OE. Os princípios orçamentais e as normas de contabilização das receitas do Estado obrigam a AT a registar essa parte da receita do IVA e, em despesa, as transferências para o ITP e para o FET.
- As receitas do IVA das regiões autónomas (€ 492 M) continuam por contabilizar pela AT, em receita extraorçamental, bem como as respetivas transferências para a administração regional, em despesa extraorçamental.

A omissão de receita do IVA tem sido um exemplo de não relevação integral das receitas do Estado na CGE e da não assunção pela AT da responsabilidade em contabilizar todas as receitas que administra, à revelia de normas legais e de recomendações do Tribunal. As deficiências reportadas constituem erros materiais de contabilização, cujo impacto na receita do IVA se evidencia no Quadro 12, e comprometem a transparência da gestão orçamental e o rigor da receita e da despesa inscritas na CGE.

Quadro 12 – Deficiências na contabilização da receita do IVA

(em milhões de euros)

Âmbito	Receita do IVA	Valor total	Valor omitido
Receita Orçamental	**Registada no SGR**	13 249	
	Afeta ao FET	21	21
	Afeta ao ITP	21	21
	Orçamental	**13 291**	**42**
Receita Extraorçamental	**Registada no SGR**	0	
	Receita das Regiões Autónomas	492	492
	Extraorçamental	492	**492**
Total		**13 783**	**534**

Fonte: AT.

[1] *Vide* Relatório de Auditoria n.º 5/2013 (2.ª Secção), disponível em www.tcontas.pt.

[2] O procedimento anterior – abater o IVA Social à cobrança do imposto e transferir a respetiva verba para a segurança social à margem do OE – tinha sido objeto de apreciação crítica (por incumprimento de princípios orçamentais) e de recomendações do Tribunal nos Pareceres sobre as CGE de 2010, de 2011 e de 2012.

[3] Nos termos do artigo 165.º da LOE para 2013.

3.2.5. Receita do IRS

Em 2013, a receita do IRS contabilizada representa 33% das receitas fiscais e 22,5% da receita consolidada da administração central. Face à importância do IRS para a execução orçamental da receita, foi atualizado o exame aos sistemas de gestão e controlo implementados para a cobrança voluntária deste imposto[1], sendo válidas as observações formuladas para a receita do IVA – ***vide 3.2.4.*** Examinada a receita do IRS e respetiva contabilização verificou-se o seguinte:

- Em 2013, as verbas afetas à administração local (€ 377 M), a título de participação dos municípios no IRS (PMIRS), continuaram a ser indevidamente abatidas pela AT à receita do IRS e a ser entregues sem reflexo no OE[2]. Esta deficiência foi corrigida em 2014[3] passando a PMIRS a ser contabilizada na receita do Estado e as transferências para os municípios a ser registadas na despesa do Estado[4].
- As verbas afetas ao FET (€ 15 M) continuam a ser indevidamente abatidas pela AT à receita do IRS e a ser entregues sem reflexo no OE. Os princípios orçamentais e as normas de contabilização das receitas do Estado obrigam a AT a registar essa parte da receita do IRS e, em despesa, as transferências para o FET.
- As receitas do IRS das regiões autónomas (€ 493 M) continuam por contabilizar pela AT, em receita extraorçamental, bem como as respetivas transferências para a administração regional, em despesa extraorçamental.

À omissão de receita do IRS aplicam-se as observações sobre a omissão de receita do IVA – ***vide 3.2.4***. As deficiências reportadas constituem erros materiais de contabilização, cujo impacto na receita do IRS se evidencia no Quadro 13, e comprometem a transparência da gestão orçamental e o rigor da receita e da despesa inscritas na CGE.

Quadro 13 – Deficiências na contabilização da receita do IRS

(em milhões de euros)

Âmbito	Receita do IRS	Valor total	Valor omitido
Receita Orçamental	**Registada no SGR**	12 312	
	PMIRS dos Municípios do Continente	377	377
	Afeta ao FET	15	15
	Orçamental	**12 704**	**393**
Receita Extraorçamental	**Receita de IRS registada no SGR**	0	
	Receita das Regiões Autónomas (inclui PMIRS Municípios das RA)	493	493
	Extraorçamental	**493**	**493**
Total		**13 197**	**886**

Fonte: AT.

[1] *Vide* Relatório de Auditoria n.º 13/2014 (2.ª Secção), disponível em www.tcontas.pt.

[2] Objeto de apreciação crítica por parte do Tribunal nos Pareceres sobre as CGE de 2009 a 2012.

[3] Contudo, o procedimento adotado incorre no erro de contabilizar na receita do Estado, para além da PMIRS do Continente, a PMIRS das RA (€ 80,3 M e € 3,4 M, respetivamente, no primeiro trimestre de 2014). Ora, o IRS devido por pessoas singulares fiscalmente residentes em cada RA, independentemente do local em que exerçam a respetiva atividade, constitui receita dessas Regiões e não do Estado, nos termos do artigo 25.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro) – *Vide* Relatório n.º 4/2014 – AEOAC (2.ª Secção) – Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2014.

[4] Nos termos do artigo 96.º da LOE para 2014.

3.2.6. Receita do IRC

Em 2013, a receita do IRC contabilizada representa 13,6% das receitas fiscais e 9,3% da receita consolidada da administração central. Face à importância do IRC para a execução orçamental da receita, o Tribunal decidiu examinar os sistemas de gestão e controlo implementados para a respetiva cobrança voluntária. A auditoria teve também por objetivo habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre a regularidade das operações e a fiabilidade dos montantes contabilizados.

Para a obtenção da evidência de auditoria procedeu-se à realização de entrevistas a responsáveis da AT e do IGCP, à revisão analítica dos dados contabilísticos e à reconciliação dos valores contabilizados com a informação de suporte, com relevo para o exame de amostras representativas das operações de cobrança de IRC e das anomalias detetadas. As principais conclusões são as seguintes:

- Os sistemas de gestão e controlo da cobrança voluntária do IRC são, em geral, eficazes.
- Contudo, existem práticas de contabilização manual e deficiências de controlo permeáveis à ocorrência de erros com reflexo na CGE, situação agravada pela falta de interligação dos sistemas de administração da AT com o de contabilização orçamental (SGR), em desrespeito de normas legais vigentes desde 2001.
- As receitas do IRC das regiões autónomas (€ 238 M) e da derrama municipal (€ 208 M) continuam por contabilizar pela AT, em receita extraorçamental, bem como as respetivas transferências para as administrações regional e local, em despesa extraorçamental.

Examinada a receita do IRC e respetiva contabilização verificou-se ainda que as verbas afetas ao FET (€ 33 M) continuam a ser indevidamente abatidas pela AT e a ser entregues sem reflexo no OE. Os princípios orçamentais e as normas de contabilização das receitas do Estado obrigam a AT a registar essa parte da receita do IRC e, em despesa, as transferências para o FET.

À omissão de receita do IRC aplicam-se as observações sobre a omissão de receita do IVA – ***vide 3.2.4***. As deficiências reportadas constituem erros materiais de contabilização, cujo impacto na receita de IRC se evidencia no Quadro 14, e comprometem a transparência da gestão orçamental e o rigor da receita e da despesa inscritas na CGE.

Quadro 14 – Deficiências na contabilização da receita do IRC

(em milhões de euros)

Âmbito	Receita do IRC	Valor total	Valor omitido
Receita Orçamental	**Registada no SGR**	5 095	
	Afeta ao FET	33	33
	Orçamental	**5 128**	**33**
Receita Extraorçamental	**Registada no SGR**	0	
	Receita das Regiões Autónomas	238	238
	Receita dos Municípios (Derrama)	208	208
	Extraorçamental	**445**	**445**
Total		**5 573**	**478**

Fonte: AT.

3.2.7. Receita fiscal obtida por combate à fraude e à evasão

Na sequência de compromissos assumidos no âmbito do combate à fraude e à evasão fiscais[1], o Governo aprovou o respetivo Plano Estratégico[2] composto por 127 medidas, a executar no período de 2012 a 2014, destinadas a detetar e impedir que os contribuintes, mediante comportamentos ilícitos, reduzam ou evitem o pagamento dos impostos devidos[3].

Sobre os resultados desse combate em 2013, a CGE apenas refere *"o aumento registado no IVA, na ordem dos 449,0 milhões de euros, que reflete a recuperação da atividade económica e a maior eficácia do combate à evasão fiscal e à economia paralela, em consequência dos resultados expressivos obtidos quer com a aplicação do RERD, quer com a reforma da faturação, quer com a reforma dos documentos de transporte"* [4].

Ora, a receita do IVA diminuiu em 2013 – ***vide 3.2.2.*** A evolução mencionada na frase transcrita resultou da correção contabilística também referida na CGE: *"a partir de 2013 passou a ser contabilizado para efeitos de execução orçamental o IVA Social, que na execução dos anos anteriores não era considerado na receita do subsector Estado, mas sim no Orçamento da Segurança Social"*. Para além disso, a referência ao RERD[5] como instrumento para aumentar a eficácia do combate à evasão fiscal carece de fundamentação porque, tratando-se de uma medida legislativa que despenalizou comportamentos ilícitos dos contribuintes como forma de incentivo à regularização de dívidas fiscais, não concorre para esse combate e comporta o risco de distorcer a perceção dos contribuintes sobre o cumprimento das respetivas obrigações fiscais[6]. Quanto às reformas da faturação e dos documentos de transporte, não foi divulgada a sua contribuição para o acréscimo de receita, por imposto[7]. Verifica-se, pois, que a CGE continua sem reportar resultados completos e fundamentados sobre o combate à fraude e à evasão fiscais.

Face à importância dos resultados desse combate para a adoção de medidas dirigidas à equidade do sistema fiscal e à consolidação orçamental, a lei[8] determina que o Governo apresente à Assembleia da República anualmente, até final de junho, um Relatório detalhado sobre a respetiva evolução em todas as áreas de tributação contendo os resultados alcançados, designadamente *"quanto ao valor das liquidações adicionais realizadas, bem como quanto ao valor das coletas recuperadas nos diversos impostos (…) e aos resultados da utilização de instrumentos jurídicos (…), especificamente a avaliação indireta da matéria coletável e a derrogação administrativa do sigilo bancário".*

---

[1] *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (Memorandum of Understanding – MoU), de 17 de maio de 2011 – Vide* pontos 1.25 e 3.38.

[2] Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para o período 2012 – 2014, outubro de 2011.

[3] *"A fraude fiscal é uma forma de evasão fiscal deliberada que, de um modo geral, é punível no âmbito do direito penal. A evasão fiscal designa, geralmente, mecanismos ilícitos através dos quais a responsabilidade fiscal é oculta ou ignorada (…)"* – COM (2012) 351, de 27 de junho – Comunicação da Comissão ao Parlamento e ao Conselho. As condutas ilegítimas que integram a fraude fiscal constam do Regime Geral das Infrações Tributárias – *v.g.* artigo 103.º.

[4] Volume I – III. Situação Financeira das Administrações Públicas – III.1.1.1. Receitas do Estado (página 64).

[5] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro, que regulou a redução ou eliminação da aplicação de juros e de sanções aos contribuintes com dívidas tributárias no caso do seu pagamento durante o ano de 2013.

[6] Tendo o FMI referido que o RERD provocava *"[risco de distorção do incentivo ao cumprimento]"*, o Governo afirmou que não recorreria mais a regimes semelhantes e que pretendia limitar esse efeito negativo no cumprimento futuro das obrigações tributárias – *Vide*: Eighth and Ninth Reviews under the Extended Arrangement and Request for Waivers of Applicability of end-September Performance Criteria (páginas 11 e 12). Em contraditório, o MF alega ainda: *"Desde 1 de janeiro de 2014, a prática de crime fiscal deixou de beneficiar deste tratamento privilegiado [arquivamento do processo crime] mesmo que o imposto seja pago. Nestes casos, o arguido será sempre sujeito a julgamento (…)".*

[7] Em relação à execução dessas medidas não foi medido o respetivo resultado fiscal mas apenas reportada informação sobre o número de equipamentos certificados (1.846) a sujeitos passivos empresariais. Em contraditório, a AT refere ter realizado *"8.260 ações de controlo de certificação de Software (…) e 1.448 ações de controlo de bens em circulação".*

[8] Nos termos do artigo 66.º do DLEO para 2013.

Esse Relatório continua a ser elaborado como relatório de atividades[1], não discrimina os resultados como a lei determina e inclui informação sobre atribuições gerais da AT de liquidação e cobrança dos impostos não especificamente dirigidas àquele combate.

Sobre a execução do Plano Estratégico, o Relatório refere: *"Atualmente, todas as medidas de âmbito normativo e institucional previstas no Plano Estratégico já foram objeto de concretização ou estão em vias de serem adotadas, bem como 88% das medidas previstas no âmbito penal e 80% das medidas de âmbito operacional".* Porém, continuam por divulgar dados sobre o contributo de cada medida para a receita fiscal – *v.g.* coletas recuperadas por imposto.

Face às deficiências da informação na CGE e no referido Relatório foi, ainda, examinada informação obtida do MF sobre a execução das medidas do Plano, a qual é discriminada, em síntese, no quadro seguinte, de acordo com a norma de consolidação orçamental aplicável (artigo 66.º do DLEO).

Quadro 15 – Resultados da execução do Plano Estratégico em 2013

(em milhões de euros)

N.º de Medidas do Plano			Resultados globais DLEO – Artigo 66.º n.º 1			Resultados com métodos indiretos e outros DLEO – Artigo 66.º n.º 2 alínea b)		
Previstas	Executadas	Com Correções	Correções RMC	Liquidações Adicionais	Coletas Recuperadas	Correções RMC	Liquidações Adicionais	Coletas Recuperadas
127	109	6	43,6		74,6	22,0		0,3

Fonte: Ministério das Finanças. RMC = Rendimento/Matéria Coletável

Das medidas executadas (109) apenas para seis o MF apresenta resultados quantificados conforme exigido pela norma de consolidação orçamental[2], tendo reportado correções no montante de € 43,6 M e coletas recuperadas no montante de € 74,6 M. Tal informação é limitada e manifestamente insuficiente para medir o acréscimo de receita fiscal proveniente do combate à fraude e à evasão. Contrasta, aliás, frontalmente com a afirmação do MF ao Tribunal, segundo a qual: *"Estima-se que 20% do aumento da receita face a 2012 resulte diretamente do combate à fraude e à economia paralela".*

Assim, apesar de existir um Plano com a identificação das medidas especificamente dirigidas ao combate à fraude e à evasão fiscais, continua a verificar-se que a medição dos respetivos resultados não é completa nem rigorosa e que a sua sistematização e relevação não é conforme com a lei. Essas insuficiências constituem uma limitação importante para conhecer a parte da receita proveniente desse combate e para o seu exame e formulação de uma opinião de auditoria.

Para a correção dessas insuficiências e para o rigor e transparência da informação relevada no Relatório, no OE e na CGE, reafirma-se a importância de ser implementado um sistema de informação e controlo que identifique e quantifique, por imposto, todas as receitas fiscais obtidas por combate à fraude e à evasão.

[1] O Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro, define os princípios a que deve obedecer a elaboração do plano e relatório anual de atividades dos serviços e organismos da Administração Pública.

[2] Sobre as restantes medidas executadas foi reportada informação sobre as atividades desenvolvidas. Para além dos resultados quantificados da execução do Plano Estratégico, a informação reportada contém a indicação de € 163 M obtidos com a cobrança de liquidações adicionais.

3.2.8. Receita fiscal obtida por ação inspetiva

O Tribunal examinou o acréscimo de receita resultante do controlo tributário e aduaneiro atribuído por lei à AT[1], face à sua importância para a equidade do sistema fiscal e a execução orçamental. Perante uma identificação recorrentemente inadequada dessa parte da receita fiscal, o Tribunal obteve evidência no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer que envolveram o pedido de dados à AT, o exame das respostas e dos resultados do controlo tributário e aduaneiro em 2013, a apreciação dos planos e dos relatórios de atividades da AT, da IT e da Unidade dos Grandes Contribuintes (UGC)[2], o exame dos registos do SGR e dos dados estatísticos extraídos do Sistema Integrado de Informação da Inspeção Tributária (SII IT) e a apreciação dos resultados de auditorias realizadas pela IGF.

A CGE apenas releva € 142 M[3] de *"imposto em falta recuperado"* e refere que tal valor *"corresponde a 10% das correções de base tributária acrescidos dos valores já recuperados"*[4]. Porém, não indica o montante das correções e do imposto recuperado, bem como não justifica a percentagem que utiliza para os seus cálculos. Acresce que essas correções, não tendo sido realizadas pela AT, exigem ainda ações inspetivas dessa entidade para a sua confirmação e emissão das correspondentes liquidações do imposto em falta. O montante de correções referido na CGE constitui assim receita fiscal potencial e não *"imposto recuperado"* como indevidamente aí se indica. Em suma, a informação divulgada sobre os resultados do controlo tributário e aduaneiro na CGE[5] não tem fiabilidade nem relevância para apresentar e justificar a receita fiscal obtida por ação inspetiva.

Em contraditório, a AT alega que *"o SII IT já tem previsto e em funcionamento o módulo de controlo - Estatísticas de Correção. Contudo, reconhece-se que o mesmo apresenta ainda deficiências já reportadas e em fase de resolução. No entanto, existem também procedimentos em curso, no sentido de garantir a interligação necessária entre os sistemas de liquidação e cobrança, no sentido de tornar passível, de forma direta e inequívoca, o apuramento do montante de liquidações de imposto e o acréscimo de receita proveniente da atividade da IT".*

No plano de atividades para 2013, a AT definiu como primeiro objetivo estratégico *"garantir a eficácia na gestão e cobrança fiscal e aduaneira, visando a minimização do tax gap*[6] *(...) não quantificado, e que, de acordo com estudos publicados, se mantém a um nível elevado".* Quanto à ação inspetiva para realizar esse objetivo estimaram-se correções de € 1.350 M, afinal menos € 650 M do que em 2012.

[1] Nos termos das alíneas b) e h) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro.

[2] A Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro, fixa as competências da UGC inserida na estrutura orgânica da AT com o objetivo de fazer face à complexidade das questões relativas aos grandes contribuintes. Nos termos do Decreto-Lei n.º 6/2013, de 17 de janeiro, que adaptou a legislação tributária às competências da UGC, devem ser criadas aos grandes contribuintes *"condições que permitam o acompanhamento do respetivo cumprimento das obrigações fiscais, reduzindo substancialmente os custos de contexto, os riscos de incumprimento e o nível de contencioso, proporcionando-se, simultaneamente, segurança às opções [em matéria tributária]"*.

[3] Resultantes da atividade da IGF no domínio do controlo interno da AT.

[4] Volume I – Quadro 188 (página 336).

[5] Nos termos do artigo 74.º da LEO, a CGE deve conter as matérias relevantes para a sua apresentação e justificação.

[6] O termo *"tax gap"* é utilizado para referir o hiato entre as receitas fiscais devidas e as arrecadadas. Internal Revenue Service (USA*): "The tax gap is defined as the amount of tax liability faced by taxpayers that is not paid on time*". Richard Murphy FCA Director, Tax Research UK, Closing the European Tax Gap. Esse documento estimou para Portugal um *"tax gap"* de 78,2% do défice anual (em 2010), correspondente a € 12.335 M de receita não arrecadada.

Sobre os resultados da ação inspetiva, a AT divulgou[1] *"o valor monetário das correções inspetivas"* (€ 1.583 M) que corresponde à *"multiplicação do montante das correções à matéria/rendimento coletável realizado [€ 5.253 M], por uma taxa teórica de 20%, a que se adiciona o valor do imposto detetado em falta [€ 533 M]"*. Porém, a AT não fundamenta a utilização da percentagem de 20% para o cálculo do valor dessas correções[2]. Os resultados da AT em 2013 por unidade orgânica de inspeção (UOI) expressos em valor das correções são apresentados no quadro seguinte.

Quadro 16 – Resultados da IT em 2013

(em milhões de euros)

UOI	Regularizações pelo contribuinte após inspeção		Correções pela inspeção tributária		Valor das correções	
	20% RMC	Imposto em falta pago	20% RMC	Imposto em falta apurado		
	A	B	C	D	A+B+C+D	%
UGC	15,7	16,7	288,8	32,0	353,2	22,3
Lisboa	68,0	20,1	148,9	121,5	358,5	22,6
Porto	66,6	15,7	64,2	77,0	223,6	14,1
Aveiro	33,7	9,9	35,0	21,8	100,4	6,3
Braga	35,0	13,2	10,9	29,6	88,7	5,6
Restantes UOI (19)	154,3	43,2	129,5	131,8	458,9	29,0
Total	**373,4**	**118,9**	**677,3**	**413,7**	**1 583,2**	**100,0**
Total em 2012	*392,0*	*122,4*	*1 045,2*	*449,3*	*2 009,0*	

Fonte: AT. RMC = Rendimento/Matéria Coletável

O valor das correções (€ 1.583 M) diminui 21% face a 2012 (€ 2.009 M) devido, essencialmente, à redução de quase 50% no valor das correções promovidas pela Unidade dos Grandes Contribuintes (UGC) (de € 677 M para € 353 M). Note-se que três UOI (UGC, Lisboa e Porto) são responsáveis por 59% (€ 935 M) do valor total das correções. Da apreciação do detalhe da atividade e dos resultados da UGC verificou-se que € 314 M (89%) do valor das correções provém de 156 ações externas (de natureza inspetiva), tendo essa UOI desenvolvido ainda 224 ações internas (de natureza diversa). A UGC reconhece que os resultados *"ficaram muito aquém dos então obtidos [em 2012]"* e que essa diminuição *"deve-se ao facto de haver um novo modelo de relacionamento com os Grandes Contribuintes, que deixou de ter o enfoque exclusivo na inspeção"*[3]. Conclui-se que a menor eficácia do controlo tributário e aduaneiro em 2013 se deve, sobretudo, à redução da ação inspetiva da UGC[4]. Acresce que o contributo dos GC para o aumento da receita fiscal foi de 4% face a 2012 (de € 15.309 M para € 15.913 M) enquanto o dos outros contribuintes foi de 22% (de € 16.732 M para € 20.340 M) [5]. Ora, face a esses resultados – diminuição das correções da UGC e menor peso do contributo dos GC para a receita fiscal – cabe à AT identificar os motivos que lhe deram origem, reavaliar o modelo de controlo implementado e mitigar o risco de redução da receita proveniente dos GC, incluindo a entregue na qualidade de devedores de imposto por retenção.

[1] No Relatório de Atividades da Inspeção Tributária e Aduaneira em 2013.

[2] Sobre as limitações da utilização desta percentagem – *Vide* Parecer sobre a CGE de 2012 – 3.2.4.

[3] No relatório de atividades de 2013 a UGC refere ainda que *"foi um ano de aperfeiçoamento e consolidação de mudanças assim como de assunção de novas competências"*. Estas competências consistem, designadamente, na assistência personalizada aos grandes contribuintes garantindo o acompanhamento do seu relacionamento global com a administração tributária, incluindo no domínio da justiça tributária – Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro.

[4] Em contraditório, a UGC alega a existência de um efeito de base afetando os dados de 2012, em virtude de uma correção de imposto relativa ao caso do BPN. Ora, sendo recorrente a existência de correções importantes em GC, não são identificados nem quantificados os casos verificados em 2013, tal como em anos anteriores.

[5] Os valores considerados são os de receita bruta reportados pela AT mantendo-se as observações de auditoria para os de receita líquida referidos pela UGC em contraditório.

O Tribunal examinou ainda as liquidações de imposto provenientes de ações inspetivas (liquidações adicionais[1]) para conhecer a respetiva situação e os acréscimos de receita a que deram origem. A AT apenas disponibilizou dados reportados a maio de 2014, por falta de histórico dos registos no SII IT. Com essa limitação, a situação das liquidações adicionais emitidas em 2013 é apresentada no quadro seguinte.

Quadro 17 – Situação em maio de 2014 das liquidações adicionais emitidas em 2013

(em milhões de euros)

UOI	Liquidações adicionais							
	Emitidas em 2013	%	Situação em maio de 2014					
			Cobradas	%	Anuladas	%	Em Dívida	%
UGC	273,0	34,1	53,1	19,5	3,2	1,2	218,3	80,0
Lisboa	173,1	21,6	40,7	23,5	7,2	4,2	125,1	72,3
Porto	111,4	13,9	19,2	17,2	3,7	3,3	88,5	79,4
Aveiro	40,7	5,1	8,3	20,4	0,8	2,0	31,5	77,4
Braga	31,9	4,0	9,3	29,2	0,9	2,8	21,7	68,0
Restantes UOI (17)	169,5	21,2	29,7	17,5	4,0	2,4	135,8	80,1
Total	**799,6**	**100,0**	**160,3**	**20,0**	**19,9**	**2,5**	**621,1**	**77,7**

Fonte: AT (SII IT).

Dos € 799,6 M de liquidações adicionais[2] emitidas em 2013 foram apenas cobrados € 160,3 M (20%) até maio de 2014 e, nessa data, € 621,1 M (78%) encontravam-se em dívida[3], a quase totalidade em fase de cobrança coerciva (€ 600,2 M). Esses resultados indiciam um reduzido contributo dessas liquidações para a receita fiscal[4] em 2013, um elevado grau de conflitualidade entre a AT e os contribuintes e a dificuldade em cobrar os respetivos créditos tributários.

Em anteriores Pareceres, o Tribunal tem salientado a importância de se conhecer a situação das liquidações em litígio que evoluem para cobrança coerciva bem como os fundamentos das decisões judiciais desfavoráveis à AT, porquanto a identificação de deficiências daquelas liquidações é essencial para melhorar a qualidade da respetiva fundamentação e aumentar a eficácia da atividade inspetiva. Nesse sentido, a AT criou em 2013 uma base de dados na UGC para registar as decisões administrativas e judiciais e informação conexa[5], medida suscetível de exame oportuno pelo Tribunal.

[1] A AT *"procede à liquidação adicional quando, depois de liquidado o imposto, seja de exigir, em virtude de correção efetuada (…) imposto superior ao liquidado"* – artigo 99.º do CIRC. O ato tributário adicional é *"aquele através do qual a Administração Fiscal, verificando que mercê de omissão foi definida uma prestação inferior à legal, fixa o quantitativo que a esta deve acrescer para que se verifique uma absoluta conformidade com a lei."* – Acórdão do TCA, Processo n.º 05908/12.

[2] Essa informação não continha dados relativos a duas UOI (Horta e Direção de Serviços de Investigação da Fraude e de Ações Especiais, esta última sem registo de liquidações).

[3] Os dados continham inconsistências sem materialidade, exceto quanto às liquidações adicionais provenientes de correções pela UGC cuja divergência é de € 1,6 M. Essas inconsistências afetam os valores e as percentagens expressas no quadro.

[4] Considerando as liquidações adicionais cobradas (€ 160,3 M) e o imposto pago voluntariamente pelos contribuintes durante o processo de inspeção (€ 118,9 M), a IT contribui diretamente para a cobrança de € 279,2 M, o que representa menos de 1% da receita fiscal contabilizada na CGE de 2013 (€ 37.398,3 M).

[5] Segundo a AT essa base de dados disponibiliza *"informação permanente e estruturada sobre as decisões que foram ou venham a ser tomadas no âmbito judicial ou administrativo ou ainda outras fontes de opinião que possam colocar em risco as decisões da UGC no âmbito dos procedimentos de assistência, inspeção e justiça tributária"*.

3.2.9. Receita obtida por cobrança coerciva

Findo o prazo de pagamento voluntário dos tributos sem que o mesmo se mostre efetuado, a AT extrai certidão de dívida com base nos elementos de que dispõe para efeitos de cobrança coerciva (CC). A cobrança registada pela AT (CAT) no SGR[1] encontra-se discriminada no quadro seguinte.

Quadro 18 – Receita cobrada pela AT

(em milhões de euros)

Receita	Cobrança Voluntária		Cobrança Coerciva - CC		Cobrança da AT - CAT		CC / CAT (%)	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
IRS	10 843	13 830	249	291	11 092	14 120	**2,2**	**2,1**
IRC	5 163	5 576	145	628	5 309	6 204	**2,7**	**10,1**
IVA	17 382	17 987	315	401	17 697	18 388	**1,8**	**2,2**
Outras	6 822	6 512	225	243	7 048	6 756	**3,2**	**3,6**
Total	**40 211**	**43 905**	**934**	**1 563**	**41 145**	**45 468**	**2,3**	**3,4**

Fonte: SGR.

Em 2013 a cobrança coerciva registada no SGR (€ 1.563 M) representa 3,4% da cobrança total registada pela AT (€ 45.468 M). O aumento significativo da CC face a 2012 (€ 629 M), com destaque para a de IRC (€ 483 M), deve-se às medidas de despenalização das situações de incumprimento, com o pagamento das dívidas em execução fiscal, previstas no RERD – ***vide 3.2.10***.

Porém, verificou-se que a informação sobre a dívida em CC não é registada de forma consistente no Relatório de Atividades da AT[2], no SGR e na CGE. No quadro seguinte apresentam-se as principais diferenças detetadas nessa informação em 2013.

Quadro 19 – Informação sobre a dívida em cobrança coerciva

(em milhões de euros)

Operações	AT	SGR	CGE	AT - SGR	AT - CGE
Cobrança coerciva	1 923	1 563	1 745	-360	-178
Anulação de dívida	752		605		-147
Prescrição de dívida	434	448	448	14	14

Fonte: CGE.

Do exame da informação reportada pela AT verifica-se que € 360 M de CC não foram registados no SGR, incluindo € 93 M afetos ao Fundo de Estabilização Tributário. Os € 1.563 M registados no SGR[3] correspondem a 81,3% da CC (€ 1.923 M) e a 90% do relevado na CGE (€ 1.745 M)[4]. Por sua vez, a CGE não relevou € 48 M de cobrança de custas e € 147 M de anulações de dívida[5]. Quanto às prescrições de dívida (€ 448 M), o Relatório da CGE apenas se refere a € 45 M[6].

[1] E incluída nas *"Receitas Brutas"* do Mapa I da CGE - Receitas dos serviços integrados, por classificação económica.

[2] Relatório de Atividades da AT de 2013 – 3. Cobrança Coerciva.

[3] Valor líquido, deduzido da *"má cobrança"*.

[4] Volume I - III.1.1.1.1.3 – *"Extinção de Créditos Fiscais" e "Quadro 35"* (página 73).

[5] Respetivamente *"Quadro 35 - Dívidas fiscais recuperadas em 2013"* e *"Quadro 33 - Anulação de dívidas fiscais"*.

[6] Respetivamente *"Mapa 7 - Créditos extintos por prescrição"* e *"Quadro 34 - Dívidas que prescreveram em 2013"*.

Ora, é manifesta a insuficiência e inconsistência da informação sobre a cobrança coerciva reportada no Relatório da CGE que não justifica os correspondentes registos na Conta, como exigido pela LEO[1].

Com base na informação reportada pela AT, a evolução da dívida em cobrança coerciva, por imposto, encontra-se sintetizada no quadro seguinte.

Quadro 20 – Evolução da dívida em cobrança coerciva

(em milhões de euros)

Situação da Dívida	Evolução da Dívida	IRC	IRS	IVA	Outros	Total
Saldo da Dívida em 01/01/2013	Ativa	1 831	1 121	3 178	1 509	**7 638**
	Suspensa	3 188	532	2 105	1 176	**7 001**
	Incobrável (declarada em falhas)	502	393	1 945	626	**3 466**
	Dívida total transitada de 2012	**5 520**	**2 045**	**7 229**	**3 312**	**18 105**
Aumento da Dívida	Dívida instaurada e outros acréscimos em 2013	716	603	1 030	629	**2 979**
Dívida em CC em 2013 (Ativa + Instaurada)		**2 547**	**1 724**	**4 208**	**2 138**	**10 617**
Redução da Dívida	Cobrança	687	335	432	331	**1 785**
	Anulação	249	142	201	159	**752**
	Prescrição	74	47	202	111	**434**
	Outros motivos				30	**30**
Saldo da Dívida em 31/12/2013	Ativa	1 849	1 039	3 280	1 552	**7 720**
	Suspensa	2 826	527	2 099	1 049	**6 501**
	Incobrável (declarada em falhas)	551	559	2 044	709	**3 863**
	Dívida Total	**5 226**	**2 125**	**7 424**	**3 309**	**18 084**

Fonte: AT.

Em 2013, a dívida em CC (€ 10.617 M) representou 50% da dívida total (€ 21.084 M)[2]. Não obstante o aumento da cobrança por efeito do RERD, no final de 2013 verificou-se o aumento de € 82 M na dívida ativa e de € 397 M na incobrável. A dívida suspensa (€ 6.501 M) teve como principais motivos a oposição à execução e a insolvência de contribuintes devedores[3].

Salienta-se que a CC do IVA representou apenas 10% da respetiva dívida, menos de metade da percentagem de cobrança dos restantes impostos (21%). Este facto suscita a necessidade da AT identificar e reportar as razões da incobrabilidade dessa dívida (mais de 40% da dívida total).

Em contraditório, a AT alega estar previsto realizar em 2015 *"um estudo do perfil dos devedores"* pois o *"conhecimento, em detalhe dos devedores e da dívida, será um precioso instrumento de gestão, que permitirá a adoção de medidas mais eficientes para a cobrança coerciva"*.

O gráfico seguinte ilustra, para 2013, a evolução e a distribuição da dívida em CC. O aumento da CC não implicou redução significativa da dívida no final do ano (€ 21 M). Atente-se que 57% dessa dívida (€ 10.364 M)[4] não era suscetível de cobrança devido a litígio ou à falta de património dos devedores para garantir o seu pagamento.

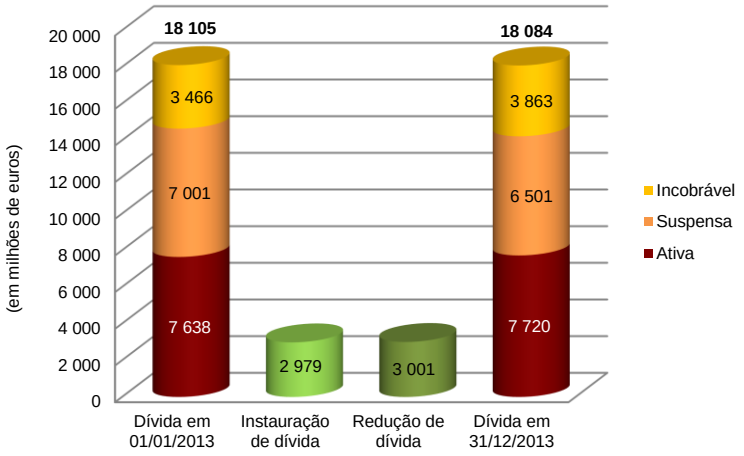
[1] Nos termos do artigo 74.º da LEO.

[2] Dívida total transitada do ano anterior e dívida instaurada no ano.

[3] Dívida suspensa por oposição à execução de € 2.983 M (46%) e por insolvência do devedor de € 2.848 M (44%).

[4] Correspondendo 21% a dívida suspensa e 36% a incobrável.

Gráfico 1 – Evolução e distribuição da dívida em cobrança coerciva



Através do exame efetuado verificou-se ainda que subsistem deficiências objeto de recomendações do Tribunal no domínio da cobrança coerciva. Na fase processual da penhora, apesar da evolução verificada na automatização e desmaterialização dos respetivos atos, subsiste a necessidade do registo (e manutenção em histórico) da decisão fundamentada da escolha do bem penhorado. A legalidade desse ato de oneração do património do contribuinte exige adequada fundamentação dessa escolha como a que melhor garante o crédito, causa menor prejuízo ao executado e é adequada ao montante do crédito, ao não exceder o estritamente necessário ao pagamento da dívida[1] – por aplicação dos princípios da proporcionalidade, da fundamentação e da colaboração na atuação dos órgãos de execução fiscal.

Em contraditório, a AT alega que, tendo *"presente as recomendações do Tribunal de Contas nesta matéria (…) a implementação de uma matriz automatizada no SIPE veio permitir que fossem estabelecidos critérios objetivos, tendo por base os referidos princípios legais para a seleção dos bens a penhorar, que em todo o caso asseguram e garantem escrupulosamente o cumprimento dos princípios da prioridade, proporcionalidade e adequação da penhora."* As medidas referidas são suscetíveis de exame oportuno pelo Tribunal.

Continua, também, por fixar um prazo legal para a redução e o levantamento de penhoras em caso de pagamento ou erro, assim como os termos para um imediato ressarcimento do contribuinte lesado em caso de incumprimento, cabendo à AT promover a apresentação de uma proposta legislativa nesse sentido, como recomendado[2]. Sublinha-se que apesar da maior celeridade da prática desses atos invocada pela AT com a *"automatização do registo das ordens de penhora",* essa atuação está sujeita aos princípios da economia e da celeridade processual, porquanto um prazo limite [reduzido] e o imediato ressarcimento do contribuinte lesado devem balizar, com transparência, os prazos curtos em que a AT deve agir, em conformidade com os interesses legítimos dos lesados.

[1] *Vide* Parecer sobre a CGE de 2012 – 3.2.5, Relatório de Auditoria n.º 25/2011 (2.ª Secção) – 2.2.3 e 2.2.4 e Acórdãos do STA, de 03/11/2010, Processo n.º 0784/10 e de 02/02/2008, Processo n.º 0999/07. Nos termos dos artigos 205.º e 268.º da CRP, os atos de natureza administrativa e judicial estão sujeitos aos princípios da fundamentação e da colaboração.

[2] *Vide* Relatório de Auditoria n.º 25/2011 (2.ª Secção). Recomendação à AT visto que lhe compete: *"Promover a correta aplicação da legislação e das decisões administrativas relacionadas com as suas atribuições e propor as medidas de carácter normativo, técnico e organizacional que se revelem adequadas"* – nos termos da alínea e) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro.

3.2.10. Receita fiscal obtida com o RERD

O regime excecional de regularização de dívidas (RERD) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro, estabeleceu um conjunto de medidas excecionais e temporárias de regularização de dívidas fiscais e à segurança social.

O RERD era aplicável a todas as dívidas fiscais com prazo legal de cobrança até 31 de agosto de 2013 e declaradas pelos devedores antes do pagamento, ainda que desconhecidas da administração fiscal[1].

As condições excecionais do regime eram a dispensa dos juros de mora, dos juros compensatórios e das custas do processo de execução fiscal e a redução das coimas a 10% do seu valor (com um mínimo de € 10). Beneficiavam dessas condições todos os pagamentos (totais ou parciais) relativos às referidas dívidas que fossem efetuados durante a vigência do regime[2] por iniciativa dos devedores. O RERD previa ainda a extinção oficiosa de todos os processos ou de qualquer outra dívida que, a 20 de dezembro de 2013[3], visasse apenas cobrar juros e custas, estando regularizada a dívida associada.

O quadro seguinte sintetiza a informação obtida da AT sobre os resultados da aplicação do RERD.

Quadro 21 – Resultados da aplicação do RERD

(em milhões de euros)

Receita	Receita Cobrada	%	Perda de Receita
IRS	161	15,5	
IVA	208	19,9	
IRC	573	55,0	
ORO	51	4,9	417
Receita Orçamental	**992**	**95,3**	**417**
REO	49	4,7	
Receita Total	**1 042**	**100,0**	**417**

Fonte: AT. ORO – Outra Receita Orçamental REO – Receita Extraorçamental

Na vigência do RERD foram cobrados € 1.042 M mediante a renúncia, por aplicação das condições excecionais do regime, a € 417 M (40% da cobrança obtida) em juros compensatórios e de mora (€ 354 M), coimas (€ 40 M) e custas (€ 23 M). A cobrança coerciva representa 84,9% (€ 884 M) da receita cobrada (a restante corresponde a pagamentos voluntários de dívidas) sendo mais de metade dessa cobrança (55%) relativa a IRC (€ 573 M).

Para além do efeito negativo na perceção dos contribuintes sobre o cumprimento das obrigações fiscais – ***vide 3.2.7.*** – a aplicação do RERD implicou alterações significativas operadas nos sistemas informáticos da AT e a monitorização permanente da aplicação dessas regras visto que os impactos nesses sistemas não se circunscrevem à vigência do regime, obrigando a correções posteriores[4].

[1] Nos termos do artigo 1.º do RERD.

[2] Nos termos do artigo 2.º do RERD essas condições especiais aplicavam-se a pagamentos efetuados até 20 de dezembro de 2013. Nesse dia o prazo foi prorrogado até 30 dezembro, por despacho conjunto do Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

[3] Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º do RERD.

[4] Várias razões (por exemplo, a existência de divergências nos elementos declarados) podem retardar o ato de liquidação. Nesse caso, a AT terá de identificar todas as futuras liquidações resultantes do cumprimento de obrigações declarativas na vigência do regime, para proceder à anulação dos respetivos juros e impedir a emissão das respetivas coimas.

Da aplicação do RERD decorre ainda o risco da restituição de valores cobrados relativos a processos de execução fiscal suspensos, por estarem pendentes de decisão de contencioso administrativo ou judicial. Com efeito, cada decisão favorável ao devedor obrigará a restituir o valor recebido pelo Estado reduzindo a receita do ano em que essa restituição ocorrer.

Ora, segundo os dados da AT, os pagamentos afetos a processos pendentes de decisão de contencioso administrativo ou judicial representam 66% (€ 581 M) da cobrança coerciva obtida por aplicação do RERD, com destaque para 82% da parte relativa ao IRC (€ 436 M em € 529 M). Uma parte relevante da receita obtida com o RERD incorre assim no risco de restituição em anos subsequentes[1].

Em contraditório, a AT reconhece ser possível ter de restituir verbas cobradas no âmbito do RERD, à semelhança do que sucede com os restantes processos[2].

Por sua vez, o MF alega que *"o Estado obtém atualmente ganho de causa total ou parcial na maioria dos casos concluídos com decisão judicial"* e que *"tipicamente, as regularizações efetuadas pelos contribuintes ao abrigo do RERD respeitaram a processos aos quais os contribuintes atribuem maior probabilidade de virem a ser julgados desfavoravelmente"*. Acrescenta que o RERD permitiu ao Estado cobrar receita fiscal que de outra forma poderia não vir a cobrar, ao incluir € 240 M relativos a processos instaurados antes de 2007 que corriam risco de prescrição.

Ora, como referido, as observações do Tribunal estão suportadas pelos dados obtidos da AT. Segundo esses dados, 79% (€ 191 M) do valor referido pelo MF respeitava a processos suspensos por estarem pendentes de decisão de contencioso administrativo ou judicial pelo que, para estes processos, se encontrava suspenso o prazo de prescrição[3]. Acresce que a suspensão do processo depende, também, da prestação ou constituição de uma garantia idónea (garantia bancária, caução, penhor, hipoteca ou qualquer outro meio suscetível de assegurar o crédito tributário) pelo valor da quantia exequenda acrescido de 25% não estando, assim, em causa a cobrança da receita fiscal relativa a esses processos.

[1] Dos processos concluídos com decisão judicial em 2013 o contribuinte obteve ganho de causa total (mérito) em 35% e ganho parcial em 5%. Dos processos de valor superior a um milhão de euros, o contribuinte obteve decisões de procedência total de mérito em 25% e decisões de procedência parcial em 14% – *Vide* Relatório de Atividades Desenvolvidas em 2013 – Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras (página 90).

[2] Com as alterações introduzidas pela LOE para 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aditou o n.º 3 ao artigo 176.º do Código do Procedimento e Processo Tributário), o pagamento da dívida embora extinga o processo de execução fiscal *"(…) não prejudica o controlo jurisdicional da atividade do órgão de execução fiscal, nos termos legais, caso se mantenha a utilidade da apreciação da lide"*.

[3] Nos termos do n.º 4 do artigo 49.º da Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro e do artigo 169.º do Código do Procedimento e Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro.

3.3. Despesa

A CGE evidencia a despesa paga pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos (SFA) em mapas agregados por classificação orgânica, funcional e económica[1] e num mapa detalhado, para os serviços integrados[2] e noutro, mais sintético, por SFA[3].

Nos pontos seguintes examina-se a despesa nas vertentes: execução face ao orçamento (por subsector e Ministério); execução das EPR; evolução da despesa consolidada face ao ano anterior (por classificação económica); quadro plurianual de programação orçamental; despesa consolidada por Ministério/programa orçamental; despesa em projetos; fiabilidade e comparabilidade dos valores; alterações nos critérios de contabilização; e alteração no universo dos organismos abrangidos. A este exame estão subjacentes os princípios e regras orçamentais[4], em particular os da unidade e universalidade, da especificação, da anualidade e da transparência.

3.3.1. Execução face ao Orçamento

Neste ponto, separadamente para os serviços integrados e para os SFA (incluindo EPR), compara-se, por Ministério, a despesa paga com o orçamento final e identificam-se as suas principais componentes. Destaca-se, ainda, a despesa paga pelas EPR. Da despesa excluíram-se:

- *Passivos financeiros* exceto, no subsector dos SFA, os registados pela Parups e pela Parvalorem, de reembolsos de empréstimos da CGD referentes ao BPN[5];
- *Ativos financeiros* em *depósitos, certificados de depósito e poupança* e em *títulos* (aplicações de excedentes de tesouraria), exceto – por terem uma natureza distinta – nos serviços integrados os relativos a "instrumentos de capital contingente" para capitalização de instituições de crédito[6];
- *Ativos financeiros* em *empréstimos a curto prazo* (financiamentos de curto prazo, reembolsados durante o ano);
- *Transferências correntes* e *de capital* entre os serviços de cada subsector.

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

[2] Mapa 22 – "Desenvolvimento das despesas – Subsector Estado", com a discriminação pelas classificações referidas e ainda por fonte de financiamento, programa e medida.

[3] Mapa 31 – "Discriminação das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos", por classificação económica (ao nível da rubrica), indicando as utilizadas em "atividades", em "projetos" e a respetiva soma.

[4] Consagrados no Título II da LEO.

[5] Cfr. Caixa 5 – "Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN".

[6] Em 2013, por conta da classificação económica *títulos a médio e longo prazos*, foi processada a componente da capitalização do Banif através de "instrumentos de capital contingente" (€ 400 M). Durante o ano, o Banco procedeu à recompra de € 150 M (receita do Estado de *ativos financeiros em títulos a médio e longo prazos*), montante que foi excluído por equivaler a uma operação de curto prazo, para não sobrevalorizar a despesa (nem a receita).

3.3.1.1. Execução orçamental dos serviços integrados

O quadro seguinte mostra, por Ministério, a despesa paga pelos serviços integrados, comparando-a com o orçamento final deduzido de cativos e identificando as classificações económicas que representaram maior volume de despesa.

Quadro 22 – Comparação da despesa orçamentada com a executada, por Ministério – serviços integrados

(em milhões de euros)

Ministérios	Dotação final	Cativos	Despesa paga		Classificações económicas mais significativas				
			Valor	Tx exec [1]	Despesas com pessoal	Juros e outros encargos	Subsídios e transfe-rências	Ativos finan-ceiros	Outras
Encargos Gerais do Estado	2 878	3	2 862	99,6	39	-	2 820	-	3
Presidência do Conselho de Ministros	270	19	229	91,3	77	-	123	-	29
Finanças	35 774	31	23 012	64,4	490	6 842	8 382	6 542	756
Negócios Estrangeiros	341	5	325	96,7	125	-	150	-	50
Defesa Nacional	2 134	35	1 884	89,8	1 239	1	39	-	606
Administração Interna	2 106	67	1 981	97,1	1 613	-	116	-	252
Justiça	1 316	6	1 174	89,6	1 009	-	10	-	155
Economia	160	13	110	74,6	47	-	46	-	17
Agricultura e do Mar	474	21	405	89,3	125	-	232	-	48
Saúde	7 954	5	7 931	99,8	19	-	7 891	-	21
Educação e Ciência	7 620	39	7 370	97,2	4 392	-	2 313	-	666
Solidariedade, Emprego e da Segurança Social	9 452	3	9 435	99,9	43	-	9 384	-	8
Ambiente, Ordenamento do Território e da Energia	66	8	44	75,3	17	-	23	-	5
Despesa, exceto:	**70 545**	**253**	**56 763**	**80,8**	**9 235**	**6 843**	**31 527**	**6 542**	**2 616**
Ativos financeiros em títulos (recompra) [2]			150	-					
Ativos financeiros em empréstimos de curto prazo	31	-	24	76,6					
Passivos financeiros	116 449	-	86 643	74,4					
Transferências correntes para o subsector	21	-	20	98,8					
Transferências de capital para o subsector	1	-	1	100,0					
Total da despesa	**187 047**	**253**	**143 602**	**76,9**					

1) Calculada em relação à dotação disponível (dotação final deduzida de cativos), assinalando-se a sombreado os Ministérios com taxa de execução inferior à média.

2) Dos *ativos financeiros em títulos*, referentes a "instrumentos de capital contingente", foi excluída a recompra pelo BANIF (€ 150 M) – Cfr. a nota 133 da pág. 1.

Fonte: CGE/2013 e SIGO - Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

A despesa dos serviços integrados foi de € 56.763 M, constituindo 80,8% da dotação disponível (€ 70.292 M) e 84,4% do orçamento inicial (€ 67.265 M).

O Ministério das Finanças apresentou a menor taxa de execução (64,4%), devido essencialmente às seguintes dotações não utilizadas: € 6.400 M da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira, destinada à capitalização das instituições de crédito; € 5.639 M para *empréstimos de médio e longo prazos*[1]; e € 305 M para dotações de capital de empresas públicas não financeiras.

Na despesa realizada tiveram maior peso as *transferências correntes* e *de capital* e os *subsídios*, que somaram € 31.527 M: € 28.474 M destinados a administrações públicas [*segurança social* (€ 9.553 M), ACSS e ARS (€ 7.754 M), CGA (€ 4.364 M), *administração regional* e *local* (€ 3.070 M) e FRDP

[1] Destacam-se as dotações não utilizadas para empréstimos à Parvalorem e à Parups (€ 3.085 M), ao Fundo de Resolução (€ 1.500 M) e à administração regional e local (€ 607 M).

(€ 1.340 M)]; € 2.069 M para o resto do mundo, dos quais € 1.827 M relativos a "recursos próprios comunitários"; e € 984 M para empresas, *instituições financeiras*, *instituições sem fins lucrativos* e *famílias* (cfr. ponto 8.2).

As *despesas com pessoal* ascenderam a € 9.235 M, das quais, representando 87,3%: € 4.320 M dos estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário; € 1.599 M da GNR, PSP e SEF; € 1.239 M dos serviços do Ministério da Defesa Nacional; e € 1.009 M do Ministério da Justiça.

Em *juros e outros encargos* foram contabilizados € 6.843 M (cfr. ponto 4).

Os *ativos financeiros* totalizaram € 6.542 M, destacando-se os: *empréstimos de médio e longo prazos* e os aumentos de capital de empresas públicas não financeiras (€ 3.815 M)[1]; *empréstimos de médio e longo prazos* a administrações regionais e locais (€ 853 M); participação portuguesa no Mecanismo Europeu de Estabilidade (€ 803 M); capitalização do Banif através de aumento de capital (€ 700 M) e de instrumentos de capital contingente (€ 250 M)[2] e aumento de capital do Metropolitano de Lisboa (€ 475 M).

Em *passivos financeiros* foi registado € 86.643 M (cfr. ponto 4).

3.3.1.2. Execução orçamental dos SFA

Do quadro seguinte, por Ministério, consta a despesa paga pelos correspondentes SFA, comparada com o orçamento final deduzido de cativos e cruzada com as classificações económicas mais significativas.

Quadro 23 – Comparação da despesa orçamentada com a executada, por Ministério – SFA (com EPR)

(em milhões de euros)

Ministérios	Dotação final	Cativos	Despesa paga		Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Subsídios e transfe-rências	Aquisição de bens de capital	Outras
			Valor	Taxa de Exec. [1]					
Encargos Gerais do Estado	193	3	144	75,7	71	23	47	3	0
Presidência do Conselho de Ministros	636	10	536	85,6	219	196	83	15	24
Finanças	13 741	10	10 124	73,7	65	81	9 385	7	(a) 586
Negócios Estrangeiros	100	3	93	95,2	43	8	35	4	3
Defesa Nacional	169	4	141	85,3	70	58	1	5	7
Administração Interna	203	3	189	94,4	14	74	85	4	13
Justiça	590	13	394	68,3	24	103	194	65	9
Economia	3 651	27	3 063	84,5	322	402	204	908	(b) 1 227
Agricultura e do Mar	1 275	10	1 140	90,2	93	40	992	7	8
Saúde	9 154	15	8 831	96,6	986	7 728	71	21	23
Educação e Ciência	2 845	16	2 201	77,8	1 286	316	366	179	54
Solidariedade, Emprego e da Segurança Social	1 227	16	1 152	95,1	258	226	626	29	13
Ambiente, Ordenam. do Território e da Energia	483	15	223	47,6	52	31	77	23	40
Despesa, exceto:	**34 268**	**144**	**28 232**	**82,7**	**3 503**	**9 285**	**12 165**	**1 270**	**2 008**
Ativos financeiros em depósitos, certificados de depósito e poupança e em títulos	2 140	-	1 176	54,9					
Ativos financeiros em empréstimos de curto prazo	1	-	1	75,2					

(…)

[1] Cfr. ponto 6.1.

[2] Valor inicial (€ 400 M) deduzido da recompra pelo Banco no próprio ano (€ 150 M).

(…)

(em milhões de euros)

Ministérios	Dotação final	Cativos	Despesa paga		Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Subsídios e transfe-rências	Aquisição de bens de capital	Outras
			Valor	Tx exec [1]					
Passivos financeiros (exceto Parvalorem e Parups)	4 368	-	3 915	89,6					
Transferências correntes para o subsector	381	-	345	90,8					
Transferências de capital para o subsector	91	-	86	95,1					
Total da despesa	**41 249**	**144**	**33 754**	**82,1**					

1) Calculada em relação à dotação disponível (dotação final deduzida de cativos), assinalando-se a sombreado os Ministérios com taxa de execução inferior à média.

(a) Inclui *passivos financeiros* da Parups e da Parvalorem (€ 397 M).

(b) Inclui € 640 M de *juros e outros encargos*, pagos por EPR (cfr. ponto 3.3.1.3) e € 521 M de *ativos financeiros* (dos quais € 438 M pagos pelo IAPMEI e € 78 M pelo ITP).

Fonte: CGE/2013 e SIGO - Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

A despesa dos SFA totalizou € 28.232 M, constituindo 82,7% da dotação disponível (€ 34.125 M) e 88,4% do orçamento inicial (€ 31.925 M).

A taxa de execução mais baixa verificou-se no MAOTE (47,6%), devido sobretudo às dotações não utilizadas pelo IHRU (€ 55 M), pela Agência Portuguesa do Ambiente (€ 47 M) e pelo Fundo Português do Carbono (€ 36 M). Em valor, coube ao Ministério das Finanças a menor utilização das dotações disponíveis: € 3.607 M, dos quais € 3.289 M relativos a *passivos financeiros* da Parvalorem e da Parups.

Constituíram as maiores despesas as *transferências correntes*, *de capital* e *subsídios*, € 12.165 M: € 10.042 M para *famílias* (dos quais, € 9.214 M da CGA, referentes a pensões e outros abonos e € 457M do IFAP, no âmbito da agricultura, pecuária, silvicultura e pescas); € 710 M para *sociedades e quase sociedades não financeiras* [sobretudo do IFAP (€ 356 M) e do IEFP (€ 189 M)]; e € 636 M para as administrações públicas (€ 369 M para a *administração central*, €166 M para a *segurança social*, e € 101 M para a *administração regional* e *local*).

A *aquisição de bens e serviços* totalizou € 9.285 M, dos quais € 7.728 M pagos por serviços do Ministério da Saúde, destacando-se € 5.842 M em *aquisição de serviços de saúde* (€ 5.821 M pela ACSS e pelas ARS), e € 1.280 M em *produtos vendidos nas farmácias* (pelas ARS). E ainda a *aquisição de bens e serviços* pelas empresas de transportes e comunicações (€ 333 M) e por Estabelecimentos de ensino superior e respetivos serviços de apoio (€ 300 M).

As *despesas com pessoal* ascenderam a € 3.503 M, sobretudo nos Ministérios da Educação e Ciência (€ 1.286 M) e da Saúde (€ 986 M).

A despesa com a *aquisição de bens de capital* cifrou-se em € 1.270 M, dos quais € 776 M pagos pela Estradas de Portugal no âmbito das concessões rodoviárias.

A despesa com *passivos financeiros* (excluindo da Parvalorem e da Parups, que está considerada no Ministério das Finanças) totalizou € 3.915 M[1].

[1] Incluiu € 841 M do cancelamento de *swaps* de quatro EPR (componente de capital) – cfr. Caixa 3 – "Cancelamento de Derivados Financeiros (*swaps*) das EPR em 2013".

3.3.1.3. Despesa das EPR

No quadro seguinte sintetiza-se a execução orçamental das EPR, por entidade e principais agrupamentos de despesa.

Quadro 24 – Despesa orçamental das EPR em 2013, por classificação económica

(em milhões de euros)

Ministério/entidade	Classificação económica						Despesa (1) e (2)	Transferências, ativos e passivos financeiros [verbas excluídas em (1) e (2)]	Total da despesa
	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Juros e outros encargos	Outras despesas correntes (1)	Aquisição de bens de capital	Outras despesas de capital (2)			
	01	02	03	04, 05, 06	07	08, 09, 10		04, 08, 09, 10	
Presidência Conselho de Ministros	**116,9**	**152,1**	**3,7**	**17,0**	**4,1**	**-**	**293,8**	**-**	**293,8**
RTP	100,1	146,5	3,7	15,6	3,4	-	269,3	-	269,3
Outras	16,8	5,6	-	1,4	0,6	-	24,5	-	24,5
Finanças	**20,2**	**37,3**	**157,8**	**19,5**	**1,2**	**397,5**	**633,5**	**-**	**633,5**
Parvalorem e Parups	15,2	17,4	157,8	3,4	-	397,5	591,4	-	591,4
IGCP	4,9	19,9	-	16,1	1,2	-	42,1	-	42,1
Defesa Nacional	**13,8**	**3,6**	**-**	**2,2**	**0,1**	**-**	**19,7**	**-**	**19,7**
Arsenal do Alfeite	13,8	3,6	-	2,2	0,1	-	19,7	-	19,7
Administração Interna	**2,7**	**20,3**	**-**	**2,7**	**-**	**-**	**25,8**	**8,0**	**33,8**
Empresa de Meios Aéreos	2,7	20,3	-	2,7	-	-	25,8	8,0	33,8
Economia e do Emprego	**201,9**	**334,1**	**640,3**	**59,6**	**896,9**	**26,2**	**2 159,0**	**2 526,8**	**4 685,8**
Estradas de Portugal	38,1	106,8	104,9	34,0	808,7	-	1 092,4	460,1	1 552,5
Metro do Porto	4,9	74,4	89,3	3,7	4,1	-	176,4	643,3	819,7
Metropolitano de Lisboa	75,6	32,3	177,8	3,6	14,5	-	303,8	811,9	1 115,6
REFER	82,4	119,5	267,6	17,4	64,8	26,2	577,8	610,9	1 188,7
Outras	1,0	1,2	0,7	0,9	4,8	-	8,6	0,6	9,3
Agricultura e do Mar	**0,3**	**0,2**	**-**	**-**	**-**	**-**	**0,5**	**0,1**	**0,6**
Tapada Nacional de Mafra	0,3	0,2	-	-	-	-	0,5	0,1	0,6
Saúde	**8,3**	**39,4**	**-**	**1,1**	**-**	**-**	**49,3**	**-**	**49,3**
Serviços Partilhados do MS	8,3	39,4	-	1,1	-	-	49,3	-	49,3
Educação e Ciência	**229,3**	**70,4**	**28,8**	**34,8**	**101,7**	**0,1**	**465,1**	**12,8**	**477,9**
ISCTE	25,5	6,1	0,2	2,3	3,6	0,1	37,7	-	37,7
Parque Escolar	9,5	5,9	28,6	0,8	68,2	-	113,1	11,9	124,9
Universidade de Aveiro	60,7	20,0	-	10,0	13,6	-	104,2	0,8	105,0
Universidade do Porto	133,6	38,5	-	21,7	16,2	0,1	210,1	0,2	210,3
Solidariedade, Emprego e da Segurança Social	**163,8**	**111,0**	**0,5**	**43,5**	**21,1**	**-**	**339,9**	**0,2**	**340,0**
Casa Pia de Lisboa	27,0	5,8	-	2,7	0,8	-	36,3	0,2	36,4
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	102,5	68,6	0,4	25,1	16,3	-	212,9	-	212,9
Centros de formação profissional (23)	34,3	36,5	-	15,7	4,1	-	90,6	-	90,6
Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia	**0,5**	**3,4**	**-**	**1,0**	**10,5**	**-**	**15,4**	**-**	**15,4**
Sociedades Polis (6)	0,5	3,4	-	1,0	10,5	-	15,4	-	15,4
Total da despesa por agrupamento	**757,7**	**771,7**	**831,1**	**181,6**	**1 035,9**	**423,8**	**4 001,9**	**2 547,9**	**6 549,7**
(%)	**18,9**	**19,3**	**20,8**	**4,5**	**25,9**	**10,6**	**100,0**		

(1) Não inclui *transferências correntes para SFA*.

(2) Não inclui *transferências de capital para SFA*, *ativos financeiros em títulos* e *empréstimos de curto prazo* e inclui os *passivos financeiros* da Parvalorem e da Parups.

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

A despesa das EPR foi de € 4.002 M, constituindo 14,2% do subsector dos SFA, percentagem que se eleva para 97,0% e 81,5%, respetivamente, nos *juros e outros encargos* e na *aquisição de bens de capital*. Destacam-se dez entidades, responsáveis por 88,6% da despesa:

- Estradas de Portugal – € 1.092 M, dos quais: € 776 M em PPP de concessões rodoviárias (incluídas na *aquisição de bens de capital*) o que representou 71,1% da sua despesa; € 105 M em *juros e outros encargos*); € 53 M em *aquisição de serviços para conservação de bens*; e € 42 M com *encargos de cobrança de receitas*;
- Parvalorem e Parups (sociedades veículo criadas no âmbito da reestruturação e posterior reprivatização do BPN) – € 591 M, destacando-se: € 397 M em *passivos financeiros*, de reembolsos de empréstimos da CGD; € 158 M de *juros e outros encargos*; € 33 M de *despesas com pessoal* e *aquisição de bens e serviços*;
- REFER – € 578 M, dos quais os *juros e outros encargos* totalizaram € 268 M, constituindo 46,3% da sua despesa;
- Metropolitano de Lisboa – € 304 M, com destaque também para *juros e outros encargos*, € 178 M (58,5% da sua despesa). Além destas, merece ainda destaque a despesa com *passivos financeiros* (€ 793 M), dos quais € 480 M pelo cancelamento antecipado de *swaps*[1];
- RTP – € 269 M, dos quais € 146 M em *aquisição de bens e serviços* e € 100 M em *despesas com pessoal*;
- Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – € 213 M (€ 102 M em *despesas com pessoal*);
- Universidade do Porto – Fundação Pública – € 210 M (€ 134 M em *despesas com pessoal*);
- Metro do Porto – € 176 M, destacando-se € 89 M em *juros e outros encargos* (50,6% da sua despesa) e € 74 M em *aquisição de bens e serviços*. Além destas, merece ainda destaque a despesa com *passivos financeiros* (€ 643 M), dos quais € 343 M pelo cancelamento antecipado de *swaps*[1];
- Parque Escolar – € 113 M, sobretudo em *aquisição de bens de capital* (€ 68 M).

Como se observa no quadro anterior as principais despesas das EPR são: € 1.036 M (25,9% do total) em *aquisição de bens de capital* (dos quais € 776 M da Estradas de Portugal com concessões rodoviárias) e € 831 M (20,8% do total) em *juros e outros encargos*, dos quais € 239 M (28,8%) pagos ao Estado e € 592 M (71,2%) a outras entidades.

No período 2011-2013 os empréstimos do Estado a EPR totalizaram € 12.100 M. Em 2013, foram concedidos € 3.191 M, utilizados em parte (46,4%) para financiar o reembolso de empréstimos anteriores do Estado (€ 1.244 M) e o pagamento dos respetivos juros (€ 236 M).

3.3.2. Evolução da despesa consolidada da administração central, por classificação económica

O quadro seguinte apresenta a despesa consolidada da administração central, em 2013, destacando os principais fatores explicativos da sua evolução face ao ano anterior, bem como a sua estrutura.

[1] Cfr. Caixa 3 – "Cancelamento de Derivados Financeiros (*swaps*) das EPR em 2013".

Quadro 25 – Evolução da despesa consolidada da administração central – 2012-2013, por classificação económica

(em milhões de euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura (%)		
	2012	2013	Valor	%	2012	2013	Var. p.p.
01 – Despesas com pessoal, das quais:	11 504	12 738	1 235	10,7	17,0	19,6	2,6
Remunerações certas e permanentes, das quais	8 730	9 490	760	8,7	12,9	14,6	1,7
Subsídios de férias e de Natal	102	1 299	1 197	1 177,1	0,2	2,0	1,9
Pessoal dos quadros e além dos quadros	6 743	6 394	-348	-5,2	10,0	9,9	-0,1
Suplementos e prémios	488	410	-78	-16,1	0,7	0,6	-0,1
Abonos variáveis ou eventuais	568	551	-17	-3,0	0,8	0,8	0,0
Segurança social, das quais:	2 206	2 697	492	22,3	3,3	4,2	0,9
Contribuição da entidade patronal para a SS	1 450	1 942	492	33,9	2,1	3,0	0,9
02 – Aquisição de bens e serviços, das quais:	12 015	10 899	-1 116	-9,3	17,8	16,8	-0,9
Serviços de saúde	6 697	5 864	-833	-12,4	9,9	9,0	-0,9
Produtos químicos e farmacêuticos, produtos vendidos nas farmácias e material de consumo clínico	1 497	1 395	-102	-6,8	2,2	2,2	-0,1
03 – Juros e outros encargos, exceto a)	7 723	7 460	-263	-3,4	11,4	11,5	0,1
04 – Transferências correntes, exceto b), das quais:	21 359	24 807	3 449	16,1	31,6	38,3	6,7
Administração regional e local	1 823	2 164	341	18,7	2,7	3,3	0,6
Segurança social	8 086	9 716	1 630	20,2	12,0	15,0	3,0
Famílias	8 752	9 962	1 211	13,8	12,9	15,4	2,4
Resto do Mundo	1 891	2 058	167	8,8	2,8	3,2	0,4
05 – Subsídios, dos quais:	746	1 064	318	42,7	1,1	1,6	0,5
Sociedades e quase sociedades não financeiras públicas	131	286	155	118,2	0,2	0,4	0,2
Sociedades e quase sociedades não financeiras privadas	220	312	92	41,7	0,3	0,5	0,2
Instituições sem fins lucrativos	128	178	50	38,7	0,2	0,3	0,1
06 – Outras despesas correntes	833	832	-1	-0,2	1,2	1,3	0,1
Despesas correntes, exceto a) e b)	54 179	57 800	3 621	6,7	80,1	89,1	9,1
07 – Aquisição de bens de capital	2 414	1 507	-906	-37,6	3,6	2,3	-1,2
08 – Transferências de capital, exceto c), das quais:	1 999	1 601	-398	-19,9	3,0	2,5	-0,5
Administração regional e local	1 303	965	-337	-25,9	1,9	1,5	-0,4
Sociedades e quase sociedades não financeiras	352	206	-146	-41,5	0,5	0,3	-0,2
Famílias	108	167	59	54,5	0,2	0,3	0,1
09 – Ativos financeiros, exceto d), e), f) e g), dos quais:	8 638	3 411	-5 227	-60,5	12,8	5,3	-7,5
Instrumentos de capital contingente (exceto recompra no próprio ano)	5 100	250	-4 850	-95,1	7,5	0,4	-7,2
Outros ativos financeiros em soc. e quase soc. não financ. privadas	460	11	-449	-97,6	0,7	0,0	-0,7
Empréstimos M/L prazos a soc. e quase soc. não financeiras privadas	348	435	87	24,9	0,5	0,7	0,2
Ações e outras participações em bancos e outras instit. financeiras	1 553	1 503	-50	-3,2	2,3	2,3	0,0
Empréstimos de médio e longo prazos às admin. regionais e locais	922	873	-49	-5,3	1,4	1,3	0,0
10 – Passivos financeiros da Parvalorem e da Parups	400	397	-3	-0,6	0,6	0,6	0,0
11 – Outras despesas de capital	38	123	85	222,8	0,1	0,2	0,1
Total da despesa capital, exceto c), d) e), f) e g)	13 488	7 039	-6 449	-47,8	19,9	10,9	-9,1
DESPESA, exceto:	**67 667**	**64 839**	**-2 828**	**-4,2**	**100,0**	**100,0**	**0,0**
a) Juros pagos por SFA (incluindo EPR) ao Estado	205	240	35	17,0			
b) Transferências correntes para a administração central	17 195	14 942	-2 253	-13,1			
c) Transferências de capital para a administração central	3 607	1 731	-1 877	-52,0			
d) Ativos financeiros em aplicações de tesouraria (*)	3 156	1 350	-1 805	-57,2			
f) Ativos financeiros em empréstimos de médio e longo prazos à administração central	3 784	3 191	-593	-15,7			
g) Dotações de capital de EPR	0	505	505	-			
10 – Passivos financeiros, exceto Parvalorem e Parups	96 282	90 558	-5 724	-5,9			
TOTAL DA DESPESA	**191 895**	**177 356**	**-14 540**	**-7,6**			

(*) Em *depósitos, certificados de depósito e poupança* e *ativos financeiros em títulos*, excluindo instrumentos de capital contingente (exceto recompra de instrumentos de capital contingente emitidos no próprio ano), bem como em *empréstimos de curto prazo*.

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

A despesa consolidada diminuiu € 2.828 M (-4,2%) face ao ano anterior, pela redução das despesas de capital em € 6.449 M (47,8%), enquanto as despesas correntes aumentaram € 3.621 M (6,7%). Em termos de estrutura, verificou-se uma subida de 9,1 p.p. nas despesas correntes, com a correspondente diminuição nas de capital. As despesas correntes passaram a constituir 89,1% da despesa, devido sobretudo ao peso das *transferências correntes* (38,3%, dos quais 15,4% para famílias e 15,0% para a segurança social), das *despesas com pessoal* (19,6%), da *aquisição de bens e serviços* (16,8%, dos quais 9,0% em *serviços de saúde*) e dos juros e outros encargos (11,5%). As despesas de capital representaram 10,9%, destacando-se os *ativos financeiros* (5,3%).

As **diminuições mais significativas de despesa** ocorreram nos seguintes agrupamentos:

Ativos financeiros – diminuíram € 5.227 M (-60,5%), passando para € 3.411 M, em resultado principalmente de menos € 4.850 M em "instrumentos de capital contingente" para capitalização de instituições de crédito[1], e da redução de *outros ativos financeiros* de *sociedades e quase sociedades não financeiras privadas* em € 449 M (sendo a Parvalorem responsável pela quebra de € 443 M). Em sentido inverso, os *empréstimos de médio e longo prazo a sociedades e quase sociedades não financeiras privadas* aumentaram € 87 M, dos quais € 82 M concedidos pelo IAPMEI.

Aquisição de bens e serviços – com uma diminuição em € 1.116 M (-9,3%), fixando-se nos € 10.899 M. Foram mais significativas as reduções nos pagamentos de *aquisição de serviços de saúde* (em € 833 M, dos quais menos € 649 M pagos pela ACSS e menos € 177 M pagos pelas ARS), pela compra de *produtos químicos e farmacêuticos*, *produtos vendidos nas farmácias* e *material de consumo clínico*, que no seu conjunto diminuíram € 102 M[2] e, ainda, a aquisição de *mercadorias para venda*, com uma redução de € 58 M (dos quais € 54 M pela Parups).

Aquisição de bens de capital – com um decréscimo de € 906 M (-37,6%), ascendendo a € 1.507 M, com destaque para a diminuição dos *investimentos em edifícios* (em € 431 M, sendo o Programa de modernização gerido pela Parque Escolar responsável por € 344 M) e em *outras construções e infraestruturas* (em € 325 M, devido a € 286 M da aquisição, em 2012, de terrenos do aeroporto da Portela, e à redução registada no "Programa Mínimo de Investimentos" na rede ferroviária nacional, realizado pela REFER, em € 38 M).

Transferências de capital – diminuíram € 398 M (19,9%), fixando-se nos € 1.601 M, salientando-se as destinadas à administração regional e local, com menos € 337 M[3], a sociedades e quase sociedades não financeiras, menos € 146 M[4] e, em sentido inverso, as destinadas às famílias aumentaram € 59 M (essencialmente pagas pelo IFAP).

Juros e outros encargos – com uma quebra de € 263 M (-3,4%), totalizando € 7.460 M, com destaque para as diminuições registadas pelas sociedades-veículo do BPN (Parvalorem e Parups, € 91 M), Metropolitano de Lisboa (€ 59 M) e Metro do Porto (€ 58 M).

[1] Em 2012, ascenderam a € 5.100 M (BCP, BPI e CGD) e em 2013 a € 250 M (Banif), valores líquidos dos reembolsos efetuados no próprio ano (cfr. nota de p.p 133 da página 68).

[2] Salienta-se a diminuição dos pagamentos registados pelas ARS (€ 56 M) e pelo Hospital do Oeste (€ 38 M).

[3] Deve-se essencialmente à reclassificação de parte das verbas relativas ao Fundo de Equilíbrio Financeiro como transferências correntes, com a correspondente redução nesta classificação (€ 330 M).

[4] As transferências para empresas privadas diminuíram € 84 M (dos quais € 78 M relativos a regularizações de responsabilidades com as concessões rodoviárias de 2012, que não ocorreram em 2013) e para empresas públicas € 62 M (dos quais € 45 M em transferências para a EDIA).

Os principais **aumentos de despesa** verificaram-se em:

Transferências correntes – mais € 3.449 M (16,1%) que em 2012, totalizando € 24.807 M, com destaque para o aumento das destinadas à *segurança social* (€ 1.630 M)[1], às *famílias* (€ 1.211 M)[2], à *administração regional* e *local* (€ 341 milhões, dos quais € 330 M relativos ao Fundo de Equilíbrio Financeiro, que passaram a ser processadas nesta classificação, com a correspondente redução das *transferências de capital*) e ao *resto do mundo* (€ 167 M)[3].

Despesas com pessoal – um aumento de € 1.235 M (10,7%), passando para € 12.738 M, essencialmente pela reposição dos subsídios de férias e de Natal no seguimento de acórdãos do Tribunal Constitucional, observando-se nesta rubrica mais € 1.197 M, e consequente aumento das contribuições da entidade patronal para a segurança social (em € 492 M). Em sentido inverso, diminuíram as *remunerações com pessoal dos quadros e além dos quadros* (em € 348 M), e os *suplementos e prémios* (em € 78 M), devido à redução do número de trabalhadores (menos 17.168 no final de 2013, segundo a DGAEP).

Subsídios – aumentaram € 318 M (42,7%), ascendendo a € 1.064 M, para o que contribuiu a variação positiva nos pagamentos a *sociedades e quase sociedades não financeiras públicas*, em € 155 M (essencialmente pelo pagamento de € 167 M sob a designação "défice tarifário" em 2013, operação sem correspondência em 2012), a *sociedades e quase sociedades não financeiras privadas*, em € 92 M (para o qual o IEFP contribuiu com € 79 M) e a *instituições sem fins lucrativos*, em € 50 M (registando as subvenções estatais para campanhas eleitorais pagas pela Assembleia da República um aumento de € 27 M e os pagamentos do IEFP mais € 15 M).

Procedimentos de consolidação

Na consolidação são eliminadas as operações realizadas entre entidades abrangidas no respetivo perímetro, o que, no caso da administração central, abrange serviços integrados e SFA (incluindo EPR). Para tal, em contabilidade orçamental é necessário que os valores registados como despesa da entidade pagadora tenham o correspondente registo como receita da entidade recebedora, o que nem sempre se verifica. Na despesa do quadro anterior foram eliminados os seguintes grupos de operações:

- *Transferências correntes* e *de capital para a administração central*, pela sua totalidade, embora, conforme se ilustra no ponto 14, subsistam divergências de consolidação entre valores pagos e recebidos[4];
- *Juros*: foram apenas eliminados os valores pagos por SFA (maioritariamente EPR) ao Estado, relativos a empréstimos por este concedidos, uma vez que foi possível confirmar a

[1] Salienta-se o acréscimo, em € 1.522 M nas verbas transferidas por conta do orçamento do MSESS: € 806 M no âmbito da Lei de Bases (passando de € 7.339 M, para € 8.145 M, devido, designadamente ao pagamento dos 13.º e 14.º meses, suspensos em 2012, e com o subsídio de desemprego); € 725 M referente ao "IVA social" que, em anos anteriores, era transferido a título extraorçamental; e uma redução em € 9 M nas verbas para pensões dos bancários (passando de € 516 M para € 507 M).

[2] A CGA é responsável pelo aumento em € 1.230 M, relativos a pensões e outros abonos, pelo pagamento dos 13.º e 14.º meses e, também, pelo aumento do número de aposentados (471.149 no final de 2013, um crescimento de 2,8%).

[3] Deste montante, € 75 M relativos a transferências no âmbito do programa de assistência financeira à Grécia (transferência dos rendimentos gerados pela carteira de obrigações gregas detidas pelo Banco de Portugal, conforme a RCM n.º 53/2013), que não ocorreram no ano transato, e € 71 milhões relativos aos recursos próprios RNB transferidos para a UE.

[4] No ponto 14.1 a despesa inclui mais € 15 M resultantes de divergências de consolidação com a receita.

correspondência entre os registos de despesa e receita. Relativamente aos juros pagos pelo Estado (através do IGCP) a SFA, constata-se que para bilhetes e obrigações do Tesouro não é possível à entidade pagadora identificar a entidade recebedora[1], o que impossibilita verificar a correspondência entre os pagamentos e os recebimentos de valores significativos[2];

- *Empréstimos de médio e longo prazos a SFA*: dos montantes registados nesta classificação económica não foram consolidados € 16 M, em 2012 (relativos a um empréstimo registado como despesa na CGE/2012, embora o seu pagamento e o correspondente registo da receita pelo SFA só tenham ocorrido no ano seguinte[3]) e € 119 M em 2013 (referentes a um empréstimo concedido à Transtejo que, no ano em apreço, não integrava o subsector dos SFA);
- Dotações de capital de EPR (a correspondência entre receita e despesa foi integral).

3.3.3. O quadro plurianual de programação orçamental

A quinta alteração à LEO, operada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, introduziu, como medida disciplinadora das finanças públicas, o princípio da plurianualidade (artigo 4.º, n.º 2), concretizado através da obrigatoriedade da aprovação de um Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO),cuja natureza e regime constam do artigo 12.º-D[4]. Daqui resulta, essencialmente, que o QPPO: *i)* define os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais; *ii)* define, dentro do total da despesa fixada, os limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas; *iii)* o limite fixado para cada programa é vinculativo para o primeiro ano, o limite para cada agrupamento de programas é vinculativo para o segundo ano e o limite para o conjunto de todos os programas é vinculativo para os terceiro e quarto anos seguintes.

O n.º 3 prevê a atualização anual do QPPO, o que deverá ser entendido dentro das margens permitidas pelas vinculações antes referidas.

3.3.3.1. O QPPO/2013

O primeiro QPPO – 2013/2016 – foi aprovado pela Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, que, no seu artigo 2.º, n.º 2, diz que *"os limites da despesa referentes ao período de 2014 a 2016 são indicativos"*, em clara violação da parte final do n.º 5 do artigo 12.º-D da LEO (lei de valor reforçado), que impõe as vinculações quantitativas do QPPO.

E assim, os limites inicialmente fixados foram logo revistos na LOE/2013 e sucessivamente alterados nos termos evidenciados no gráfico seguinte.

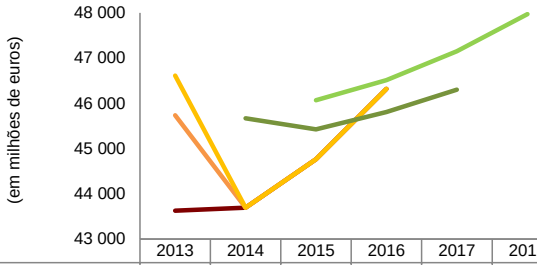
[1] Os juros são pagos às instituições bancárias, que colocaram estes produtos junto dos investidores, e não diretamente a estes. No caso de CEDIC e CEDIM o pagador (IGCP, em nome do Estado) identifica o recebedor, sendo possível a confrontação de dados: constataram-se divergências significativas, designadamente de SFA que declararam ao Tribunal recebimentos de juros de CEDIC, quando as listagens de pagamentos não incluíam aqueles montantes e também a situação inversa.

[2] Por exemplo, a CGA reportou ao Tribunal que recebeu € 158 M de juros de bilhetes e obrigações do Tesouro.

[3] Através da utilização da conta "Saldos do capítulo 60 do OE/2012" (cfr. ponto 3.3.6.3).

[4] Alterado pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho.

Gráfico 2 – Revisões do quadro plurianual de programação orçamental



	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Lei n.º 28/2012	43 628	43 691	44 761	46 320		
Lei do OE/2013	45 737	43 691	44 761	46 320		
1.ª Alteração ao OE/2013	46 613	43 691	44 761	46 320		
OE/2014 (artigo 172.º)		45 669	45 422	45 809	46 302	
DEO 2014 -2018			46 066	46 515	47 149	47 974

Fonte: As acima discriminadas.

Como se constata, as modificações ao QPPO durante 2013 apenas abrangeram esse mesmo ano. Os limites de despesa para os anos seguintes só viriam a ser revistos com o OE/2014 e, posteriormente, com o Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018, constatando-se que os limites anteriormente indicados são sistematicamente revistos em alta.

As sucessivas revisões dos limites vinculativos do QPPO, além de contrários à LEO, indiciam fragilidades no processo da sua fixação, que devem ser colmatadas, de forma a assegurar o comprimento dos objetivos do QPPO, designadamente, de constranger as decisões políticas dos órgãos legislativo e executivo e de se constituir como um indicador fiável da gestão orçamental[1], tornando-se num efetivo instrumento de disciplina das finanças públicas.

3.3.3.2. Limites fixados no QPPO

O relatório sobre a CGE, no Quadro 117, apresenta dados quanto ao cumprimento dos limites fixados no QPPO. Para o efeito compara a execução orçamental com os valores do QPPO fixados na primeira retificação ao OE (coluna OE 2013) e com valores supostamente fixados na segunda retificação ao OE (coluna 2013 retificado).

Ora, atenta a natureza vinculativa do QPPO antes referida, a comparação deveria ser feita com os valores aprovados pela Lei n.º 28/2012, de 31 de julho. Mas ainda acresce que a comparação efetuada com "2013 retificado" não encontra qualquer suporte, uma vez que com a Lei n.º 83/2013, de 9 de dezembro (2.º retificativo) não foi aprovada qualquer alteração ao QPPO, não sendo, por isso, admitida qualquer alteração implícita.

O quadro seguinte mostra os sucessivos valores aprovados para o QPPO do ano 2013, bem como a alteração, não só à nomenclatura dos programas como aos respetivos valores, efetuadas na CGE, Quadro 117, sem a cobertura de um diploma legal. Mostra ainda a comparação (constante do mesmo quadro) da execução orçamental com os valores do QPPO aprovados pela Lei n.º 51/2013, de 24 de julho (1.º retificativo).

[1] Duas características fundamentais que devem ser asseguradas pelas regras orçamentais, segundo a OCDE [OECD (2014), Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries, OECD Publishing, pág. 20].

Quadro 26 – QPPO: previsão, revisões, execução e desvio

(em milhões de euros)

Previsão e revisões (diplomas legais)				Execução e comparações com a previsão			
Agrupamento de programas /programas	**Lei n.º 28/2012**	**Lei do OE/2013**	**Lei n.º 51/2013**	**Designação após a alteração orgânica do Governo**	**Previsão (1)**	**Execução**	**Desvio**
Soberania	**4 003**	**4 087**	**4 133**	**Soberania**	**4 152**	**4 112**	**40**
P001 - Órgãos de soberania	2 824	2 868	2 871	P001 - Órgãos de soberania	2 871	2 857	14
P002 - Governação e cultura	221	222	222	P002 - Governação e cultura	241	206	35
P005 - Representação externa	312	319	319	P005 - Representação externa	319	307	12
P008 - Justiça	646	679	721	P008 - Justiça	721	743	-22
Segurança	**3 503**	**3 669**	**3 669**	**Segurança**	**3 669**	**3 513**	**156**
P006 - Defesa	1 778	1 843	1 842	P006 - Defesa	1 842	1 759	83
P007 - Segurança interna	1 725	1 827	1 827	P007 - Segurança interna	1 827	1 754	73
Social	**20 514**	**23 249**	**24 122**	**Social**	**24 131**	**24 089**	**42**
P011 - Saúde	7 546	7 841	7 913	P011 - Saúde	7 913	7 902	11
P012 - Ensino básico e secundário e administração escolar	5 077	5 232	5 475	P012 - Ensino básico e secundário e administração escolar	5 475	5 429	46
P013 - Ciência e ensino superior	1 208	1 305	1 367	P013 - Ciência e ensino superior	1 367	1 356	11
P014 - Solidariedade e segurança social	6 683	8 871	9 367	P014 - Solidariedade e segurança social	9 376	9 401	-25
Económica	**15 608**	**14 732**	**14 689**	**Económica**	**14 137**	**14 433**	**-295**
P003 - Finanças e administração pública	7 485	6 874	7 166	P003 - Finanças e administração pública	6 642	7 144	-502
P004 - Gestão da dívida pública	7 551	7 276	6 941	P004 - Gestão da dívida pública	6 941	6 827	114
P009 - Economia e emprego	165	160	160	P009 - Economia	135	91	44
P010 - Agricultura, mar e ambiente	407	422	422	P010 – Agricultura e mar	378	337	41
				P015 - Ambiente, ordenamento do território e energia	41	33	8
Subtotal	**43 628**	**45 737**	**46 613**	**Subtotal**	**46 089**	**46 147**	**-57**
Dotação provisional	(incluída no P003)			Dotação provisional	523,8		523,8
Total	**43 628**	**45 737**	**46 613**	**Total**	**46 613**	**46 147**	**466**

(1) QPPO republicado pela Lei n.º 51/2013, de 24 de julho, ajustado à reestruturação dos programas efetuada na sequência da alteração à orgânica do Governo operada pelo Decreto-Lei 119/2013, de 21 de agosto, conforme apresentado no quadro 117 do Volume I da CGE.

Fonte: OE/2013, 1.ª alteração ao OE/2013, CGE e SIGO.

Como se nota, no quadro foi dado um tratamento destacado à dotação provisional (o que também é feito no Quadro 117 do Relatório da CGE). Efetivamente, a natureza da dotação provisional (destinada a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis de qualquer ministério ou programa orçamental) não se ajusta à sua inclusão num programa específico (no caso P003 – Finanças e administração pública) sujeito às vinculações determinadas na parte final do n.º 5 do artigo 12.º-D da LEO.

O quadro evidencia que não foi respeitada a natureza vinculativa dos valores inicialmente fixados para os diversos programas e agrupamentos de programas, nem sequer os fixados na lei que aprovou o OE. Constata-se que mesmo os limites fixados na 1.ª revisão do OE foram ultrapassados no P003 – Finanças e administração pública (em € 502,0 M, dos quais € 280,2 M com recurso à dotação provisional, destacando-se os reforços da contribuição financeira para a UE e transferências para a CGA para compensar quebra de receitas próprias), no P014 – Solidariedade e segurança social (em € 25,2 M, com recurso à dotação provisional, justificados pelo acréscimo de transferências para a segurança social) e no P008 – Justiça (em € 21,9 M, com recurso à dotação provisional, devido quebra à nas receitas próprias que obrigou ao financiamento de despesa por contrapartida em receitas gerais).

*

A Ministra de Estado e das Finanças, no exercício do contraditório, remeteu para a resposta apresentada pela DGO que abaixo se analisa, tendo acrescentado a propósito do necessário

ajustamento da nomenclatura dos programas orçamentais e do regime do QPPO[1] *"... que se encontra em curso o processo de reforma da Lei de Enquadramento Orçamental o qual se encontra a refletir sobre estas matérias".*

A DGO, em contraditório, apresentou sobre a temática do QPPO extensa argumentação (que consta na íntegra no anexo II e para a qual se remete) da qual se transcrevem as passagens mais significativas:

"Após a fase inicial de implementação do QPPO em que os limites não eram vinculativos (prevista na Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro, ...), as sucessivas revisões dos limites encontram-se enquadradas no âmbito da comunicação à Assembleia da República prevista no n.º 11 do artigo 12.º-D.
... estabelece o artigo 12.º-B da LEO que «A revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento inclui um projeto de atualização do quadro plurianual de programação orçamental ...»
Estabelece ainda o n.º 3 do art.º 12.º-D, que o QPPO é suscetível de atualização anual na Lei do OE: ....
Decorre do n.º 5.2.2 do Anexo I da Lei 64-C/2011 que, (...), os limites de despesa definidos seriam, numa primeira fase, indicativos: ....
...entende-se que a despesa de qualquer programa Orçamental financiada por receitas gerais, pode exceder o limite a ele imposto, desde que se faça pela utilização da Dotação Provisional", atento o disposto no n.º 10 do artigo 12.º-D da LEO.

Como se constata, defende a natureza indicativa, numa primeira fase, dos limites definidos para a despesa no QPPO, invocando várias normas da LEO e ainda a Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro, em particular o ponto 5.2.2 do seu Anexo I.

As normas invocadas da LEO (sétima alteração operada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho), artigos 12.º-B, n.º 3 (*"atualização do quadro plurianual de programação"* no âmbito do PEC), 12.º-D, n.º 3 *("o quadro plurianual de programação orçamental é atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, na lei do Orçamento do Estado, ..."*), e 12.º-D, 11 (*"o desvio aos limites (...), ou a alteração do quadro plurianual de programação orçamental que modifique os valores dos referidos limites e previsões, são objeto de comunicação por parte do Governo à Assembleia da República"*) têm de ser interpretadas no sentido de que as alterações ali previstas são as que cabem nas margens das vinculações impostas no n.º 5 do artigo 12.º-D da mesma LEO.

E da mesma forma deve ser interpretado o ponto 5.2.2 do anexo I da Lei n.º Lei n.º 64-C/2011, pois se é certo que na parte final refere que *"os limites de despesa definidos serão, numa primeira fase indicativos"*, logo no início afirma que *"serão estabelecidos limites vinculativos para cada programa orçamental para o ano a que respeita o Orçamento (ano N+1), para agrupamentos de programas por áreas de intervenção política para o ano N+2 e para o conjunto de todos os programas para os anos N+3 e N+4"*.

A não ser assim, se os limites estabelecidos no QPPO pudessem ser facilmente alterados, perdia-se toda a eficácia disciplinadora das finanças públicas que é o principal propósito do QPPO.

Já quanto à utilização da dotação provisional no quadro do QPPO, por tudo o que se disse e também pela sensibilidade à argumentação da DGO, se entende que deve ser clarificado o respetivo regime.

[1] Cfr. ponto 16, recomendação 13 – PCGE/2013.

3.3.4. Despesa da administração central, por programas

Em cumprimento da LEO[1], todas as despesas da administração central foram estruturadas em programas orçamentais. Cada programa é executado por entidades do mesmo ministério/departamento ministerial e a cada Ministério correspondeu um programa orçamental, com exceção dos Ministérios das Finanças e da Educação e Ciência, com dois programas cada. O quadro seguinte mostra, por programa orçamental, a despesa consolidada da administração central, totalizando € 64.839 M, com as exclusões assinaladas (cfr. ponto 3.3.1).

A CGE/2013, no Mapa XV – Despesas correspondentes a programas, não exclui as despesas indicadas na parte final do quadro seguinte[2].

Quadro 27 – Despesa orçamental da administração central consolidada, por programa

(em milhões de euros)

Ministério / Programa orçamental	Orçamento final disponível (1)	Execução	Estrutura (%)	Taxa de execução (%)
Encargos Gerais do Estado / *P001 - Órgãos de soberania*	2 913	2 856	4,4	98,1
Presidência do Conselho de Ministros / *P002 - Governação e cultura*	787	677	1,0	86,0
Finanças / *P003 - Finanças e administração pública*	29 161	(2) 16 540	25,5	56,7
Finanças / *P004 - Gestão da dívida pública*	6 892	6 849	10,6	99,4
Negócios Estrangeiros / *P005 - Representação externa*	364	348	0,5	95,7
Defesa Nacional / *P006 – Defesa*	2 249	2 010	3,1	89,4
Administração Interna / *P007 - Segurança interna*	2 138	2 069	3,2	96,8
Justiça / *P008 – Justiça*	1 611	1 383	2,1	85,8
Economia / *P009 - Economia e emprego*	3 432	2 870	4,4	83,6
Agricultura e do Mar / *P010 - Agricultura e ambiente*	1 468	1 306	2,0	89,0
Saúde / *P011 – Saúde*	9 172	8 851	13,7	96,5
Educação e Ciência / *P012 - Ensino básico e secundário e admin. escolar*	6 450	6 048	9,3	93,8
Educação e Ciência / *P013 - Ciência e ensino superior*	2 644	2 207	3,4	83,5
Solidariedade, emprego e da Segurança Social / *P014 - Solidariedade e segurança social*	10 655	10 582	16,3	99,3
Ambiente, Ordenamento do Território e da Energia/ *P015 - Ambiente, ordenamento do território e energia*	501	244	0,4	48,7
Despesa, exceto:	**80 436**	**64 839**	**100,0**	**80,6**
a) Juros da dívida pública pagos por SFA (incluindo EPR) ao Estado	250	240		
b) Transferências correntes para a administração central	15 099	14 942		
c) Transferências de capital para a administração central	1 833	1 731		
d) Ativos financeiros em aplicações de tesouraria (3)	2 172	1 350		
e) Ativos financeiros em empréstimos de médio e longo prazos à administração central	6 709	3 191		
f) Dotações de capital de EPR	584	505		
g) Passivos Financeiros, exceto Parvalorem e Parups	120 817	90 558		
TOTAL DA DESPESA	**227 899**	**177 356**		

(1) Orçamento final disponível corresponde ao orçamento final deduzido de cativos.

(2) Nos serviços integrados, dos ativos financeiros em títulos, referentes a "instrumentos de capital contingente", foi excluída apenas a recompra pelo Banif (€ 150 M).

(3) Depósitos, certificados de depósito e poupança, empréstimos de curto prazo e ativos financeiros em títulos, excluindo instrumentos de capital contingente (exceto recompra de instrumentos de capital contingente emitidos no próprio ano).

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

[1] Segundo a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 22/2011, de 21 de maio (5.ª alteração).

[2] Note-se que embora o Tomo 1 do Volume II da CGE/2013 inclua o "Desenvolvimento e elementos informativos do Mapa XV", os Mapas 53 a 62 referem-se apenas a despesa incluída em projetos, sem relação direta com os valores do Mapa XV.

O quadro anterior evidencia que a despesa da administração central se concentra nos programas P003 – Finanças e administração pública (25,5% da despesa), P014 – Solidariedade e segurança social (16,3%), P011 – Saúde (13,7%), programas do Ministério da Educação e Ciência (P012 – Ensino básico e secundário e administração escolar e P013 - Ciência e ensino superior, 12,7%), e P004 - Gestão da dívida pública (10,6%). Em conjunto, estes seis programas representaram 78,8% da despesa.

No P003 – Finanças e administração pública ascendeu a € 16.540 M (uma execução de 56,7% da dotação final disponível), com destaque para: € 9.214 M em *transferências correntes* da CGA para *famílias*, relativos a pensões e outros abonos; € 1.827 M de Recursos Próprios Comunitários transferidos para a UE); € 950 M da capitalização de instituições de crédito através de instrumentos de capital contingente (€ 250 M)[1] e de aumento de capital (€ 700 M); € 803 M da participação portuguesa no Mecanismo Europeu de Estabilidade; € 853 M de *empréstimos a médio e longo prazo* a administrações regionais e locais; € 477 M da *aquisição de outros serviços de saúde* pela ADSE. Estas despesas representaram 85,4% do total do Programa.

No P014 – Solidariedade e segurança social, a despesa totalizou € 10.582 M (99,3% das dotações disponíveis), destinando-se € 9.526 M à segurança social: € 8.145 M ao abrigo da Lei de Bases, € 725 M do "IVA social", € 507 M para satisfazer os encargos com as pensões dos bancários e € 143 M pagos pelo IEFP. Estas despesas representaram 90,0% do total do Programa.

No P011 – Saúde, a despesa totalizou € 8.851 M (96,5% das dotações disponíveis), sendo de salientar os pagamentos: em *aquisição de serviços de saúde* da ACSS e das ARS (€ 4.691,0 M e € 1.130 M), em *outros serviços de saúde* das ARS (€ 282 M) e também em *despesas com pessoal* € 1.005 M. Estas despesas representaram 80,3% do total do Programa.

No P004 – Gestão da dívida pública[2], a despesa ascendeu a € 6.849 M (99,4% das dotações disponíveis), dos quais € 6.847,0 M relativos ao pagamento de *juros e outros encargos* da dívida pública.

No P012 – Ensino básico e secundário e administração escolar, a despesa totalizou € 6.048 M (93,8% das dotações disponíveis), destacando-se: € 5.108 M dos "estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário"; € 341 M em *transferências* da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, dos quais € 63 M para *sociedades e quase sociedades não financeiras privadas*, no âmbito do ensino particular e cooperativo e da educação especial, e € 200 M para a *administração local*; € 177 M em *transferências* da Direção-Geral da Administração Escolar, dos quais € 175 M relativos à educação pré-escolar. Estas despesas representaram 93,0% do total do Programa.

No P013 – Ciência e ensino superior, a despesa atingiu € 2.207 M (83,5% da dotação disponível), referente essencialmente: € 1.778 M a despesas dos estabelecimentos de ensino superior e respetivos serviços de ação social; € 127 M do Fundo de Ação Social; € 295 M da Fundação para a Ciência e a Tecnologia). Estas despesas representaram 99,7% do total do Programa.

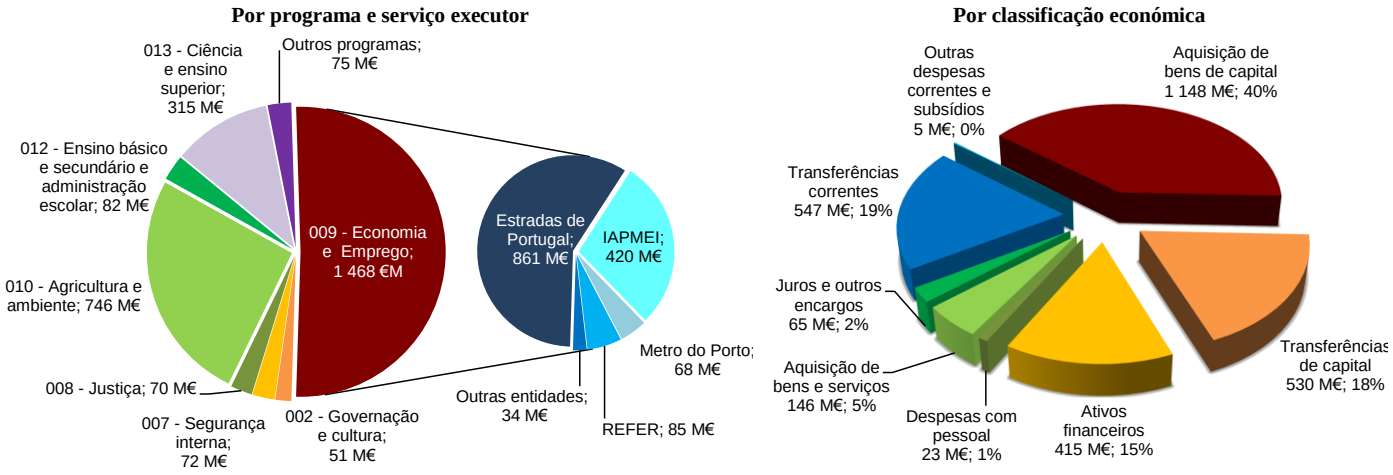
[1] Não inclui € 150,0 M da recompra pelo Banif no próprio ano.

[2] Verbas geridas pelo IGCP correspondentes ao capítulo 07 – Gestão da Dívida e da Tesouraria Pública do orçamento do Ministério das Finanças, e ao FRDP.

3.3.5. Despesa da administração central em projetos

A LEO prevê que as despesas sejam estruturadas em programas, divididos em medidas que, por sua vez, se subdividem em atividades ou em projetos. Os gráficos seguintes evidenciam, por programa orçamental e por classificação económica, a despesa consolidada[1] da administração central abrangida em projetos[2], destacando os serviços executores responsáveis pelos maiores valores.

Gráfico 3 – Despesa inscrita em projetos



Fonte: SIGO.

A despesa da administração central inscrita em projetos ascendeu a € 2.881 M, representando 4,4% do total da despesa consolidada. O Programa P009 – Economia e emprego representou 51,0% da despesa em projetos (€ 1.468 M), seguido dos P010 – Agricultura e ambiente (25,9%, € 746 M) e P013 – Ciência e ensino superior (11,0%, € 315M).

Por projeto, destacam-se as verbas pagas pela Estradas de Portugal em "Concessões" rodoviárias (€ 776 M), pelo IAPMEI em "Produção do conhecimento e desenvolvimento tecnológico" (€ 302 M), e pelo IFAP em "Promoção da competitividade" (€ 309 M) e "Gestão sustentável do espaço rural" (€ 297 M), representando 58,5% da despesa em projetos.

Quanto à natureza da despesa inscrita em projetos, constata-se que 72,7% são despesas de capital (2.093 M, das quais € 1.148 M em *aquisição de bens de capital*). Nas despesas correntes destacam-se as *transferências correntes*, com € 547 M (19% da despesa em projetos).

[1] De acordo com os critérios referidos no ponto anterior (cfr. Quadro 27).

[2] A CGE/2013, no Tomo 1 do Volume II, apresenta os Mapas n.º 53 a 62, relativos à despesa por projetos, que incluem toda a despesa orçamental, pelo que apresenta valores superiores aos dos gráficos.

3.3.6. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental — Irregularidades

3.3.6.1. Universalidade da despesa

A CGE, para dar cumprimento ao princípio da universalidade consagrado na LEO e na CRP, deve abranger todas as despesas dos serviços integrados e dos SFA (incluindo EPR). Em 2013, a Conta não incluiu a receita e a despesa de 23 entidades (cfr. ponto 3.2.1.3), bem como:

- Encargos do Estado pagos através da entrega de património: imóveis dados em pagamento, no valor global de € 3,4 M[1], à massa falida da empresa FAUS – Habitação e Construção Civil, Lda[2]. Esta prática, ao permitir o pagamento de encargos através da entrega de património, sem que ocorra o registo da despesa[3] e não estando sujeita aos limites definidos pelas dotações orçamentais aprovadas pela Assembleia da República, é violadora dos princípios da universalidade, da não compensação, da não consignação e do cabimento prévio.
- € 0,8 M de despesa do Tribunal Constitucional financiada por receitas próprias deste órgão de soberania que, contudo, consta da sua conta de gerência remetida ao Tribunal de Contas.

A DGO deve zelar para, desde a fase de elaboração do Orçamento do Estado, incluir no mesmo todas as entidades pertencentes à administração central. A sua exclusão afeta o rigor da CGE, não estando identificado o montante global em que a despesa está subavaliada.

Em sede de contraditório, a DGO refere que: *"A lista de entidades da administração central (AC) que constituem o Orçamento de Estado é divulgada aquando da preparação do mesmo, suportada na lista de entidades incluídas no subsector da AC no âmbito do sistema europeu de contas nacionais, publicada pelo INE (...) de acordo com o estabelecido no artigo 2.º da LEO".* Porém, não apresenta justificação relativamente às 16 entidades que constam da referida listagem do INE e não integram o OE[4]. Por outro lado, para além das entidades incluídas nessa listagem, a LEO contempla também critérios jurídicos para a delimitação do universo dos SFA, que não têm sido cumpridos, apesar das sucessivas recomendações do Tribunal nesse sentido[5].

Quanto à execução orçamental de 2013, refere que inclui todas as entidades que constituem o OE, exceto os SFA que não a reportaram adequadamente, *"(...) sendo da responsabilidade dessas entidades o desrespeito pelos princípios orçamentais"*.

3.3.6.2. Anualidade da despesa

Nos termos da LEO os orçamentos dos organismos do sector público administrativo são anuais, o que pressupõe que não possam ser assumidos encargos que não possam ser liquidados e pagos durante a sua vigência, sem prejuízo do enquadramento plurianual de programação orçamental.

[1] Valor correspondente a indemnização determinada por sentença judicial.

[2] Cfr. "Relatório sobre a aquisição, oneração e alienação de bens imóveis do domínio privado do Estado e dos Institutos Públicos relativo ao ano de 2013", apresentado pelo Governo à Assembleia da República.

[3] Também não são efetuados os movimentos correspondentes a receitas provenientes da alienação de património (cfr. ponto 9.2.3).

[4] Cfr. listagem de entidades referidas no ponto 3.2.1.3.

[5] Cfr., a título de exemplo, o Parecer sobre a CGE/2012, ponto 3.3.5.1.

Do incumprimento do princípio da anualidade decorrem pagamentos em atraso e práticas que implicam sobrevalorização e subavaliação da despesa paga.

3.3.6.2.1. Contas a pagar, pagamentos em atraso e prazo médio de pagamentos

Os mapas de despesa da CGE[1] evidenciam a despesa correspondente a "pagamentos efetuados", pelo que abrangem o pagamento de dívidas de anos anteriores, mas não a despesa por pagar no final do ano. Assim, em complemento, o Relatório da CGE identifica como despesa por pagar dos serviços da administração central, no final de 2013, € 451 M (quadros 79 a 81), menos € 243 M que no final do ano anterior. Contudo, a fiabilidade e integralidade deste montante não está assegurada, uma vez que:

- Não abrange os SFA/EPR[2], os SFA classificados fora das administrações públicas pelo INE[3], nem os 18 serviços que não finalizaram os reportes no sistema SIGO/Pagamentos em Atraso[4];
- A informação utilizada para 279 serviços referia-se aos dados reportados do mês 12 (provisórios) e apenas 78 a atualizaram, com os dados relativos à conta de gerência. Em ambos os casos, trata-se de informação declarativa, que não resulta diretamente dos sistemas contabilísticos;
- Não abrange contas a pagar da administração central que não sejam reportadas por nenhuma entidade: a título de exemplo refira-se o caso da contribuição sobre o sector bancário, € 127 M, arrecadados pela AT e registados como receita do Estado de 2013, constituindo um recurso do Fundo de Resolução[5] que não lhe foi entregue, nem consta das contas a pagar[6].

O Relatório da CGE indica, no quadro 75, que os pagamentos em atraso da administração central (faturas por pagar há mais de 90 dias após ter terminado o seu prazo de pagamento) ascendem a € 41 M[7], menos € 79 M que em 2012[8]. O atraso nos pagamentos tem consequências financeiras para o

[1] Designadamente, Mapas II a IV, VII a IX, XV a XVII, XX, XXI, XXIII do Volume I, Mapas 13 a 22, 26 a 31, 43 a 44 e 53 a 62 do Volume II da CGE.

[2] As EPR com natureza de empresa pública devem reportar a sua informação contabilística para um sistema da DGTF (o SIRIEF – Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira), constatando-se que 10 entidades (EMA; EP; MP; ML; OPART; PE; RTP; REFER; SPMS; e TNSJ) totalizavam € 84,3 M de dívidas no final de 2013.

[3] A classificação de uma entidade no subsector das administrações públicas em contabilidade nacional, depende do seu carácter não mercantil (as receitas não cobrem 50% dos seus custos). Assim, alguns SFA da administração central cujas receitas excedem 50% das respetivas despesas, são reclassificados fora das administrações públicas em contabilidade nacional. No final de 2013 as contas a pagar reportadas por esses SFA totalizavam € 11,3 M.

[4] Academia das Ciências de Lisboa; Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, da Economia e Desenvolvimento Regional; Gabinete do Secretário de Estado da Agricultura; Gabinete de Avaliação Educacional; Conselho Nacional de Educação; Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira; Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território; Comissão do Mercado de Valores Mobiliários; Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa; Instituto Politécnico de Viana do Castelo; Serviços de Ação Social da Universidade de Coimbra; Serviços de Ação Social do Instituto Politécnico de Leiria; Entidade Reguladora das Águas e dos Resíduos; Escola Portuguesa de Moçambique; Fundo de Intervenção Ambiental; Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial; Agência Portuguesa do Ambiente; Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas.

[5] Cfr. artigo 153-F do Regime Geral das Instituições de Crédito.

[6] O total das contas a pagar indicado para os serviços integrados ascende a € 91,9 M, pelo que não pode incluir esta dívida.

[7] Este valor não se confunde com o montante da dívida não financeira apurado pelo TC e que se evidencia no ponto 9 deste Parecer (para o qual se remete), dada a diferente natureza e o universo de entidades abrangidas.

[8] Informação reportada no SIGO por serviços integrados e SFA (exceto EPR e subsector da saúde), até ao final de abril de 2014. Para o subsector da saúde os dados foram compilados pela ACSS e para as EPR pela DGTF.

Estado (juros de mora), económicas e financeiras para os fornecedores do Estado e também custos sociais. Assim, é indispensável assegurar o pagamento das faturas durante o seu período de vencimento, desde que cumpridos os pressupostos legais para o pagamento da despesa.

A DGO, na sua resposta, alude à interdição legal de acumulação de pagamentos em atraso e de assunção de compromissos em valor superior aos fundos disponíveis e que *"Continuará o trabalho de melhoria de sistemas e procedimentos, no sentido de aperfeiçoar os mecanismos de controlo"*.

O Programa Pagar a Tempo e Horas visa reduzir os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas e prevê a fixação de objetivos anuais para essa redução, sujeitos a monitorização e à publicação de indicadores sobre a sua evolução. Contudo, no sítio da DGO não foi possível localizar a avaliação dos objetivos para o prazo médio de pagamentos (PMP) de 2013 por entidade, nem a correspondente fixação de objetivos para 2014, que deveriam ter sido publicados até ao final de abril de 2014[1].

Na sua resposta, a DGO refere que *"(...) o relatório da CGE inclui um quadro resumo com o cumprimento dos objetivos dos PMP por ministério de 2013 (...)"*, o que não substitui a obrigação legal da sua divulgação por entidade.

O relatório da CGE/2013 indica que o PMP da administração central, não incluindo as EPR, diminuiu de 47 para 27 dias em 2013. O quadro 77, que apresenta o PMP por ministério, incluindo EPR, carece de correção dos PMP relativos aos quatro ministérios assinalados no quadro seguinte, por lapsos no apuramento das aquisições e das "contas a pagar" trimestrais. Refira-se que o objetivo de redução do PMP por ministério só não foi cumprido pela Presidência do Conselho de Ministros.

Quadro 28 – Correções ao quadro 77 do Relatório da CGE/2013

Ministério	PMP (em dias)		Objetivos para 2013	Cumprimento dos objetivos
	2012	2013		
PCM	64	67	48 ≤ PMP < 55	Não Cumpriu
MS	89	39	67 ≤ PMP < 76	Superou
ME	35	29	30 ≤ PMP < 40	Superou
MEC	47	24	35 ≤ PMP < 40	Superou

Fonte: DGO e cálculos DGTC.

O quadro 78, que publica a lista de serviços da administração central com PMP superior a 60 dias, replica a informação trimestral já divulgada no sítio da DGO e não abrange 15 órgãos de soberania (gabinetes ministeriais), em incumprimento da determinação legal que obriga à divulgação trimestral da *"(...) lista dos serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado que tenham dívidas com um prazo médio de pagamentos superior a 60 dias"*[2].

A DGO, na sua resposta, refere que *"(...) divulga trimestralmente (...) a lista dos serviços da administração direta e indireta do Estado que registaram PMP superior a 60 dias (...)"*, contudo, como foi referido, não incluía 15 órgãos de soberania.

[1] Cfr. http://www.dgo.pt/execucaoorcamental/Paginas/PrazoMedioPagamentos.aspx?Ano=2013&Trimestre=4.%u00ba+Trimestre.

[2] Cfr. n.º 3 do artigo 12.º do DLEO/2013 e n.º 3 do artigo 13.º do DLEO/2014.

A fiabilidade do cálculo do PMP dos organismos da administração central, depende da qualidade da informação prestada aos serviços responsáveis pela sua divulgação[1], que, como foi referido a propósito das contas a pagar, não está assegurada.

Os serviços com PMP superior a 60 dias estavam obrigados a divulgar[2], trimestralmente, no seu sítio na Internet, uma *"lista das suas dívidas certas líquidas e exigíveis há mais de 30 dias"*. De acordo com o quadro 78 acima referido, estavam sujeitos a esta obrigação 18 serviços[3]. Constatou-se, para os da lista divulgada que[4]: em 12 (66,6%) não foi possível localizar informação sobre a existência ou não de tais dívidas a 31/12/2013; três apresentavam declaração de dívidas a mais de 30 dias, dois a mais de 60 dias e um a mais de 90 dias[5]. Esta situação não permitiu confirmar se essa divulgação está a ser efetuada, considerando-se necessária a obrigatoriedade de cada serviço referir expressamente, para cada trimestre, a existência ou não de tais dívidas e, caso existam, a sua apresentação num modelo normalizado.

3.3.6.2.2. Sobrevalorização e subavaliação da despesa paga

A CGE, na execução orçamental dos serviços integrados, regista como despesa paga, para além dos pagamentos a terceiros, as transferências de verbas para contas bancárias dos próprios organismos[6], para contas de operações específicas do Tesouro[7] e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2013, continuaram a ser efetuadas transferências de verbas para contas de organismos dotados apenas de autonomia administrativa, caso dos três ramos das Forças Armadas e do Estado-Maior General, dos estabelecimentos de ensino básico e secundário e, pela sua natureza específica, dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

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

Verificou-se ainda a transferência de verbas orçamentais para as contas dos organismos para permitir a sua transição para o ano seguinte, através da abertura de créditos especiais[8], ou como saldo de gerência em posse do serviço (SFA). Estas verbas constam da CGE como "pagamentos efetuados", mas não foram utilizadas no ano económico em que foram requisitadas.

Os gráficos seguintes apresentam a evolução das *reposições não abatidas nos pagamentos* dos serviços integrados", destacando as que deram origem a créditos especiais, e dos *saldos da gerência anterior* dos SFA, financiados por receitas gerais[9].

---

[1] DGO, ACSS e DGTF, relativamente aos serviços incluídos na administração central.

[2] Cfr. n.º 2 do artigo 12.º do DLEO/2013 e n.º 2 do artigo 13.º do DLEO/2014.

[3] A que acrescem os 15 não divulgados.

[4] Pesquisa efetuada entre 23 e 24 de setembro de 2014.

[5] Refira-se que quatro apresentavam a dívida por natureza e dois por fornecedor.

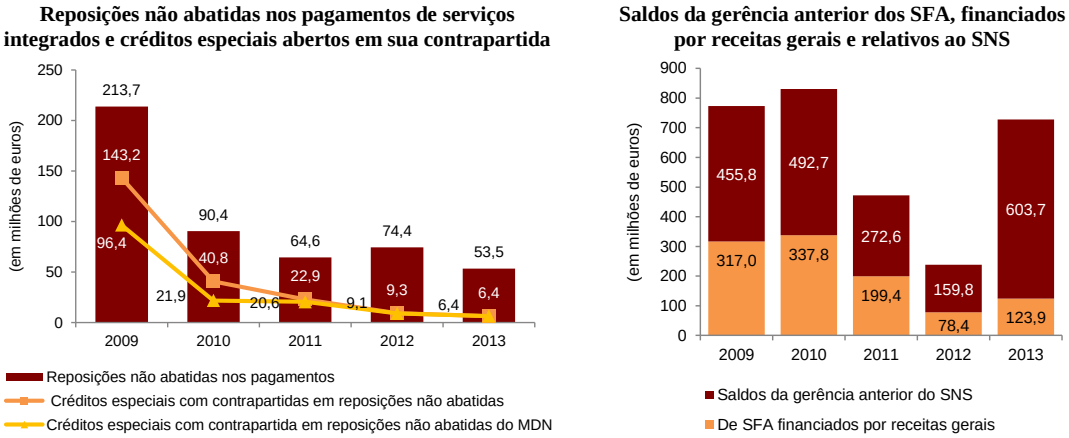
[6] Incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza, designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneio.

[7] Caso das verbas orçamentais afetas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP (€ 101 M em 2013) e de verbas inscritas no Capítulo 60 – "Despesas excecionais" do Ministério das Finanças, geridas pela DGTF.

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

[9] Corresponde a transferências dos serviços integrados para SFA que não foram utilizadas no ano de transferência. Em cada ano incluirá essencialmente verbas do ano anterior, embora possa abranger verbas residuais de outros anos.

Gráfico 4 – Reposições não abatidas nos pagamentos e saldos de gerência anterior



Fonte: Mapas I, 10-A da Conta Geral do Estado e Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

As reposições não abatidas nos pagamentos dos serviços integrados registadas na CGE/2013 ascenderam a € 54 M, continuando a não distinguir as que resultam de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores, das relativas a reposição de saldos. Daquele montante, € 6 M (12,0%) deram origem à abertura de créditos especiais, evidenciando que, parte das verbas transferidas em excesso para os serviços (e registadas na CGE como "pagamentos efetuados") visava reforçar as dotações orçamentais do ano seguinte. Assinala-se que o recurso a este mecanismo tem vindo a diminuir nos cinco anos em análise, como evidencia o gráfico anterior.

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

Por sua vez, as entidades do SNS utilizam, em grande medida, uma fonte de financiamento que não consta das circulares da DGO, denominada SNS[2]. Considerando o défice crónico destas entidades, a maior parte do *saldo de gerência anterior* com esta fonte de financiamento referir-se-á a verbas requisitadas ao OE. O elevado montante registado em 2013 resulta essencialmente do Programa de regularização de dívidas do sector da saúde, que beneficiou, em 2012, de € 1.932 M, transferidos do OE para a ACSS, dos quais, nesse ano, apenas foram regularizados € 1.500 M, transitando o remanescente para 2013.

Até 31/07/2014 a receita de reposições não abatidas nos pagamentos dos serviços integrados ascendeu a € 38,4 M e a de saldos da gerência anterior de SFA financiados por receitas gerais a € 83,4 M, montantes que respeitarão essencialmente a verbas pagas em 2013, correspondendo a uma sobrevalorização da despesa.

Na sua resposta, a DGO refere que *"(...) o enquadramento legal orçamental prevê a possibilidade de transição de saldos de algumas dotações orçamentais (...)"*, embora reconhecendo que *" (...) no ano em que esse levantamento é efetuado, se verifica uma sobreavaliação da despesa do Estado (...)"* e argumenta que *"(...) no atual enquadramento não se descortina outra solução técnica que possa ser equacionada para permitir*

[1] Cfr. para 2013, o n.º 4 do artigo 11.º do Decreto de execução orçamental (no ano anterior, o n.º 4 do artigo 13.º).

[2] Esta prática terá sido abandonada em 2014.

a efetiva transição de saldos, dando continuidade à execução de despesas que evidenciam um caráter plurianual".

O Tribunal reitera que *"(...) a solução passará pela utilização adequada dos procedimentos de alterações orçamentais que se encontram previstos na lei, sendo requisitado em cada ano apenas as verbas necessárias e, no seguinte, aprovadas eventuais alterações orçamentais de reforço das respetivas dotações"*[1].

Relativamente aos SFA, a DGO salienta que *"(...) embora o levantamento (...) das verbas do OE constitua despesa efetiva do Estado, este fluxo é objeto de anulação em operações de consolidação não afetando o défice das Administrações Públicas".* Contudo, afeta o défice por subsector, sobrevalorizando a despesa dos serviços integrados e a receita dos SFA.

A contabilização como "pagamentos efetuados" de verbas orçamentais não utilizadas constitui uma violação do princípio da anualidade, conduz à sobrevalorização da despesa do subsector dos serviços integrados e vai acrescer à receita orçamental do ano seguinte, quer através de reposições não abatidas nos pagamentos, quer através do acréscimo nos saldos de gerência (serviços e fundos autónomos).

Transferência de dotações para contas de operações específicas do Tesouro

A Lei do Orçamento continua a permitir a transferência de dotações orçamentais do Capítulo 60 – Despesas Excecionais para contas específicas do Tesouro, visando o pagamento de obrigações constituídas até ao final do ano, cujo valor seja conhecido ou estimável. Esta prática afeta o rigor e a transparência das contas públicas e viola o princípio da anualidade do Orçamento do Estado.

Até 2011 as verbas transferidas para as contas de "Saldos do Capítulo 60 do OE/(do ano n)" que não fossem utilizadas davam origem a reposições não abatidas nos pagamentos no ano seguinte. A partir de 2012 essas verbas não utilizadas passaram a ser registadas como reposições abatidas nos pagamentos do próprio ano. Assim, os efeitos na CGE[2] da utilização deste mecanismo são: o aumento da despesa no montante utilizado[3] da conta de saldos do capítulo 60 do respetivo ano (que, na ausência deste mecanismo, seria pago por dotações do ano seguinte) e a sua diminuição no montante pago pela conta de saldos do ano anterior, podendo ser globalmente positivo ou negativo; a receita não é afetada; o efeito no saldo é simétrico em relação à despesa.

[1] Parecer sobre a CGE/2012, ponto 3.3.5.4.

[2] Relativamente ao impacto orçamental dos anos anteriores cfr. Parecer sobre a CGE/2012, ponto 3.3.5.4.

[3] Corresponde à diferença entre o montante transferido e o reposto (linha 1 - linha 2 ou linha 3 - linha 4, do quadro seguinte).

Quadro 29 – Efeito da utilização das contas de saldos do Capítulo 60 entre 2009 e 2013

(em milhões de euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
1. Transferido para Saldos do capítulo 60 do ano n	34,8	62,8	804,1	657,7	129,0
2. Verbas transferidas e não utilizadas contabilizadas como reposições abatidas nos pagamentos do ano n				524,6	108,5
3. Transferido para Saldos do capítulo 60 do ano n-1	92,6	34,8	62,8	804,1	657,7
4. Verbas transferidas e não utilizadas, contabilizadas como reposições abatidas nos pagamentos do ano n-1					524,6
Efeitos					
5. **Na receita** (reposição não abatida nos pagamentos das verbas não utilizadas da conta de saldos do capítulo 60 do ano n-1)	20,4	8,2	2,5	12,4	0,0
6. **Na despesa** 6 = (1-2)-(3-4)-5	-37,5	36,2	743,8	-658,6	-112,6
7. **No saldo** 7 = 5-6	57,8	-28,0	-741,3	671,0	112,6

Fonte: CGE e contas do Tesouro.

Verifica-se que resultaram efeitos mais fortes na despesa e no saldo da CGE de 2011 e da CGE de 2012[1]. Na CGE 2013 a despesa diminuiu € 113 M e, por não ter havido impacto na receita, o saldo melhorou (redução do défice) no mesmo montante. De notar que na Conta provisória de janeiro a dezembro de 2013 e na Síntese de Execução Orçamental do mesmo período a despesa está sobrevalorizada em € 109 M, uma vez que o seu processamento, como reposições abatidas nos pagamentos de 2013, ocorreu apenas em março do ano seguinte.

A DGO, na sua resposta, refere, nomeadamente, que as transferências *"(...) têm sido criteriosas, só justificadas por motivos excecionais (...)"*.

3.3.6.3. Especificação da despesa

As despesas devem ser discriminadas de acordo com uma classificação orgânica, económica, funcional e estruturadas por programas. No classificador económico da despesa[2] foram criados dois agrupamentos de carácter residual: *06 – Outras despesas correntes* e *11 – Outras despesas de capital*, para registar as despesas que não se enquadram nos restantes agrupamentos.

Em 2013, a despesa da administração central classificada nestas rubricas residuais ascende a € 955 M (0,5% do total da despesa), sendo o Ministério da Educação e Ciência responsável por € 598 M (62,6% da despesa assim classificada e 6,2% da despesa do Ministério) e o Ministério das Finanças por € 131 M (13,7% desta classificação e 0,1% do total do Ministério). Os valores mais elevados foram registados nas orgânicas Escolas Secundárias, Agrupamentos de Escolas com Ensino Secundário (€ 367 M correspondendo a 12,9% das respetivas despesas), Escolas Básicas Integradas, 2.º e 3.º Ciclos e Agrupamentos de Escolas com o 3.º Ciclo do Ensino Básico (€189 M, 9,3%), Despesas Excecionais (€ 103 M, 1,4%) e Secretaria-Geral do Ministério da Defesa (€ 57 M, 37,4%).

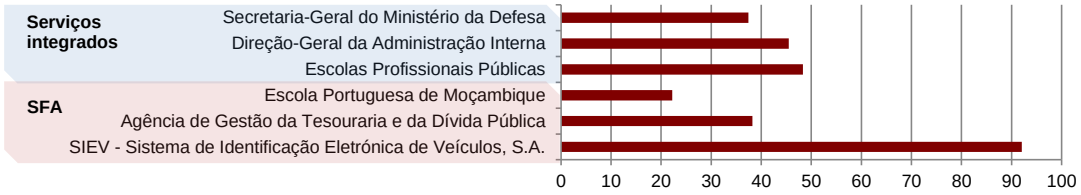
A despesa registada nas classificações de *outras despesas correntes* e *de capital*, devido ao seu carácter residual, tem, em regra, um reduzido peso na despesa orçamental dos serviços. Contudo, nos 6 serviços/orgânicas que constam no gráfico seguinte esse peso é significativo o que indicia uma

[1] Por terem sido transferidos para a conta "Saldos do Capítulo 60 do OE/2011", entre outros, € 600,0 M para dotação de capital do BPN e € 146,9 M para sociedades veículo criadas no âmbito da reestruturação do BPN, do que resultou o aumento da despesa registada na CGE/ 2011 (e correspondente diminuição na de 2012).

[2] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

insuficiente especificação das despesas, em violação do princípio da especificação[1], devendo ser utilizada a classificação económica adequada à natureza de cada despesa.

Gráfico 5 – Serviços/ orgânicas com o peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total superior a 20% (em %)



Fonte: Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

A DGO, na sua resposta, refere que *"(...) tem procurado nas orientações e nos esclarecimentos prestados aos serviços minimizar a utilização de rubricas de classificação económica residuais, restringindo-as às situações em que tal procedimento é aceitável ou justificável do ponto de vista da gestão mais eficiente das dotações."*. Tal gestão deve ser assegurada pelo recurso adequado ao mecanismo de alterações orçamentais e não em violação do princípio da especificação.

Do quadro seguinte constam situações de incorreta classificação económica de despesas, para além das referentes à classificação *juros e outros encargos*, analisadas no ponto 4.1.1.1.

Quadro 30 – Erros detetados na classificação económica da despesa

Pagamento a	Montante (€)	Cl. Económica na CGE	A entidade é	Devia ser classificado em
REN – Rede Elétrica Nacional, SA	115 443 970	05.01.01 – Subsídios/ Sociedades e quase sociedades não financeiras/ públicas	Sociedade anónima, maioritariamente detida por privados	05.01.02– Subsídios/ Sociedades e quase sociedades não financeiras/ privadas
ADENE	2 504 981		Instituição de tipo associativo, de utilidade pública sem fins lucrativos	05.07 – Subsídios/ Instituições sem fins lucrativos
Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico (ex-FRAE)	4 897 620		SFA regional	05.04.01 – Subsídios/ Administração Regional/ Região Autónoma dos Açores
Transtejo	118 625 000	09.06.06 - Ativos financeiros/Empréstimos a médio e longo prazos/Administração Central - SFA	Empresa pública que, em 2013, não era EPR (SFA)	09.06.02 - Ativos financeiros/ Empréstimos a médio e longo prazos/ Sociedades e quase sociedades não financeiras - públicas

Fonte: Sistema de Informação para a Gestão Orçamental; DGTF (pagamentos relativos a "défice tarifário" a: REN, ADENE e FRACDE).

Têm também classificação económica incorreta € 14 M de juros devolvidos pelo FRDP ao Estado, por conta de *transferências de capital*, quando a adequada era *transferências correntes*, por corresponder à devolução de uma receita corrente[2].

Os programas orçamentais[3] estruturam-se em medidas e estas dividem-se em projetos ou atividades. Em 2013, embora a maioria das medidas continue a corresponder à junção da função e subfunção da

[1] Artigo 8.º da LEO.

[2] Cfr. Ponto 4.1.1.2.2.1 do Parecer sobre a CGE/2012.

[3] Cfr. ponto 3.3.4 – Despesa da administração central por programas.

classificação funcional[1], foram criadas designações que permitem identificar despesas com parcerias público-privadas (€ 808 M na área dos transportes e comunicações; € 401 M na área da saúde; € 47 M na área da segurança e ordem públicas). As restantes classificações são informação redundante e também geradora de erros: alguns serviços não classificaram a despesa na medida com a designação correspondente à respetiva classificação funcional. Esta discrepância envolve € 13 M (0,01% do total da despesa), identificando-se as mais significativas no quadro seguinte.

Quadro 31 – Divergências mais significativas entre as designações da classificação funcional e da medida

(em milhões de euros)

Serviço/orgânica	Classificação Funcional	Medida	Montante
Força Aérea	Funções gerais de soberania/ defesa nacional/ cooperação militar externa	Defesa nacional - forças armadas	10,6
Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas	Funções gerais de soberania/ defesa nacional/ forças armadas	Defesa nacional/ administração e regulação	0,5
Instituto Português do Mar e da Atmosfera	Funções gerais de soberania/ serviços gerais da administração pública/ investigação científica de caráter geral	Agricultura, pecuária, silvicultura, caça, pesca – pesca	0,7
		Outras funções económicas - relações gerais do trabalho	0,3

O classificador funcional da despesa[2], que, designadamente, pretendia assegurar a harmonização da análise da despesa com os conceitos seguidos na elaboração das contas nacionais, deixou de cumprir esta finalidade com a adoção, em 2002, da classificação das funções das administrações públicas (COFOG)[3] pelo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais da Comunidade.

Na sua resposta, a DGO informou que, no âmbito da reforma do processo orçamental, o classificador funcional será objeto de revisão.

3.3.6.4. Não compensação

Em 2013, foram recebidos € 10,3 M de juros relativos aos empréstimos concedidos à Grécia, montante que foi abatido aos *juros da dívida pública*, em violação do princípio da não compensação, subavaliando a despesa com juros naquele montante (e também a receita de *rendimentos da propriedade*)[4].

3.3.6.5. Comparabilidade da despesa ao longo do tempo

A comparabilidade da despesa tem sido afetada, nos últimos anos, essencialmente por três fatores: *i)* a alteração do universo dos serviços abrangidos pela Conta, *ii)* a alteração dos critérios contabilísticos e *iii)* a utilização de valores provisórios na execução orçamental.

Essas situações que podem conduzir a erros de análise na evolução da despesa, por estarem a ser comparadas realidades substancialmente diferentes, foram examinadas em detalhe no PCGE de 2012 (cfr. pontos 3.3.5.6.1 e 3.3.5.6.2). Em 2013 é relevante a alteração da contabilização da receita do IVA consignada à segurança social que, ascendeu a € 725 M, verba contabilizada em receita dos serviços

[1] Em 2011 e 2012 todas as designações de medidas correspondiam a essa junção.

[2] Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de junho, e as correspondentes regras de utilização por Despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 8 de julho de 1994 e divulgadas pela Circular n.º 1227, série A, de 8 de julho de 1994, da Direcção-Geral do Orçamento.

[3] Uma das classificações das despesas por objetivo, publicadas pela Organização das Nações Unidas em 2000.

[4] Cfr. ponto 4.1.1.1.

integrados (do IVA) e transferida para a segurança social por despesa orçamental[1]. Ou seja, comparativamente aos anos anteriores, essa alteração fez subir a receita do IVA, dos serviços integrados e a sua despesa em transferências para a segurança social no montante referido.

A CGE/2013, em cumprimento da LEO, apresenta os mapas com a comparação da despesa dos serviços integrados por ministério e capítulo, face ao ano anterior[2]. A fiabilidade destes mapas, depende da correta afetação da despesa de 2012, tendo em conta as reestruturações orgânicas ocorridas. O quadro seguinte apresenta as incorreções identificadas:

Quadro 32 – Principais erros na reclassificação da despesa de 2012 para efeitos de comparação com a de 2013

Mapa do Volume II	Sigla do Ministério/Capítulo	Valor a corrigir (€)	Fundamentação
Mapa 15	PCM/ Serviços da Secretaria de Estado da Cultura	-1 360 663	Ao valor indicado na CGE (€ 52,0 M) deve ser subtraída a execução da Secretaria-Geral do ex-Ministério da cultura (€ 1,4 M), pois a maioria das suas atribuições passou para a Secretaria-Geral da PCM, que pertence ao capítulo Serviços de Coordenação, Órgãos Consultivos e Outras Entidades da PCM.
	ME/Projetos	-10 699 600	Ao valor indicado na CGE (€ 55,5 M) deve ser subtraída a execução do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (€ 10,7 M), uma vez que a maioria das atribuições transitou para o MAM (coerente com a reafectação do orçamento de funcionamento).
	MAM/Projetos	6 264 807	Ao valor indicado na CGE (€ 153,8 M) deve ser: Somada a execução orçamental do i) Gabinete do SE do Ambiente e Ordenamento do Território (€ 0,1 M), uma vez que a sua execução em 2013 foi mantida no MAM; ii) Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (€ 10,7 M), pois a maioria das atribuições transitou para o MAM (coerente com a reafectação do orçamento de funcionamento). Deduzida a execução orçamental das administrações das regiões hidrográficas (€ 1,1 M), da Agência Portuguesa do Ambiente (€ 0,2 M relativos à sua execução enquanto serviço integrado), do Departamento de Prospetiva, Planeamento e Relações Internacionais e do Instituto da Água (€ 3,3 M), uma vez que estas entidades transitaram para o MAOTE.
	MAOTE/Projetos	4 434 793	Ao valor indicado na CGE (€ 14,7 M) deve ser: Somada a execução orçamental das administrações das regiões hidrográficas (€ 1,1 M), da Agência Portuguesa do Ambiente (€ 0,2 M relativos à sua execução enquanto serviço integrado), do Departamento de Prospetiva, Planeamento e Relações Internacionais e do Instituto da Água (€ 3,3 M) - ver linha anterior; Deduzida a execução do Gabinete do SE do Ambiente e Ordenamento do Território (€ 0,1 M) - ver linha anterior.
Mapa 17	MAM/Projetos	-1 372 696	Ao valor indicado na CGE (€ 4,7 M) deve ser: Somada a execução do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (€ 0,2 M) – ver linha anterior; Deduzida a execução orçamental do Instituto da Água (€ 1,6 M), uma vez que transitou para o MAOTE quando este Ministério foi criado, em 2013.
	MAOTE/Projetos	1 616 690	Ao valor indicado na CGE (€ 5,7 M) deve ser somada a execução orçamental do Instituto da Água (€ 1,6 M) – ver linha anterior.

Fonte: CGE 2013, Sistema de Informação para a Gestão Orçamental e leis orgânicas dos serviços.

Quanto à variação da despesa dos SFA com origem na alteração do universo de entidades abrangidas, o Relatório da CGE apresenta o Quadro 63 - Impacto no Saldo Global de alteração ao universo dos SFA. Nesse quadro considera-se erradamente com impacto no saldo a saída da Agência Nacional de Compras Públicas e da GERAP – Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, uma vez que estas entidades foram objeto de fusão (juntamente com o Instituto de Informática[3]), dando origem à ESPAP – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública,

[1] Até 2012, a verba não constava da receita orçamental do Estado e era transferida para a segurança social por operações extra-orçamentais.

[2] Mapas "15 – Despesas sem receita consignada, nos serviços integrados, comparadas com as do ano económico anterior" e "17 – Despesas com receita consignada, nos serviços integrados, comparadas com as do ano económico anterior", do Tomo 1 do Volume II.

[3] Este, em 2012, pertencia ao subsector dos serviços integrados, pelo que a sua execução orçamental deveria ser adicionada aos SFA nesse ano para permitir uma melhor comparação da execução orçamental.

que pertence ao subsector em 2013[1]. Inversamente, não se considera como serviço saído o Instituto Nacional de Administração cujas atribuições foram integradas na Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas e na Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, ambas serviços integrados.

Assim, as alterações à composição dos universos merecem uma análise mais cuidada, sendo desejável a adoção de ajustamentos à despesa de anos anteriores que melhorem a sua comparabilidade, designadamente pela imputação de despesa de entidades já existentes que só no ano em análise passaram a integrar o subsector e pela exclusão da despesa de entidades que, no ano em análise já não constam do subsector.

[1] A saída da Maternidade Dr. Alfredo da Costa, aí indicada, é correta, uma vez que foi integrada no Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE, que não faz parte do universo dos SFA em 2013.

CAIXA 1 – APLICAÇÃO DA CONTABILIDADE PATRIMONIAL NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (POCP)

O POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública) foi aprovado em 1997 para, designadamente, integrar a contabilidade orçamental, patrimonial e analítica em *"todos os serviços e organismos da administração central (...) que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública (...)"*. A evolução da sua adoção, incluindo planos sectoriais e outros referenciais contabilísticos, consta do Parecer sobre a CGE/2012[1].

Em 2013, dezasseis anos depois, não aplicavam contabilidade patrimonial os estabelecimentos de educação e ensino não superior (e a Escola Portuguesa de Díli), os serviços externos do MNE, e as delegações regionais do Ministério da Economia[2], tendo passado a aplicá-la os restantes 123 serviços que, no ano anterior, dispunham apenas de contabilidade orçamental. Ficou então previsto[3] que os estabelecimentos de educação e ensino não superior aplicariam o POC-Educação em janeiro de 2015 e que, para os serviços externos do MNE, seria desenvolvida uma aplicação informática específica a implementar gradualmente em 2014.

Contudo, a DGO veio informar que considera[4] *"ser de reequacionar a oportunidade da implementação do POC-Educação nas escolas do ensino básico e secundário e do POCP nos serviços externos do MNE"* por: *i)* essas entidades não disporem de recursos humanos com as competências necessárias nas áreas financeiras para a organização da contabilidade em base acréscimo; *ii)* a localização geográfica de alguns Postos Consulares dificultar o estabelecimento de comunicações e a prestação de apoio; *iii)* estar previsto para 2015 a aprovação do Sistema de Normalização Contabilística – Administrações Públicas (SNC-AP), que irá revogar o POCP e os planos sectoriais. Os recursos disponíveis seriam, assim, canalizados para a adoção deste novo sistema.

O SNC-AP terá por base as Normas Internacionais de Contabilidade para o Sector Público (IPSAS). No entanto, estão a ser desenvolvidas normas europeias de contabilidade do sector público (EPSAS). Este facto, aliado à ponderação dos recursos humanos e organizativos, bem como o necessário suporte de informação, a envolver na transição, exigem um adequado planeamento e a fixação de metas ambiciosas (e a sua observância), de forma a assegurar a sua rápida implementação.

A apresentação de balanço e demonstração de resultados dos subsectores da administração central só é obrigatória após a adoção do POCP, ou plano sectorial, por todas as entidades abrangidas (cfr. LEO) e pressupõe a compatibilização da informação financeira proveniente de diferentes sistemas contabilísticos e informáticos, para permitir a sua agregação e consolidação, nas vertentes orçamental e patrimonial. Para o efeito, foi desenvolvida uma solução informática e contabilística (RIGORE Central). Contudo, das 394 entidades abrangidas[5], 96 (24,4%) não reportaram informação, incluindo todas as entidades que aplicam SNC/IFRS (43, maioritariamente EPR), o que aponta para dificuldades acrescidas na prestação de informação numa base comum.

Contudo, a não adoção do POCP por todos os serviços não é impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados, ainda que parcelares. No exercício do contraditório no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2012, a DGO considerou *"(...) expectável integrar na CGE de 2014 as demonstrações financeiras consolidadas parcelares (...). Para a emissão das demonstrações financeiras consolidadas (...) ter-se-á de definir e desenvolver a Entidade Consolidante – Estado"*.

[1] Cfr. "Caixa 1", pág. 116 e correspondentes conclusões e recomendações, pág. 421.

[2] Por ter sido prevista a extinção dessas delegações, que não se verificou (aplicaram o POCP em 2014).

[3] Informação prestada ao Tribunal pela Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira (DGPGF) do MEC a 20/09/2013 e pela Secretaria-Geral do MNE a 07/10/2013.

[4] Informação prestada ao Tribunal em 20/10/2014, *"após análise conjunta envolvendo a DGO, DGPGF e ESPAP"* e Secretaria-Geral do MNE.

[5] Exclui os estabelecimentos de educação e ensino não superior e os serviços externos do MNE.

Estando o sistema baseado nas contas de cada serviço, carece de completa inventariação e valorização do património do Estado que não esteja reconhecido nessas contas. É o caso do património imobiliário do Estado, gerido pela DGTF (mas que não consta de nenhuma conta) e dos passivos financeiros, geridos pelo IGCP. Carece, também, de definição a situação das PPP.

A DGO, em sede de contraditório, informa que a emissão de demonstrações financeiras *"(...) envolvendo os serviços e fundos autónomos requer a concretização de um conjunto de etapas que ainda não estão finalizadas (...)"*, descreve os procedimentos em curso para assegurar a fiabilidade da informação recebida e conclui que *"(...) só após garantir a qualidade da informação contabilística (...) será possível utilizá-la no processo de consolidação, transitando-se para a terceira etapa que consistirá no relato orçamental e patrimonial consolidado da Administração Central"*. Contudo, não indica o cronograma previsto para a conclusão daquelas etapas, nem confirma a anterior previsão de incluir demonstrações financeiras parcelares na CGE/2014.

3.4. Consolidação da administração central

3.4.1. Consolidação

Em 2013, a conta consolidada da administração central – serviços integrados e SFA (com EPR) – apresenta os valores seguintes:

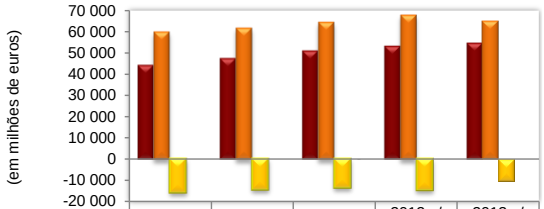
– Receita ..... € 54.664 M
– Despesa ..... € 64.854 M
– Saldo global ..... €-10.190 M

Os valores foram apurados na ótica da contabilidade pública, por aplicação dos critérios antes referidos nos pontos da receita e da despesa e objeto de consolidação, nos termos descritos nos pontos 14.1 e 14.2 deste Parecer, para os quais se remete.

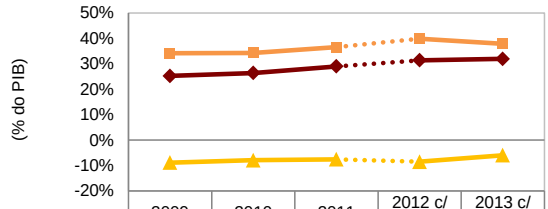
3.4.2. Evolução

Nos gráficos e correspondentes quadros seguintes evidencia-se a evolução das receitas, despesas e saldo global (apurado na ótica da contabilidade pública), da conta consolidada da administração central, para o período 2009-2013:

Gráfico 6 – Evolução das receitas, despesas e saldo da administração central (2009-2013)



	2009	2010	2011	2012 c/ EPR	2013 c/ EPR
Receita	44 294	47 437	51 045	53 277	54 664
Despesa	59 876	61 641	64 387	67 697	64 854
Saldo	-15 582	-14 204	-13 342	-14 420	-10 190
PIB (preços correntes)	175 448	179 930	176 167	169 668	171 211



	2009	2010	2011	2012 c/ EPR	2013 c/ EPR
Receita	25,2%	0,26	29,0%	31,4%	31,9%
Despesa	34,1%	0,34	36,5%	39,9%	37,9%
Saldo	-8,9%	-0,08	-7,6%	-8,5%	-6,0%
Variação do PIB (real)	-3,0%	1,9%	-1,8%	-3,3%	-1,4%

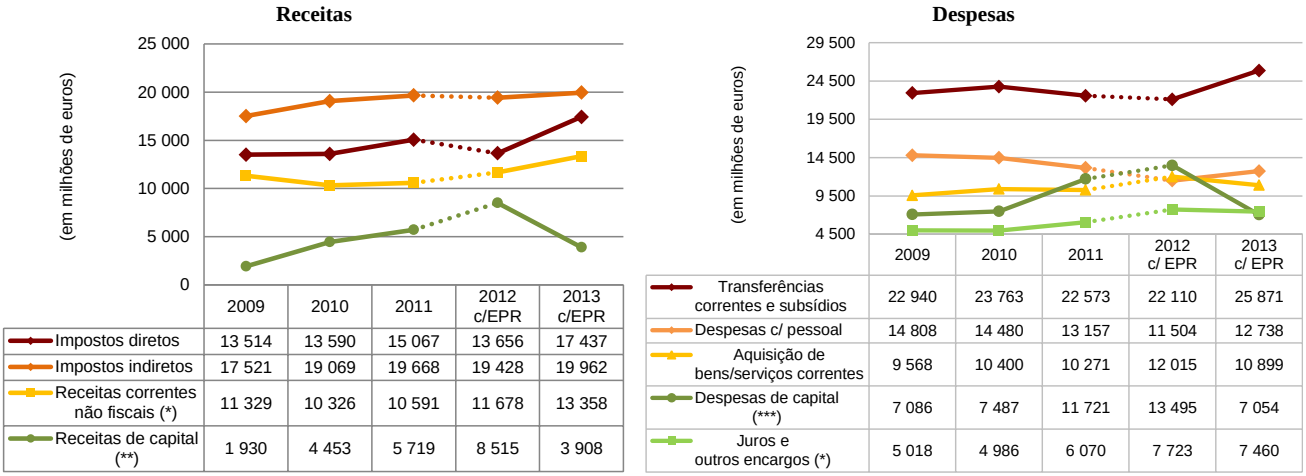
Fontes: CGE de 2009 a 2013; PIB (base 2011 e SEC 2010) a preços correntes e taxa de variação real do PIB - INE, Contas Nacionais (30/09/2014).

Esse período decorreu numa conjuntura de contração da atividade económica (exceto em 2010). Não obstante, as receitas foram aumentando (para o que concorreu a inclusão das receitas das EPR) passando o seu peso no PIB de 25,2%, em 2009, para 31,9% em 2013. Nas despesas, ao contrário dos anos anteriores, em 2013 verificou-se uma redução em € 2.843 M (4,2%), situando-se em 37,9% do PIB. O saldo global (défice) registou uma melhoria face a 2012, situando-se em € -10.190 M (-6,0% do PIB)[1].

A evolução, no período 2009-2013, dos principais agregados da receita e da despesa da conta consolidada da administração central consta dos gráficos seguintes:

[1] Sobre o saldo, não comparável, das administrações públicas em contabilidade nacional, cfr. 14.1.

Gráfico 7 – Evolução dos principais agregados da receita e da despesa da administração central (2009-2013)



	2009	2010	2011	2012 c/EPR	2013 c/EPR
Impostos diretos	13 514	13 590	15 067	13 656	17 437
Impostos indiretos	17 521	19 069	19 668	19 428	19 962
Receitas correntes não fiscais (*)	11 329	10 326	10 591	11 678	13 358
Receitas de capital (**)	1 930	4 453	5 719	8 515	3 908

	2009	2010	2011	2012 c/ EPR	2013 c/ EPR
Transferências correntes e subsídios	22 940	23 763	22 573	22 110	25 871
Despesas c/ pessoal	14 808	14 480	13 157	11 504	12 738
Aquisição de bens/serviços correntes	9 568	10 400	10 271	12 015	10 899
Despesas de capital (***)	7 086	7 487	11 721	13 495	7 054
Juros e outros encargos (*)	5 018	4 986	6 070	7 723	7 460

(*) Não inclui juros pagos ao Estado por SFA (essencialmente EPR).

(**) Não inclui os passivos financeiros, nem os ativos financeiros em depósitos, certificados de depósito e poupança, títulos (exceto os que constituíram despesa em ano anterior), empréstimos de curto prazo e receitas de amortização de empréstimos a médio e longo prazos a SFA.

(***) Nos passivos financeiros apenas se incluem os da Parvalorem e Parups. Não inclui os ativos financeiros em depósitos, certificados de depósito e poupança, empréstimos e títulos de curto prazo, empréstimos a médio e longo prazos e aumentos de capital a SFA; inclui títulos a médio e longo prazos (exceto instrumentos de capital contingente recomprados no próprio ano).

Fontes: Conta Geral do Estado de 2009 a 2013, SGR e SIGO.

O aumento da carga fiscal é o principal fator do acréscimo continuado das receitas, só interrompido em 2012 (diminuição de 4,8%). A evolução das *receitas de capital* (aumento até 2012 e redução em 2013) refletiu, sobretudo, as receitas extraordinárias obtidas com operações de privatização e com a integração de fundos de pensões privados.

As *transferências correntes* e *subsídios*, que constituem a principal componente da despesa, após uma redução entre 2010 e 2012, atingiram o valor máximo em 2013 (€ 25.871 M), com uma subida de (17,0%). As *despesas com pessoal*, após uma redução nos primeiros quatro anos, em 2013 registaram um acréscimo de € 1.235 M (10,7%). A despesa com *aquisição de bens e serviços correntes*, que apresentava uma trajetória crescente até 2012 (exceto em 2011), sofreu uma redução, em 2013, de 9,3%. As despesas de capital, com uma certa estabilidade em 2009 e 2010, registaram fortes subidas em 2011 e em 2012, e sofreram uma acentuada diminuição em 2013 (47,7%). Os *juros e outros encargos*, com um comportamento oscilante nos últimos cinco anos, atingiram o seu maior valor em 2012 (€ 7.460 M), registando uma ligeira redução (-3,4%) em 2013.

As razões explicativas para as variações registadas de 2012 para 2013 encontram-se nos pontos 3.2 e 3.3 para os quais se remete[1]. A comparabilidade da receita e da despesa é influenciada por alterações nos procedimentos de contabilização[2] e por alterações de universo, designadamente a integração de EPR desde 2012.

A Ministra de Estado e das Finanças e a DGO, nas suas respostas, não se pronunciam sobre este ponto.

[1] Cfr. também os Pareceres sobre a CGE dos anos 2009, 2010, 2011 e 2012.

[2] Cfr. ponto 3.3.6.6. Em 2013, é relevante a alteração da contabilização do "IVA social" (€ 725 M) que deixou de ser omitido da receita do Estado e passou a ser transferido para a segurança social por despesa orçamental.

CAIXA 2 – PARQUE ESCOLAR

A Parque Escolar tem por objeto o planeamento, gestão, desenvolvimento e execução do programa de modernização da rede pública de escolas secundárias e outras afetas ao Ministério da Educação. A partir de 2012 foi considerada entidade pública reclassificada e, consequentemente, integrada no universo do Orçamento do Estado, pelo que os empréstimos contraídos entre 2009 e 2011, passaram a relevar para o cálculo da dívida e do défice, nos termos do direito da consolidação orçamental.

Foram celebrados dois contratos programa com o objetivo de regular a prestação de serviços pela Parque Escolar e fixar a correspondente Remuneração (e respetiva fórmula de cálculo), da responsabilidade do Estado, como contrapartida pelos serviços prestados pela Empresa.

A Remuneração tem duas componentes, de investimento e de serviços de manutenção e conservação, sendo o valor anual a suportar pelo Estado estabelecido em Resolução do Conselho de Ministros, que autoriza a realização da despesa relativa à execução do Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário (PMEES). Para 2013 foi estabelecido o valor de € 57,5 M (sem IVA).

O PMEES visa requalificar e modernizar os edifícios em que estão instaladas as escolas com ensino secundário, abrir a escola à comunidade e criar um sistema eficiente e eficaz de gestão dos edifícios, tendo enquadramento no QREN.

Inicialmente considerado para um universo de 332 escolas a requalificar, o PMEES passou a abranger 309 escolas por força da revisão do contrato programa de 2012, como se resume:

Estado do investimento/N.º escolas por Fase do PMEES	F0	F1	F2	F3	F4	TOTAL
Construção			1	36		37
Não iniciado				5	94	99
Operação	4	26	72	31		136
Pleno funcionamento			1	2		
Projeto		1	1	32		34
Total	**4**	**27**	**75**	**106**	**94**	**306**
Edifícios não escolares que estão no Contrato Programa		*3*				*3*
Total infraestruturas escolares abrangidas pela revisão de 2012 do Contrato Programa	**4**	**30**	**75**	**106**	**94**	**309**

Fonte: Revisão de 2012 do Contrato Programa; Resposta da PE ao pedido inicial de auditoria (ponto 12 - Situação resumo completa); ofício do Gabinete do Ministro da Educação e Ciência de 30/08/2011 relativo à assunção de compromissos pela PE.

Das escolas em construção a 31/12/2013, 9 encontravam-se em execução e 28 suspensas / interrompidas, das quais 14 por falta de financiamento e 14 por resolução/em vias de resolução dos contratos de empreitadas.

Considerando as 214 intervenções com execução financeira, à mesma data e para um orçamento global de € 2.419,3 M, encontrava-se executado o valor de € 2.139,5 M.

Em 2013 foram constituídas provisões de cerca de € 68,2 M, decorrentes do aumento de processos judiciais em curso desde o final de 2012, correspondentes a 36 ações interpostas contra a Parque Escolar, no valor de € 189,7 M. De salientar que 95% do valor da provisão diz respeito a processos em curso em tribunais arbitrais.

O ativo não corrente, no valor de € 2.182 M, é constituído essencialmente por propriedades de investimento (84% – 136 escolas requalificadas e 9 edifícios de valorização patrimonial) e investimentos em curso (16%).

O incremento, em 2013, da conta propriedades de investimento resulta da transferência de investimentos em curso no valor de € 194,9 M (relativo essencialmente a escolas disponibilizadas nesse ano) e à conclusão do processo de aquisição de um edifício de valorização patrimonial.

O passivo por financiamentos obtidos era de € 1.140 M, relativo aos empréstimos que se indicam:

(em milhões de euros)

Entidade Credora	Data Contrato	Valor negociado	Objetivo	Período	Taxa juro	Valor desembolsado	Garantia / Aval	Pagamento 2013 - juros	Comissão paga em 2013
FONTE:	**Análise documental**				**RC PE 2013**	**Mapa acompanhamento empréstimos da PE**	**Análise documental**		
Estado Português / DGTF	27/6/2012	90	Reembolso de operações financeiras	2012-2017 carência: 2 anos	fixa	90	-	3,61	-
BEI	22/5/2009	300	Financiamento do PMEES	2009-2029 carência: 5 anos	variável	300	Aval do Estado Português	2,43	0,31
BEI	27/5/2010	600		2010-2030 carência: 5 anos	fixa	600		16,97	0,60
CEB	6/7/2010	250		2010-2030 carência 6 anos	variável	150		4,54	0,15
Total empréstimos MLP		**1 240**				**1 140**		**27,55**	**1,06**

Por ainda decorrer o período de carência, em 2013 apenas ocorreu o pagamento de € 28,6 M de juros e comissão.

Em 2013 a Empresa contraiu um empréstimo de curto prazo junto do Estado Português, representado pela DGTF, no valor de € 11,86 M, para reforço de tesouraria, visando o pagamento dos juros do 2.º semestre do financiamento obtido junto do BEI e do CEB, o qual foi liquidado no ano.

A receita, no valor de € 213,5 M, teve origem em 71% no saldo do ano anterior e em 19% em fundos comunitários. A respetiva execução foi de 58% em resultado:

i) da reduzida execução das vendas de bens e serviços correntes, em virtude da primeira revisão do contrato programa, realizada em 2012, apenas ter sido visada em 26/12/2013, pelo que, apesar da Parque Escolar ter procedido, no mesmo mês, à faturação da Remuneração, relativa a 2013, os correspondentes recebimentos apenas ocorreram em 2014; e

ii) de não ter sido contraído o empréstimo (€ 83 M) previsto para o investimento em requalificação de escolas do PMEES.

A despesa, no valor de € 124,9 M, respeita em 50% a despesas com a requalificação das escolas, em 23% a encargos com juros dos financiamentos obtidos e em 14% a despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços e impostos e taxas.

A taxa de execução da despesa foi de 41% e resulta da:

iii) execução da requalificação de escolas ser de apenas 47% face ao valor previsto (o que reflete o abrandamento da execução das empreitadas e as medidas de contenção de custos tomadas nos anos mais recentes);

iv) reduzida execução das aquisições de bens e serviços correntes (27%), rubrica em que se incluem as despesas com a conservação e manutenção, designadamente as relacionadas com as escolas intervencionadas cujos concursos para adjudicação dos serviços não se realizaram no ano de 2013, tendo-se procedido à adjudicação pontual de serviços que originaram pagamentos de € 1,71 M;

v) reduzida execução da rubrica de impostos e taxas (7%).

4. Dívida Pública

4. DÍVIDA PÚBLICA

4.1. Dívida Financeira

O conceito de dívida financeira do Estado aqui utilizado corresponde ao de dívida pública direta em sentido restrito, ou seja, às situações passivas de que o Estado é titular em virtude do recurso a empréstimos públicos, fundamentalmente os contraídos através de contratos, obrigações do tesouro, bilhetes do tesouro, certificados de aforro, certificados especiais de dívida pública e promissórias.

Neste Parecer, e pela primeira vez, foram também consideradas as situações passivas resultantes da utilização de instrumentos derivados e do recurso à locação financeira, tentando acompanhar a qualificação como passivos financeiros que lhes tem vindo a ser conferida pelas finanças empresariais. No entanto, enquanto a dívida direta e a proveniente da locação financeira são considerados pelo seu valor nominal, os derivados financeiros são valorizados através do método do justo valor, o que não permite a soma desses passivos com os restantes.

Por Estado entende-se o conjunto de entidades integradas no Orçamento bem como na Conta Geral do Estado. A partir de 2012, o Orçamento e a CGE passaram a abranger, no subsector dos SFA, as designadas entidades públicas reclassificadas (EPR) e, entre estas, algumas entidades públicas empresariais com níveis significativos de endividamento. Embora os fluxos relativos ao serviço da dívida dos SI e SFA sejam parte dos mapas da despesa, designadamente do Mapa 31 (Volume II da CGE), verifica-se que a CGE/2013 não apresenta o *stock* da dívida das entidades do subsector dos SFA no Mapa XXIX, o qual continua a incluir apenas a dívida gerida pelo IGCP.

As operações que originaram movimentos no valor do *stock* da dívida pública direta são, designadamente, a emissão e amortização de títulos, a contratação de empréstimos e sua amortização, a capitalização de juros e a variação do câmbio das moedas de denominação; os fluxos de receita e despesa orçamental associados à gestão da dívida pública são a arrecadação do produto de empréstimos e o pagamento de amortizações, de juros e de outros encargos. Assim, procedeu-se à análise da composição e evolução da dívida pública em 2013 e dos fluxos de receita e despesa que lhes estão associados. Esta análise foi feita por tipo de instrumento, com maior detalhe para os que têm maior significado financeiro no total da dívida pública direta, e por entidade gestora de dívida, no caso das que integram o subsector dos SFA. Foram, ainda, analisados os mapas da CGE mais relevantes em matéria de dívida pública, tendo sido detetados alguns erros, omissões e outras incorreções. Para alguns desses casos, foi apurado o valor correto e avaliado o impacto que a correção teria nos valores inscritos nesses mapas.

Para tal, foi utilizada a informação constante da CGE, bem como a obtida na verificação realizada junto do IGCP e, para colmatar as insuficiências da Conta e avaliar a correção dos dados nela inseridos, procedeu-se a um inquérito[1], cujos dados foram confrontados com outra informação disponível e testados quanto à consistência entre fluxos e *stocks*. Utilizaram-se, também, os resultados de ações realizadas em anos anteriores. Às entidades que em 2013 apresentaram despesas na rubrica de locação financeira na CGE foram solicitados, pela primeira vez, elementos complementares sobre *leasing* financeiro.

[1] A todas as entidades do subsector dos SFA que apresentavam movimentos de despesa ou de receita de passivos financeiros na CGE, foi solicitada informação, discriminada por instrumento, sobre o seu *stock* de dívida no início e termo do ano de 2013, natureza dos movimentos ocorridos e fluxos financeiros associados.

a) Enquadramento legal e objetivos gerais da emissão de dívida pública

O quadro legal que preside à emissão e gestão da dívida pública compreende disposições da Constituição da República[1] e da Lei de Enquadramento Orçamental[2]. Esta última foi, em 2011[3], objeto de alterações de relevo em matéria de dívida pública, como sejam o aditamento ao artigo 6.º (Não Compensação) dos números 5 a 8, e de um novo artigo, o 16.º-A (Financiamento do Estado). Porém, o regime jurídico da dívida pública encontra-se, essencialmente, consubstanciado na respetiva Lei-Quadro[4], complementada pelos diplomas que regulam diversos instrumentos de dívida e pela lei orgânica do IGCP[5]. Constituem ainda elementos essenciais as regras especificamente destinadas à execução orçamental de cada ano previstas nas correspondentes leis do orçamento, designadamente os limites aí fixados para os diferentes tipos de dívida pública.

Alargado o conceito de dívida pública ao da dívida de entidades com estatuto de empresa, o enquadramento legal referido deve ser-lhes aplicado com adaptações e complementado com as normas especificamente aplicáveis às empresas, uma vez que a sua equiparação a SFA não lhes retirou a natureza empresarial que muito as diferenciam dos restantes serviços e fundos autónomos. De referir que, em 2013, foi revisto o regime jurídico do sector público empresarial (Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro) e dessa revisão resultaram novas regras para a gestão da sua dívida.

b) Gestão da dívida e quadro operacional

A emissão e gestão da dívida pública são asseguradas, por um lado, pelo IGCP e, por outro, por cada um dos SFA que estão legalmente habilitados a emiti-la, entre os quais as EPR. Esta fragmentação da gestão da dívida, que se tornou mais significativa em 2012 com o alargamento do subsector dos SFA, foi algo atenuada em 2013 com a atribuição ao IGCP de novas competências em matéria de controlo do endividamento das empresas públicas não financeiras e da gestão das carteiras de derivados financeiros das empresas públicas reclassificadas[6].

As finalidades prosseguidas com a emissão de dívida também diferem. Enquanto o IGCP tem por missão assegurar o financiamento do Orçamento do Estado, cada SFA emite dívida para o financiamento das suas próprias atividades.

Entre os objetivos gerais para a gestão da dívida pública assumem especial importância, a minimização dos custos numa perspetiva de longo prazo, a distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos, a prevenção de uma excessiva concentração de vencimentos, a limitação dos riscos e o desenvolvimento dos mercados financeiros.

Para a prossecução dos objetivos estabelecidos na Lei-Quadro relevam, em especial, as decisões relativas às condições das operações de financiamento, designadamente no que se refere às opções em termos de instrumentos, montantes, maturidades, moedas, regimes de taxa de juro e formas de colocação da dívida, decisões essas que devem ser tomadas no quadro dos limites e regras determinados pela Assembleia da República e pelo Governo. Podem, ainda, ser realizadas operações

[1] Artigos 105.º, 106.º, 161.º e 293.º.
[2] Artigos 6.º, 16.º-A, 26.º, 31.º, 75.º e 76.º.
[3] Lei n.º 22/2011, de 20 de maio.
[4] Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro.
[5] Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto.
[6] Artigos 29.º e 72.º do Decreto-Lei n.º 133/2013.

envolvendo derivados financeiros, tais como operações de troca (*swaps*) do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, bem como operações a prazo (*forwards*), futuros e opções, tendo por base as responsabilidades resultantes da emissão de dívida pública[1].

O regime geral de emissão e gestão da dívida pública do Estado estabelece que a gestão da dívida pública direta deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, assegurando a disponibilização do financiamento requerido.

De acordo com o Relatório que acompanhou a proposta de lei do orçamento para 2013, as necessidades brutas de financiamento do Estado nesse ano estimavam-se em € 40.251 M dos quais € 11.478 M correspondiam a necessidades líquidas de financiamento do Estado e € 28.773 M à amortização de dívida fundada. As fontes de financiamento aí previstas compreendiam o saldo de financiamento de anos anteriores (€ 6.914 M) e emissões no decurso do exercício (€ 40.836 M), transitando para o ano seguinte apenas o saldo de depósitos cativos para reforço da estabilidade financeira (€ 7.500 M). Quanto aos principais instrumentos de dívida, previa-se o recurso aos empréstimos integrados no Programa de Assistência Económica e Financeira no valor de € 10.126 M, a bilhetes do Tesouro no valor de € 5.362 M, a outra dívida no valor de € 2.365 M e a certificados de aforro no valor de € 141 M. Previa-se ainda que as obrigações do Tesouro contribuiriam negativamente para o financiamento, em cerca de € 5.829 M, o mesmo sucedendo com os certificados do Tesouro e os certificados especiais de dívida pública.

O Programa de Financiamento e Gestão da Dívida Pública Direta e das Disponibilidades de Tesouraria[2] para 2013 foi proposto pelo IGCP no final de 2012 e aprovado pelo Governo[3]. De salientar que também neste documento se previa que seria nulo o saldo disponível de financiamento para exercícios seguintes, à exceção dos depósitos cativos.

Quanto ao limite para o acréscimo de endividamento líquido, foi inicialmente fixado em € 12.350 M, valor que já era superior em € 872 M às necessidades de financiamento líquidas do subsector Estado previstas, tendo aquele limite sido ainda aumentado para € 15.840 M pela Lei n.º 51/2013, de 24 de julho.

c) Condicionantes. Acolhimento das recomendações

Não foi ainda em 2013 que a CGE retratou, de forma completa, o *stock* de dívida pública, incluindo a dos serviços e fundos autónomos, problema que o Tribunal de Contas vem apontando e considera fundamental. De resto, a informação sobre os *stocks* dos SFA está ligada com o problema da desagregação do limite para o acréscimo de endividamento líquido, no mínimo por SI e SFA, e com a do seu controlo, tanto até que a verificação desse limite apresentada no Relatório da CGE/2013 procura colmatar aquela falha, incluindo o acréscimo de endividamento dos SFA. No que respeita aos derivados, em 2013 o Mapa XXIX da CGE inclui pela primeira vez o efeito cambial dos derivados no *stock* da dívida, o que se considera uma evolução positiva, mas distante ainda do que se recomendou, e mesmo que essa recomendação tenha que ser modelada em função das preocupações expressas pelo

[1] O n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, autoriza o ICGP a realizar este tipo de operações.

[2] Neste programa alguns dos valores divergiam dos do relatório da proposta de OE, designadamente quanto às necessidades brutas de financiamento (€ 39.612 M), à amortização e anulações de dívida fundada (€ 28.134 M), aos desembolsos dos empréstimos contratados no âmbito do PAEF (€ 10.000 M).

[3] Despacho n.º 116/14/MEF, de 2 de junho de 2014.

Ministério das Finanças em relação aos riscos que poderiam advir para a execução da estratégia de gestão de carteira do IGCP de uma identificação demasiado pormenorizada da carteira de derivados.

No que respeita à inclusão do *stock* da dívida pública dos serviços e fundos autónomos na CGE (Mapa XXIX), o IGCP no âmbito do contraditório refere que *"não possui competência nessa matéria, não dispondo de informação que lhe permita considerar tais valores no referido mapa".* Já no que se refere à apresentação do *stock* dos derivados financeiros, na CGE, o IGCP não se pronunciou, referindo apenas que os fluxos associados a estes instrumentos, que influenciaram o valor dos juros e das amortizações, são apresentados nos mapas n.os 51 e 52 da CGE, respetivamente, em valores globais. Desta forma, o Tribunal reitera o referido em anteriores Pareceres[1] de que a CGE deve passar a incluir a dívida pública de todos os SFA, bem como o *stock* dos derivados financeiros.

No entanto, a informação sobre dívida pública que consta da CGE de 2013 contém alguns desenvolvimentos positivos relativamente a observações que tinham sido formuladas em Pareceres anteriores, nuns casos plenamente [integração da dívida relativa à Casa do Douro no mapa XXIX, inclusão de um novo mapa[2] com informação discriminada por instrumento relativa aos outros encargos correntes da dívida (SI), bem como contabilização das amortizações e juros da dívida em moeda estrangeira], noutros apenas parcialmente (promissórias), ficando ainda por adotar algumas outras, observações, como sejam as relativos aos juros do empréstimo à Grécia e das OT Nacionalizações e Expropriações e à operação denominada LOAN A/360 EMTN USD.

Fora de causa parece estar ainda a sensibilização do Ministério das Finanças para a alteração legislativa que corrija a atual forma de cálculo e contabilização[3] da comissão de gestão[4] do IGCP que o Tribunal de Contas várias vezes tem recomendado[5].

4.1.1. Dívida direta dos SI

4.1.1.1. Apuramento

Considerando a informação obtida junto do IGCP, da DGTF e do Conselho Económico e Social (CES), apurou-se o valor nominal do *stock* da dívida (valores não consolidados), que se apresenta no quadro seguinte, onde se compara também com a CGE. Constata-se que este *stock*, que inclui locação financeira, está subvalorizado em € 12,2 M em 31/12/2013 e em € 37 M em 31/12/2012.

[1] Ver, designadamente, Parecer sobre a CGE/2012, ponto 4.1.1.3.

[2] O Mapa n.º 48 da CGE/2013.

[3] O procedimento atual conduz a que na CGE os outros encargos correntes da dívida estejam sobreavaliados e, paralelamente, subvalorizadas as transferências destinadas ao funcionamento dos SFA.

[4] Em 2013, a comissão atribuída ao IGCP foi de € 19,3 M (+10,3% que em 2012). Contudo apenas € 13,8 M foram utilizados como outros encargos da dívida (-21,1% que em 2012). A diferença entre estes montantes, € 5,5 M, na sequência de alterações orçamentais, foi afeta à rubrica de juros (03.01.03).

[5] Sobre esta matéria a DGO tinha a mesma posição do Tribunal, cf. Parecer sobre a CGE/2010.

Quadro 33 – Valor nominal do *stock* da dívida (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal CGE (Mapa XXIX)		Valor nominal apurado		Diferenças apuradas	
	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2012	31/12/2013
Dívida de médio e longo prazo	**170 249**	**179 748**	**170 286**	**179 760**	**37**	**12**
Empréstimos	63 528	72 565	63 544	72 577	15	12
Títulos	106 720	107 166	106 720	107 166	0	0
Outros (promissórias e assunção)	0	17	22	17	22	0
Dívida de curto prazo	**24 217**	**24 504**	**24 217**	**24 504**	**0**	**0**
Títulos	24 217	24 504	24 217	24 504	0	0
Total dívida direta não consolidada	**a) 194 466**	**a) 204 252**	**194 503**	**204 264**	**37**	**12**
Locação financeira	-	-	0,04	0,03	-	-
Total (não consolidado)	**194 466**	**204 252**	**194 503**	**204 264**	**37**	**12**

a) Valores nominais sem o efeito cambial de cobertura de derivados (líquidos), apresentado no Mapa XXIX da CGE 2013.

Fonte: CGE, CES, IGCP e DGTF.

Os valores apurados divergem da CGE no que respeita à dívida de médio e longo prazo (empréstimos, promissórias e assunção de dívida), bem como no que respeita à locação financeira. As divergências entre os valores apurados e o mapa XXIX da CGE resultam de:

- No mapa, em 1/01/2013, o valor do empréstimo do FMI é € 21.435.810.220,51 e em 31/12/2013 é € 23.873.280.328,75. Contudo, utilizando as taxas câmbio para o DSE/EUR[1], a dívida naquelas datas seria de € 21.453.678.497,94 e de € 23.887.150.837,99, respetivamente.
- O mapa inclui parte de um derivado, Loan A/360 EMTN USD, que pela sua natureza deve ser retirado do mapa[2], onde ascende a € 2,4 M em 1/01/2013 e a € 1,4 M em 31/12/2013.
- Em 2013, o mapa já inclui a dívida à CGD, associada à execução do aval à Casa do Douro (€ 17 M), contudo o seu *stock* em 1/01/2013 está subvalorizado em € 21,8 M.
- No mapa[3] consta uma promissória AID-USD que, de acordo com a DGTF, corresponde a subscrição do capital da MIGA[4], constituindo a obrigação de Portugal pagar USD 413.324[5], contra pedido da MIGA[6]. Como esta promissória não titula dívida, deve ser retirada do mapa.
- Apurou-se a existência de dívida por recurso a locação financeira, cujos valores[7] não constam da Conta e que ascendiam a € 0,04 M em 31/12/2012 e a € 0,03 M em 31/12/2013.

Por fim, o Mapa XXIX da CGE/2013 apresenta, pela primeira vez, o "efeito cambial de cobertura de derivados (líquido) " de € -313,9 M e € -44,7 M no início e no final do ano, respetivamente, bem como

[1] Divulgadas pelo FMI.

[2] Esta operação foi realizada em 2010. O Tribunal de Contas pronunciou-se sobre este assunto no Relatório de Auditoria n.º 37/2011 e Parecer sobre a CGE/2010 e anos seguintes.

[3] Sobre esta matéria ver Pareceres sobre a CGE 2011 e 2012, pontos 4.1.1.5. e 4.1.1.4., respetivamente.

[4] Agência Multilateral de Garantia dos Investimentos.

[5] No Mapa XXIX: € 313.266,64 em 1/1/2013 e € 299.705,61 em 31/12/2013 (usando as taxas de câmbio do BCE).

[6] Esta despesa será, aliás, paga pelo Capítulo 60 do Orçamento do Estado e não por dotação respeitante à dívida pública (cfr. RCM n.º 72/99, de 24/06/1999).

[7] Valores relativos ao Conselho Económico e Social.

a dívida total após aquele efeito. Posteriormente, o IGCP alterou[1] aqueles valores, iniciais e finais, para € -283,9 M e € 74,7 M, respetivamente. Após esta alteração a "Dívida total após cobertura de derivados", é superior à do mapa na CGE em € 30 M em 1/01/2013 e em € 119 M em 31/12/2013.

No que respeita às divergências apuradas nos *stocks* iniciais e finais do empréstimo do FMI, em sede de contraditório, o IGCP reiterou a explicação dada no Parecer sobre a CGE de 2012[2], referindo que resultam da *"utilização de critérios distintos na definição do câmbio utilizado na valorização do stock"*, uma vez que *"o Tribunal de Contas considerou o último câmbio SDR/EUR fixado pelo FMI para o ano 2013, ou seja, o câmbio direto disponibilizado no dia 30.12.2013 enquanto que os sistemas que suportam a gestão da dívida utilizam o câmbio "ajustado" ao dia 31.12.2013"*.

Não obstante a justificação dada, o Tribunal reitera o referido no Parecer sobre a CGE de 2012, considerando, no entanto, que caso o IGCP opte por utilizar o câmbio "ajustado" suportado pelos seus sistemas de gestão, este câmbio deve ser indicado e, se necessário, explicado no mapa XXIX da CGE, de forma a tornar a quantificação destes *stocks* (em euros) mais transparente.

Em relação à operação designada Loan A/360 EMTN USD, na sua resposta, o IGCP reitera o que referiu em anos anteriores[3] e o Tribunal reitera também a sua posição, dado que a operação em causa tem uma natureza diferente das restantes incluídas no mapa XXIX da CGE. Já no que respeita à promissória AID-USD, o IGCP informou que *"será retirada do mapa XXIX relativo ao ano 2014"*.

Apuraram-se ainda os valores das receitas e das despesas associadas à gestão da dívida.

A receita resultante da emissão de dívida, também designada por produto da emissão de empréstimos, está registada na CGE sob diferentes óticas e com diferentes valores. Assim, no Mapa I e no Mapa n.º 12 encontra-se o valor de € 99.171 M (receita líquida de passivos financeiros), mas no Mapa XXVIII e no Mapa n.º 50 (produto de emissão) o valor é de € 99.409,8 M e no Mapa XXIX o valor é de € 99.637,6 M (valor nominal das emissões). Conjugando os dados inscritos nestes mapas conclui-se que, em 2013, foi emitida dívida com o valor nominal de € 99.637,6 M que gerou uma receita, líquida de mais e menos valias, no valor de € 99.466,4 M[4], dos quais € 89.415,7 M foram utilizados para equilibrar a Conta dos SI referente do ano.

No que respeita à despesa associada à emissão e gestão da dívida, amortizações, juros e outros encargos correntes, está registada na CGE nos Mapa IV e Mapa n.º 13 (despesas pagas), no Mapa n.º 51 (encargos de juros da dívida a cargo do IGCP), no Mapa n.º 52 (encargos de amortizações da dívida a cargo do IGCP) e no Mapa XXIX (amortizações), utilizando conceitos subjacentes nem sempre idênticos[5] pelo que os valores são, por vezes, diferentes, bem como o Mapa n.º 48 (outros encargos correntes da dívida pública).

No que respeita às amortizações, o Mapa XXIX regista o valor de € 88.785,8 M, os Mapas IV e n.º 13 registam o valor de € 86.643,3 M e o Mapa n.º 52 regista o valor de € 88.019,8 M. Conjugando os dados inscritos nestes mapas conclui-se que foram amortizados empréstimos com o valor nominal

[1] As alterações ocorreram na sequência de diligências realizadas pelo Tribunal no âmbito dos trabalhos preparatórios para o Parecer, as quais originaram ainda que o IGCP publicasse, no seu *site*, uma errata ao seu Relatório anual de 2013.

[2] Ver Parecer sobre a CGE/2012, ponto 4.1.1.4.

[3] Ver Pareceres de 2010 a 2012, designadamente, Parecer sobre a CGE 2012, ponto 4.1.1.4.

[4] Produto das emissões realizadas em 2013, líquido de menos-valias (Mapa n.º 50), incluindo o valor das emissões de 2013 que só dão entrada na Tesouraria do Estado em 2014 e excluindo o valor das emissões de 2012 (receita de 2012) que deu entrada na Tesouraria do Estado em 2013 [montantes identificados no Mapa n.º 50, alíneas b) e c)].

[5] Sobre este assunto ver Parecer sobre a CGE/2011.

global de € 88.785,8 M a que correspondeu um custo de € 88.817,4 M (€ 94.355,6 M em 2012). Para pagamento de amortizações foram utilizadas verbas requisitadas ao OE, que estão registadas na CGE como despesa de amortizações no subsector do SI, € 86.643,3 M, no subsector dos SFA[1], € 1.376,5 M, bem como verbas resultantes de ganhos obtidos na gestão de derivados financeiros, € 797,6 M, que não estão registados na CGE[2] como receita, embora sejam indicadas no Mapa n.º 52.

No que respeita aos juros e outros encargos, o Mapa IV e o Mapa n.º 13 registam o valor de € 6.842,6 M (€ 6.874,0 M em 2012), dos quais € 6.755,0 M são juros da dívida pública, € 86,6 M são outros encargos da dívida e € 1,4 m são juros de locação financeira.

O Mapa n.º 51 regista, como pagamentos de juros da dívida, o valor de € 6.955,4 M, bem como o recebimento de € 7.056,2 M para pagamento de juros vencidos no ano (operações de financiamento e de derivados financeiros). Conjugando os dados inscritos nos mapas é possível concluir que este montante, € 7.056,2 M, resulta da utilização, em 2013, de € 6.755,0 M no pagamento de juros (operações de financiamento e de derivados financeiros), os quais estão inscritos na CGE como juros da dívida, € 0,1 M que estão registados como transferências correntes, € 168,8 M de ganhos que resultam de diversas operações realizadas pelo IGCP e que não estão registados como receita e ainda juros corridos[3] recebidos na emissão de OT, € 132,3 M. Destes valores, recebidos pelo IGCP, não foram entregues, no decorrer de 2013, ao detentor da dívida € 0,09 M[4], nem € 100,7 M, por se tratar de juros corridos cuja data de vencimento é em 2014. Desta forma, o montante pago de juros da dívida pública, em 2013, ascende a € 6.955,4 M (€ 7.144,5 M em 2012).

No que respeita aos outros encargos da dívida pública, o Mapa n.º 48 e o Mapa n.º 13 apresentam o valor de € 86,6 M (€ 114,7 M em 2012) respeitante a comissões e a despesas gerais de gestão. Verificou-se que no Mapa n.º 48 há duas linhas trocadas e, por lapso, o valor indicado como comissões pagas ao FMI corresponde a comissões pagas ao FEEF e vice-versa[5], lapso que não afeta, porém, o valor global destes encargos.

A análise dos elementos de informação obtidos permitiram concluir que a CGE/2013 apresenta um conjunto de erros, omissões e outras incorreções relativos às receitas e às despesas associadas à gestão da dívida pública. As divergências apuradas resultam de:

- A amortização de parte da dívida do Estado à CGD, que decorre do aval à Casa do Douro, foi ainda mal classificada[6], estando a despesa com passivos financeiros subvalorizada em € 4,85 M;
- Apurou-se a existência de um lapso, na imputação manual, das diferenças cambiais de uma operação de ECP-USD realizada em 2013 que afetou a despesa com juros e amortizações em igual montante (€ 3.918,4), estando a despesa com amortizações sobrevalorizada;
- Foi erradamente classificada em 07.01.06, uma despesa de locação financeira do CES, no valor de € 12,4 m, que deveria ter sido inscrita em 07.02.05;

[1] Verbas provenientes do FRDP, por utilização de receitas de privatizações, nos termos da Lei n.º 11/90, de 5 de abril.

[2] Esta compensação está prevista na LEO alínea a) do n.º 6 do artigo 6.º.

[3] Juros pagos antecipadamente pelos subscritores de empréstimos em colocação, ver ponto 4.1.1.3.

[4] Juros de dívida consolidada (€ 89.838,32), que aguardam pedido do detentor da dívida.

[5] O valor das comissões pagas ao FMI ascende a € 21,8 M e o valor pago ao FEEF ascende a € 33,7 M.

[6] Esta dívida integrou o *stock* da dívida pública em meados de 2013 e só a partir de 2014 é que suas despesas serão suportadas pelo orçamento da dívida. Em 2013, foram classificadas em 09.09.01 A0 (ativos financeiros).

- Os juros obtidos em aplicações de excedentes de Tesouraria e utilizados no pagamento de juros da dívida[1] incluem juros obtidos em empréstimos concedidos à Grécia, no valor € 10,3 M. O abatimento deste montante aos juros da dívida não tem cobertura legal por se tratar de um empréstimo concedido por via orçamental e não de uma aplicação de disponibilidades de tesouraria[2]. Em consequência, a despesa com juros está subvalorizada naquele montante[3]. O procedimento adotado traduziu-se numa desorçamentação de encargos com juros da dívida pública e, mais uma vez, violou o princípio orçamental[4] da não compensação[5];
- Os juros das OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações foram pagos através de verba inscrita como transferência corrente. O uso de uma classificação económica incorreta neste pagamento resulta numa subvalorização dos juros da dívida pública[6] em € 0,1 M;
- Ainda no que respeita à Casa do Douro, também os juros foram mal classificados[7] em 2013, assim juros da dívida estão subvalorizados em € 0,9 M;
- Como referido anteriormente, um lapso na imputação das diferenças cambiais de uma operação de ECP-USD afetou a despesa com juros em € 3.918,4, estando subvalorizada.

Em sede do contraditório, o IGCP informou que "*quanto à utilização dos juros obtidos em empréstimos concedidos à Grécia no pagamento de juros da dívida*" tem procedido "*de acordo com as orientações à data definidas*".

Em suma, os valores apurados da despesa dos SI diferem do Mapa n.º 13 da CGE, onde a despesa está subvalorizada, quer com passivos financeiros (€ 4,85 M) quer com juros da dívida pública (03.01) (€ 11,3 M). Já a errada classificação da despesa de capital relativa a locação financeira, embora altere aquele mapa, altera-o apenas ao nível do subagrupamento. Os valores afetam o Mapa IV em quatro agrupamentos, estando o total geral da despesa deste subsector subvalorizada em € 10,3 M (0,01% do seu total). Em consequência, o Mapa I está subvalorizado em igual montante (€ 10,3 M) num capítulo.

Para além da dívida resultante de créditos, títulos e locações financeiras existiam contratos de derivados financeiros que, avaliados ao justo valor, passaram de € 954,7 M em 31/12/2012 para € -22,9 M em 31/12/2013, isto é, aquele valor diminuiu € 977,6 M (102,4%). Esta significativa redução resulta, em grande parte, do cancelamento de 41 operações que originaram despesas líquidas de receitas da mesma natureza[8] no montante de € -41,9 M de juros e € -797,6 M de passivos financeiros, num total de € -839,6 M. Estas operações de cancelamento inserem-se na gestão integrada das carteiras de derivados do Estado e de diversas EPR[9], efetuada pelo IGCP, a qual se traduziu numa receita líquida de cerca de € 100 m.

[1] Alínea c) do n.º 6 do artigo 6.º da LEO. A norma autoriza o IGCP a abater à despesa com juros da dívida pública os juros recebidos de aplicações de excedentes de tesouraria e de adiantamentos de tesouraria realizados.

[2] Situação já ocorrida em anos anteriores, sobre a qual o Tribunal se pronunciou. Ver Parecer sobre a CGE 2011 e 2012.

[3] Em consequência, a receita do Estado com rendimentos da propriedade está subvalorizada em igual montante.

[4] Artigo 6.º da LEO.

[5] Situação que a DGO referiu que irá analisar e diligenciar junto do IGCP no sentido de proceder à reformulação dos referidos registos.

[6] Em contrapartida, a despesa com transferências no subsector dos SI está sobrevalorizada em igual montante (€ 96.901,72).

[7] Foram erradamente classificados em 09.09.01. A0 (Ativos financeiros).

[8] Alínea a) do n.º 6 do artigo 6.º da LEO.

[9] Estradas de Portugal, SA, Metropolitano de Lisboa, SA, Metro do Porto, SA e REFER, SA. Ver ponto 4.1.2.1.

Quadro 34 – Evolução da dívida representada por derivados (SI)

(em milhões de euros)

	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2012	Em 31/12/2013	Total	%
Interest rate swaps	809,8	65,4	-744,4	-91,9
Cross currency interest rate swaps	218,1	-41,6	-259,6	-119,1
Outros	-73,2	-46,7	26,4	36,1
Total	**954,7**	**-22,9**	**-977,6**	**-102,4**

Fonte: IGCP.

Para além das operações de cancelamento que, como se disse, refletiram-se positivamente nas despesas do ano, houve também despesas e receitas de outras operações de derivados financeiros que, em termos líquidos, se refletiram negativamente na despesa com juros, aumentando-a em € 74 M. Em suma, o conjunto das operações realizadas no ano, incluindo operações vivas e cancelamentos, em termos líquidos, aumentaram a despesa com juros em € 32 M.

Estes valores (*stock* e fluxos), como se referiu anteriormente, não incluem parte de um derivado financeiro[1], cujas despesas com amortizações e juros, na CGE, são € 0,95 M e € 0,04 M, respetivamente. Também não incluem juros pagos pelo recebimento de numerário[2], como colateral em operações de derivados[3], no valor de € 0,3 M (em 2012 fora € 2,6 M), inscritos como encargos com juros mas que no mapa n.º 51, da CGE, não resulta claro ser uma despesa com derivados financeiros.

Em sede de contraditório o IGCP refere que na *"contabilização de fluxos e stocks associados à dívida pública cuja gestão"* da sua competência, *"tem existido a preocupação de seguir critérios rigorosos que permitam evidenciar nos mapas que integram a CGE os valores representativos das operações realizadas no âmbito da gestão da dívida pública"*.

Não obstante, como exposto, continuam a existir situações que carecem de maior rigor e clarificação nos mapas da conta.

4.1.1.2. Consolidação

No quadro seguinte apresentam-se os valores apurados para a dívida não consolidada, os valores dos títulos de dívida pública na posse de entidades dos SI, dos SFA e da SS, bem como o apuramento da dívida consolidada do subsector dos SI.

[1] Operação designada por Loan A/360 EMTN USD no Mapa XXIX da CGE. Ver ponto 4.1, alínea c) deste Parecer.

[2] Operação designada no Mapa n.º 51 da CGE como Cash-Colateral.

[3] Sobre esta matéria ver Parecer sobre a CGE/2011 e Parecer sobre a CGE/2012 ponto 4.1.1.3.

Quadro 35 – Valor nominal do *stock* da dívida consolidada (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2012	Em 31/12/2013	Total	%
Dívida não consolidada (1)	**194 503**	**204 264**	**9 762**	**5,0**
Títulos na posse do Estado (2)	17 843	18 691	849	4,8
Títulos na posse SI	125	117	- 8	-6,3
Títulos na posse SFA	10 247	10 790	543	5,3
Títulos na posse SS	7 470	7 784	314	4,2
Locação financeira (3)	0	0	0	-
Total consolidado (SI) (1)-(2)+(3)	**176 660**	**185 573**	**8 913**	**5,0**

Fonte: CGE 2013, Instruções do Tribunal n.º 1/2008-2.ª Secção, e IGCP.

Como se constata pela leitura do quadro, a dívida consolidada aumentou em 2013 e, paralelamente, os títulos da dívida pública (CEDIC, CEDIM, BT, OT, ECP, consolidados e rendas perpétuas) na posse do Estado aumentaram 4,8%, totalizando € 18.691 M, em resultado de um aumento dos títulos na posse de SFA (+5,3%) e na posse da SS (+4,2%). Já os SI em 31/12/2013 detinham -6,3% de títulos de dívida pública do que em 31/12/2012.

No quadro seguinte apresenta-se o valor nominal da dívida consolidada por instrumento e a sua evolução.

Quadro 36 – Dívida consolidada dos SI por tipo de instrumento

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2012		31/12/2013		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Dívida de médio e longo prazo	**161 525**	**91,4**	**169 077**	**91,1**	**7 552**	**4,7**
Empréstimos	63 544	36,0	72 577	39,1	9 033	14,2
Títulos	97 960	55,5	96 483	52,0	-1 477	-1,5
Outros (promissórias e assunção)	22	0,0	17	0,0	- 5	-22,2
Dívida de curto prazo	**15 135**	**8,6**	**16 496**	**8,9**	**1 361**	**9,0**
Títulos	15 135	8,6	16 496	8,9	1 361	9,0
Total dívida direta consolidada	**176 660**	**100,0**	**185 573**	**100,0**	**8 913**	**5,0**
Locação financeira a)	0	0,0	0	0,0	0	-32,7
Total consolidado (com locação financeira)	**176 660**	**100,0**	**185 573**	**100,0**	**8 913**	**5,0**

a) Ver Ponto 4.1.1.1 deste parecer.

Fonte: CGE 2013, Instruções do Tribunal n.º 1/2008-2.ª Secção, e IGCP.

Constata-se que, em valor nominal, a dívida pública de curto prazo aumentou 9% e o seu peso no total da dívida consolidada aumentou, passando de 8,6% em 31/12/2012 para 8,9% em 31/12/2013. Por seu turno, a dívida consolidada de médio e longo prazo aumentou 4,7% e representava 91,4% do total da dívida consolidada em 31/12/2012 e 91,1% em 31/12/2013. Estes valores respeitam, no essencial, à dívida direta do Estado, gerida pelo IGCP. Contudo, apurou-se também dívida por recurso a locação financeira de uma entidade[1].

[1] Ver ponto 4.1.1.1.

4.1.1.3. Instrumentos

De seguida faz-se a análise da evolução da dívida pública consolidada em 2013, destacando os instrumentos de financiamento mais representativos. No que respeita aos fluxos de receita e de despesa associados à emissão e gestão da dívida serão considerados os valores da CGE, com as correções referidas no ponto 4.1.1.1., sem qualquer consolidação, pelas razões apresentadas no ponto 3.3.2. deste Parecer.

Dívida de médio e longo prazo

Desde a assinatura do PAEF que se observa um aumento do peso dos empréstimos de médio e longo prazo no total da dívida. No ano em apreço, os empréstimos do PAEF foram, mais uma vez, a principal fonte de financiamento e, consequentemente, o peso destes no *stock* da dívida voltou a aumentar, passando de 36% do total da dívida consolidada em 31/12/2012 para 39,1% em 31/12/2013. Por sua vez, a dívida representada por obrigações do Tesouro reduziu o seu peso no total da dívida, passando de 48% do total da dívida consolidada em 31/12/2012 para 44,4% em 31/12/2013. Para além dos empréstimos do PAEF, também a dívida a retalho, representada por CA, CT e CTPM[1], aumentou ligeiramente o seu peso no *stock* da dívida consolidada, passando de 6,3% em 2012 para 6,6% em 2013. Já os restantes instrumentos de médio e longo prazo (CEDIM, consolidados e rendas perpétuas) diminuíram o seu peso no total da dívida pública consolidada.

Empréstimos do PAEF: MEEF, FEEF e FMI

Em 2011[2], o Estado assinou um contrato de empréstimo com o FEEF no montante de € 26.000 M, cujas características financeiras, designadamente juros e comissões, foram em 2012 significativamente alteradas[3]. Em 12 de abril de 2013, o Eurogrupo e o ECOFIN chegaram a um acordo de princípio[4] com vista à extensão da maturidade média ponderada dos empréstimos concedidos a Portugal e à Irlanda no âmbito da Facilidade Europeia de Estabilidade Financeira (FEEF) e do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF)[5] por um período de 7 anos.

Em 24 de junho de 2013, o FEEF aprovou o alargamento da maturidade média dos empréstimos, tendo formalmente aprovado as novas datas de amortização de cada empréstimo. Com esta alteração os reembolsos do FEEF têm data de maturidade no período 2025-2040[6]. Em 2013, realizaram-se três desembolsos do empréstimo do FEEF: em 7 de fevereiro € 800 M, em 26 de junho € 2.100 M e em 22 de novembro € 3.700 M, o que totaliza € 6.600 M (25,4% do total do empréstimo). A amortização das

[1] Certificados do Tesouro Poupança Mais, criados em 2013, pela RCM n.º 62/2013, de 10 de outubro.

[2] Sobre esta matéria ver Parecer sobre a CGE/2011 e CGE/2012, Ponto 4.1.1.2.3.2.

[3] Sobre as alterações ocorridas em 2012, designadamente taxa de juro, custo de financiamento e extensão de maturidades, ver Parecer sobre a CGE/2012, ponto 4.1.1.1.2.3.2.

[4] O objetivo deste acordo é o de apoiar Portugal e a Irlanda no regresso ao mercado da dívida de médio e longo prazo e, simultaneamente, promover a saída bem-sucedida e sustentável dos respetivos programas de ajustamento económico.

[5] Em relação ao MEEF, o acordo foi formalizado pelo ECOFIN no dia 21 de junho, do qual resulta um prolongamento da maturidade média dos empréstimos de 12,5 para 19,5 anos. Esta alteração será efetivada individualmente próximo da respetiva data de amortização original, através de um refinanciamento através de novos empréstimos.

[6] Antes deste acordo os empréstimos do FEEF tinham datas de maturidade entre 2015 e 2038.

parcelas desembolsadas em 2013 estende-se pelo período 2026-2034[1]. A CGE 2013 regista juros deste empréstimo no valor de € 456 M (em 2012 de € 230 M), bem como o pagamento de comissões de emissão de € 33,7 M (em 2012 € 59,5 M).

No que respeita ao MEEF[2], no ano em apreço, não houve desembolsos e a CGE regista o pagamento de juros de € 648 M (em 2012 € 400,8 M).

Em 2013, a dívida denominada em moedas não euro continuou a ser residual no total da dívida, com a exceção do empréstimo do Fundo Monetário Internacional (FMI), que teve, no ano em apreço, três desembolsos[3]: DSE[4] 724 M em janeiro, DSE 574 M em junho e DSE 1.679 M em novembro, num total de DSE 2.977 M, ou seja 12,5% do total acordado. Na CGE, o valor total dos desembolsos é € 3.400,8 M.

Nas respetivas datas de desembolsos[5], foram suportados encargos líquidos com comissões no valor total de DSE 8,2 M e, em maio, foi paga a taxa anual, DSE 10,8 M, o que totaliza DSE 19 M. Na CGE, as comissões pagas ao FMI ascenderam a € 21,8 M (€ 14,3 M em 2012). Foram ainda pagos juros[6] no valor de € 599,4 M (em 2012 foram € 445,8 M).

No que respeita às comissões suportadas na data dos desembolsos, verificou-se que o valor inscrito na CGE, em euros, resulta de um cálculo efetuado com taxas de câmbio de referência[7]. Ou seja, na data dos desembolsos, o valor em euros que dá entrada na Tesouraria do Estado é líquido de comissões. O IGCP requisita ao OE o valor das comissões e contabiliza-o como outros encargos correntes da dívida, devolvendo-o ao OE como produto, para perfazer o valor da receita obtida em cada desembolso. No entanto, em 2013, o cálculo das comissões foi realizado por recurso a taxas de câmbio de referência e não a taxas efetivas utilizadas em cada operação, que deveriam ser as utilizadas. Em consequência, na CGE, quer a despesa orçamental com outros encargos correntes da dívida quer a receita resultante dos desembolsos não espelham o custo/receita efetivo das operações. Não foi, no entanto, calculado ou estimado o impacto que a correção deste procedimento teria tido na CGE 2013, devendo de futuro o procedimento ser revisto de forma a espelhar o custo/receita efetivos das operações.

Títulos de médio e longo prazo: OT, Certificados de aforro, do Tesouro e CEDIM

Na dívida titulada de médio e longo prazo destacam-se as Obrigações do Tesouro. De acordo com os valores apurados, o *stock* da dívida representada por OT, em valor nominal consolidado, registou uma diminuição de € 2.414 M (-2,8%), passando de € 84.880 M em 31/12/21012, para € 82.466 M em 31/12/2013, observando-se paralelamente um aumento de OT na posse do Estado (SFA e SS) passando de € 8.746 M em 31/12/2012 para € 10.242 M em 31/12/2013.

[1] O desembolso ocorrido em 7/02/2013 tinha data de maturidade em 7/2/2022. Com a alteração das maturidades aprovadas em junho pelo FEEF, o desembolso em causa passou a ter data de maturidade em 7/2/2026.

[2] O empréstimo do MEEF é utilizável até 18 de maio de 2014. Sobre esta matéria e forma de cálculo dos juros ver Parecer sobre a CGE/2012, ponto 4.1.1.1.2.3.1.

[3] Correspondentes à 7.ª, 8.ª e 9.ª tranches.

[4] O valor dos Direitos de Saque Especiais resulta de um cabaz de moedas composto por USD, EUR, GBP e JPY.

[5] Em cada desembolso são pagas comissões e, anualmente, no início de cada período de 12 meses, uma taxa de compromisso que é devolvida à medida da utilização efetiva do empréstimo. Sobre esta matéria ver Parecer sobre a CGE de 2011 e de 2012, ponto 4.1.1.1.2.3.3.

[6] A taxa de juro a pagar ao FMI é variável e fixada trimestralmente. Ver Parecer sobre a CGE/2012, ponto 4.1.1.1.2.3.3.

[7] Publicadas no *site* do FMI.

O ano de 2013 ficou marcado pelo regresso de Portugal ao mercado internacional de dívida de médio e longo prazo, após quase 2 anos sem emissões em mercado primário. Neste ano o IGCP realizou duas emissões, em nome da República Portuguesa, que abrangeram a OT4.35Out2017, com uma emissão de títulos, em janeiro, em valor nominal de € 2.500 M, e uma nova OT5.65Fev2024, em maio, com o valor nominal de € 3.000 M. Ambas as emissões concretizaram-se abaixo do par, gerando menos--valias de € 56,2 M e de € 3,7 M, respetivamente. As comissões de emissão pagas nestas emissões foram, respetivamente, de € 3,1 M e de € 5,3 M, o que perfaz € 8,4 M.

Em dezembro de 2013, realizou-se uma troca de títulos de OT, com maturidades em 2014 e em 2015 (envolvendo as OT 3.35Out2015, 3.60Out2014 e 4.375Jun2014), por títulos de igual valor nominal, € 6.641,5 M, com maturidades em 2017 e 2018 (envolvendo as OT 4.35Out2017 e 4.45Jun2018). As emissões[1] inseridas nesta operação geraram menos-valias no valor global de € 111,2 M[2]. Paralelamente, a aquisição dos títulos desta operação realizou-se acima do par, resultando custos de valor global de € 22,8 M[3]. As operações de troca de títulos também geraram um acréscimo de juros, no valor global de € 46 M[4].

As amortizações abrangeram títulos da OT 3.60Out2014, da OT 4.375Jun2014 e ainda da OT que se venceu no ano em análise, OT 5.45Set2013. Nos primeiros casos, além dos títulos recebidos por troca, outros houve que foram amortizados antecipadamente durante o ano de 2013. No caso da OT 5.45Set2013 houve amortizações antecipadas no período de janeiro a setembro desse mesmo ano, data do vencimento contratual destas obrigações. A antecipação de amortizações de OT, não envolvidas na operação de troca, gerou um custo global de € 8,8 M.

No ano de 2013, a CGE, regista o pagamento de juros de OT no valor de € 4.229,9 M (em 2012 fora de € 4.779,9 M).

No que respeita à dívida de retalho, certificados de aforro (CA) e do Tesouro (CT), incluindo os certificados do Tesouro Poupança Mais (CTPM), no seu conjunto, deram um contributo líquido positivo para o financiamento do ano de € 1.072 M, invertendo a tendência de declínio observada nos anos anteriores, passando de € 11.085 M em 31/12/2012 para € 12.158 M em 31/12/2013. Esta evolução resulta, por um lado, do impacto positivo do aumento do prémio atribuído aos certificados de aforro a partir de setembro de 2012 e, por outro lado, do lançamento dos CTPM, em outubro de 2013.

O *stock* dos certificados de aforro (séries A, B e C), aumentou cerca de € 462 M (cifrando-se em € 10.131,9 M em 31/12/2013) em resultado de emissões no valor de € 1.346,5 M[5] e de amortizações[6] no valor de € 884 M. No que respeita aos juros, a CGE regista o pagamento de € 305 M (€ 281 M em 2012). Já os CT, cuja emissão foi suspensa em setembro de 2012, deram um contributo líquido negativo para o financiamento do ano. O seu *stock* diminuiu € 38 M, em resultado das amortizações

[1] De referir que o IGCP recebeu juros corridos das emissões da OT 4.35Out2017 (€ 48,2 M) e da OT 4.45Jun2018 (€ 84,1 M). Estes valores são indicados no mapa n.º 51, alíneas c) e d), havendo no entanto um lapso, na coluna "recebimentos do ano corrente", que atribui o recebimento da alínea d) à OT4.375Jun2014, quando esta alínea corresponde à OT 4.45Jun2018.

[2] € 30,6 M (OT4.35Out2017) e de € 80,7 M (OT4.45Jun2018).

[3] € 1,7 M (OT 3.35Out2015), € 11,5 M (OT 3.60Out2014) e € 9,7 M (OT 4.375Jun2014).

[4] € 20 M da OT3.35Out2015, € 9 M da OT 3.60Out2014 e € 17 M da OT 4.375Jun2014.

[5] Inclui capitalização de juros no valor de € 225 M.

[6] Em 2013, o FRDP recebeu € 3,9 M relativos a dívida prescrita, dos quais € 3,83 M respeitam a CA (Séries A e B). Parte deste, € 2 M, foi identificada em resultado do mecanismo de controlo criado pelo IGCP com vista a identificar títulos de dívida pública prescritos e o remanescente resulta de outras situações.

realizadas no ano (€ 106,5 M em 2012). A CGE regista juros pagos deste instrumento de € 24 M (€ 22 M em 2012), bem como outros encargos correntes de CA e CT, de € 6,5 M.

Paralelamente, em 31 de outubro de 2013, foram lançados os CTPM com o objetivo de promover a poupança de médio prazo das famílias. Estes certificados são emitidos por um prazo de 5 anos e o resgate antecipado só pode ocorrer após o 1.º ano de subscrição. Vencem juros anuais e oferecem uma taxa de juro fixa garantida para o 1.º ano de 2,75%, para o 2.º ano de 3,75%, para o 3.º ano de 4,75% e para o 4.º e 5.º ano de 5%, sendo que, nestes 2 últimos anos, a taxa é acrescida de um prémio[1], em função do crescimento médio real do PIB, que só é atribuído no caso desse crescimento ser positivo. Estes títulos deram um contributo positivo para o financiamento, com um *stock* de € 647,8 M no final do ano.

No que respeita aos CEDIM, de acordo com os valores apurados, o *stock* da dívida representada por estes títulos em valor nominal consolidado, registou uma diminuição de € 6 M (-4,1%), passando de € 141 M em 31/12/21012, para € 136 M em 31/12/2013. A CGE regista despesa com amortizações no valor € 42 M e despesa com juros no valor de € 13 M (em 2012 € 9,8 M).

Títulos de curto prazo: Bilhetes do Tesouro (BT), CEDIC e Papel comercial

De acordo com os valores apurados, o *stock* da dívida representada por BT, em valor nominal consolidado, registou um aumento de € 1.440 M (10%), passando de € 14.451 M em 31/12/2012, para € 15.891 M em 31/12/2013, observando-se paralelamente uma diminuição de BT na posse de entidades do Estado (SFA e SS) passando de € 3.327 M em 31/12/2012 para € 3.156 M em 31/12/2013 (-5%).

Em 2013, houve emissões regulares de BT, com diversas maturidades (3, 6, 9, 12 e 18 meses) e com taxas de juro mais baixas do que em 2012 e 2011. Na CGE, as emissões ascendem a € 22.034,7 M (em 2012 € 30.913,6 M), e as amortizações a € 20.765,5 M (em 2012 € 25.597,4 M), nestas amortizações foram utilizadas receitas de privatizações, provenientes do FRDP, no valor de € 1.376,5 M (em 2012 € 2.768,1 M). Na CGE, os juros dos BT ascendem a € 504,6 M (em 2012 € 571,8 M).

O *stock* da dívida representada por CEDIC, em valor nominal consolidado, registou uma diminuição de € 2 M (-0,4%), passando de € 522 M em 31/12/2012, para € 520 M em 31/12/2013. Na CGE, em valores nominais, as emissões ascenderam a € 50.042 M e as amortizações a € 50.231 M (em 2012 € 40.293 M) e apresentam encargos com juros no valor de € 25 M (em 2012 € 48 M).

De acordo com os valores apurados, o *stock* da dívida representada por papel comercial, em euros, em valor nominal consolidado, passou de € 90,7 M em 31/12/2012 para € 78 M em 31/12/2013. As emissões, em valores nominais, ascenderam a € 2.692 M e as amortizações a € 3.331 M (em 2012 € 1.598 M) e apresentam encargos com juros no valor de € 37 M (em 2012 € 7 M).

A dívida representada por papel comercial em USD em 31/12/2012 ascendia a USD 79,9 M (€ 60,5 M) e em 31/12/2013 a USD 9,5 M (€ 6,9 M). Os juros deste instrumento, de acordo com os valores apurados, em 2013, ascenderam a € 0,224 M[2] (em 2012 € 1,5 M).

[1] Este prémio corresponde a 80% do crescimento médio real do PIB a preços de mercado (taxa de variação em volume homóloga arredondada a uma casa decimal, segundo informação disponibilizada pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE, I.P.), no âmbito da primeira publicação das estimativas completas das Contas Nacionais Trimestrais para o trimestre de referência) nos últimos quatro trimestres conhecidos no mês anterior à data de pagamento de juros.

[2] Sobre a diferença do valor apurado e o valor da Mapa n.º 51 da CGE, ver ponto 4.1.1.1 deste Parecer.

4.1.2. Dívida direta dos SFA

4.1.2.1. Apuramento

São 25 as entidades integrantes deste subsector que apresentavam passivos financeiros tais como créditos, títulos, locações ou derivados financeiros, em 2013[1]. Destas, as mais significativas são empresas que foram reclassificadas como serviços autónomos e integradas no Orçamento do Estado a partir de 2012, designadamente Arsenal do Alfeite, SA, Empresa de Meios Aéreos, SA, ENATUR – Empresa Nacional de Turismo, SA, Estradas de Portugal, SA, Metropolitano de Lisboa, SA, Metro do Porto, SA, Parque Escolar EPE, PARUPS, SA, PARVALOREM, SA, Rede Ferroviária Nacional – REFER, EPE e Radio e Televisão de Portugal, SA. Com base no inquérito efetuado, concluiu-se que o valor nominal do *stock* da dívida era de € 23.641,4 M em 31/12/2012 passando a € 24.823,7 M em 31/12/2013 (valores não consolidados), isto é, aumentou de € 1.182,4 M (5,0%). Esta evolução compreende um aumento da dívida resultante da contratação de empréstimos, 9,6%, e de uma diminuição da restante dívida.

Quadro 37 – Valor nominal do *stock* da dívida (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2012	Em 31/12/2013	Montante	%
Empréstimos	14 995,8	16 428,0	1 432,2	9,6
Títulos	8 286,8	8 076,8	-210,0	-2,5
Locação financeira	358,8	319,0	-39,9	-11,1
Total	**23 641,4**	**24 823,7**	**1 182,4**	**5,0**

Fonte: Inquérito aos SFA.

Das vinte e cinco entidades, oito representam 99,5% dos passivos em questão, Estradas de Portugal, SA, Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, IP, Metropolitano de Lisboa, SA, Metro do Porto, SA, Parque Escolar EPE, PARUPS, SA, PARVALOREM, SA e Rede Ferroviária Nacional – REFER, EPE, e as três do sector dos transportes representam 58,3% desses mesmos passivos.

Quadro 38 – Empréstimos, títulos e locações financeiras – principais SFA

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2012	Em 31/12/2013	Montante	%
Estradas de Portugal	2 936,3	3 187,6	251,4	8,6
IHRU	243,3	278,3	35,1	14,4
Metro do Porto	2 718,8	3 176,6	457,8	16,8
Metro Lisboa	4 181,1	4 280,8	99,8	2,4
PARUPS	1 340,8	1 367,2	26,6	2,0
PARVALOREM	4 064,8	4 151,3	86,4	2,1
Parque Escolar	1 140,0	1 140,0	0	0,0
REFER	6 889,2	7 110,3	221,0	3,2
Total	**23 514,1**	**24 692,1**	**1 178,0**	**5,0**

Fonte: Inquérito aos SFA.

[1] O subsector integra ainda o FRDP que, não tendo passivos, tem despesa com juros e amortizações de passivos.

Em sede de contraditório, a Ministra de Estado e das Finanças referiu que, em alguns casos, não tinha sido considerada a dívida corrente ou de curto prazo. No entanto, o inquérito realizado abrangeu todos os tipos de dívida e o Tribunal não excluiu qualquer operação reportada pelas entidades inquiridas.

Para além da dívida resultante de créditos, títulos e locações financeiras, 6 entidades deste subsector detinham contratos de derivados financeiros que, avaliados ao justo valor, passaram de € -2.422,2 M em 31/12/2012 para € -1.123,5 M em 31/12/2013, isto é, aquele valor aumentou € 1.298,7 M (53,6%). Este significativo aumento resulta, em grande parte, do cancelamento de operações relativas a quatro empresas[1] que originaram despesas líquidas de receitas da mesma natureza[2] no montante de € -1,9 M de juros e de € 841,4 M de passivos financeiros, num total de € 839,5 M. Considerando o total das operações com derivados, ocorridas em 2013, apuraram-se despesas líquidas com juros no valor de € 76,1 M e como passivos financeiros no valor de € 841,4 M (Estradas de Portugal, Metro do Porto, Metropolitano de Lisboa, REFER e RTP) bem como receitas líquidas no valor de € 2,0 M (PARVALOREM), classificadas como outras receitas correntes, por não se tratar de operações de cobertura de riscos de operações de financiamento.

Quadro 39 – Evolução da dívida representada por derivados (SFA)

(em milhões de euros)

	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2012	Em 31/12/2013	Montante	%
Estradas de Portugal	-14,2	0	14,2	100,0
Metro do Porto	-889,7	-411,9	477,8	53,7
Metropolitano de Lisboa	-1 432,4	-652,9	779,5	54,4
PARVALOREM	-0,1	0,4	0,5	782,6
REFER	-28,7	3,4	32,1	111,8
RTP	-57,2	-62,5	-5,3	-9,3
Total	**-2 422,2**	**-1 123,5**	**1 298,7**	**53,6**

Fonte: Inquérito aos SFA.

O inquérito permitiu, ainda, apurar o valor do serviço da dívida que diverge significativamente do apresentado na CGE/2013. As receitas e despesas de capital com passivos financeiros estão sobreavaliadas em 13,4% e 1,0%, respetivamente. O alargamento deste subsector a entidades com a natureza de empresa trouxe problemas acrescidos com a utilização do classificador das receitas e despesas públicas, concebido para entidades de natureza diferente. Prova disso é o caso da receita de aumentos de capital realizado pelo Estado em empresas reclassificadas como SFA que não está expressamente prevista no classificador. Na Conta, a receita dos SFA foi tratada como receita de passivos financeiros[3], embora esta rubrica apenas abranja *"receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazos"* e desta opção resultou num empolamento da receita com passivos financeiros no valor de € 505,4 M (13,4%).

Do lado da despesa de capital com passivos financeiros a sobreavaliação apurada, 1%, resulta em grande parte do inadequado tratamento de despesas associadas a operações de locação quando, nesta matéria, o classificador das despesas é totalmente claro: na locação operacional a despesa é

[1] Estradas de Portugal, SA, uma operação, Metro do Porto, SA, onze operações, Metropolitano de Lisboa, SA, nove operações, e REFER, SA, cinco operações.

[2] Nos termos da alínea a) do n.º 6 do artigo 6.º da LEO, os fluxos relativos a operações de derivados são excluídos da regra da não compensação, devendo o saldo entre despesas e receitas ser sempre inscrito como despesa, de acordo com a sua natureza, isto é, despesas correntes com juros ou despesas de capital com passivos financeiros.

[3] Em 2012 fora utilizada a rubrica transferências de capital tendo como contrapartida despesa com transferências de capital, o que também mostra inconsistência temporal do tratamento da questão.

considerada aquisição de bens e serviços utilizando-se o agrupamento 02 e na locação financeira a despesa é considerada aquisição de bens de capital na parte das rendas correspondente a amortizações, agrupamento 07, e juros na parte restante, agrupamento 03. Quando empresas que utilizam estas formas de financiamento classificam as correspondentes despesas como passivos financeiros empola--se o valor deste agrupamento em detrimento de outros e subvaloriza-se o défice da CGE.

A despesa corrente com o serviço da dívida está fortemente subvalorizada, em menos € 323,0 M (73,3%). Em contrapartida, rubricas de natureza residual, como sejam outros juros e outros encargos financeiros, foram empoladas com volumes significativos de encargos da dívida pública, perdendo na prática a sua natureza residual. Não se tratou, no entanto, de uma prática sistemática, isto é, acontece em algumas empresas e não noutras o que parece traduzir não uma intenção de ocultação, mas, antes falta de controlo pelo Ministério das Finanças, tanto mais que a situação já se vem verificando desde a aprovação do orçamento inicial para 2012. Em sentido inverso, no agrupamento 03 "Juros e outros encargos" regista-se despesa superior à devida por não se ter, em alguns casos, compensado os encargos com juros de derivados financeiros com receitas de juros das mesmas operações, tal como faz o IGCP na gestão dos derivados a seu cargo e está previsto na LEO.

Quadro 40 – Fluxos financeiros (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (1) - (2)	
			Montante	%
12. Passivos financeiros (receitas)	**3 772,4**	**3 267,1**	**505,4**	**13,4**
12.05 Empréstimos a curto prazo	29,8	29,8	0,0	0,0
12.06 Empréstimos a médio e longo prazo	3 237,2	3 237,2	0,0	0,0
12.07 Outros passivos financeiros	505,4	0,00	505,4	100,0
10. Passivos financeiros (despesas)	**4 312,1**	**4 267,6**	**44,5**	**1,0**
10.02 Títulos a curto prazo	1 376,5	1 376,5	0,0	0,0
10.03 Títulos a médio e longo prazos	177,3	177,3	0,0	0,0
10.04 Derivados financeiros		841,4	-841,4	
10.05 Empréstimos a curto prazo	45,4	45,6	-0,3	-0,7
10.06 Empréstimos a médio e longo prazos	2 707,8	1 826,6	881,2	32,5
10.07 Outros passivos financeiros	5,1	0,2	5,0	97,0
03.01. Juros da DP	438,5	745,0	-306,5	-69,9
03.02. Outros encargos correntes da DP	1,9	17,6	-15,8	-839,4
03.03. Juros de locação financeira	0,2	0,9	-0,8	-422,0

Fonte: CGE/2013 e inquérito aos SFA.

As principais origens das diferenças apuradas nos fluxos de receita e despesa associados à gestão da dívida pública são:

i) Receitas de passivos financeiros: as receitas obtidas com aumentos de capital pelas empresas Estradas de Portugal, Metropolitano de Lisboa e REFER, que totalizaram € 505,4 M, foram contabilizados na CGE com a classificação económica 12.07 "Passivos financeiros – outros passivos financeiros", embora não tenham resultado da emissão de obrigações ou da contração de empréstimos.

ii) Despesas com passivos financeiros:

(1) As despesas de capital que resultaram do cancelamento antecipado de *swaps*, no valor de € 851,0 M (Estradas de Portugal, Metropolitano de Lisboa Metro do Porto e REFER) foram

classificadas em 10.06 "Passivos financeiros – Empréstimos a médio e longo prazo" quando o deveriam ser em 10.04 "Passivos financeiros – Derivados financeiros" abatidas de receitas da mesma natureza no valor de € 9,6 M (REFER)[1];

(2) As despesas de capital associadas a operações de locação financeira, no valor de € 35,3 M, (Metro do Porto e Metropolitano de Lisboa) foram classificadas em 10.06 "Passivos financeiros – Empréstimos a médio e longo prazo" e 10.07 "Passivos financeiros - Outros passivos financeiros" quando o deveriam ter sido em 07.02 "Aquisição de bens de capital – locação financeira".

iii) Despesa com juros da dívida pública:

(1) A despesa com juros de títulos emitidos e de empréstimos contraídos surgem na CGE ora com a classificação 03.01 "Juros da dívida pública", ora com a 03.05 "Outros juros", embora se trate do mesmo tipo de títulos, de empréstimos e de despesas. Deste modo, a CGE não evidencia despesa com juros da dívida pública no valor de € 274,3 M (ENATUR, Metropolitano de Lisboa, Parque Escolar, PARUPS, REFER e RTP) pois considera-os numa rubrica residual de outros juros que assim apresenta um valor inaceitável para despesa residual, € 390,6 M;

(2) A despesa com juros de derivados financeiros tem na CGE o mesmo tipo aleatório de tratamento dado à de juros de empréstimos e títulos do qual resulta que parte dela (€ 32,6 M) não é evidenciada enquanto despesa com juros da dívida pública (Metropolitano de Lisboa, REFER e RTP). Este valor compreende o abatimento de receitas da mesma natureza no valor de € 20,0 M (Metropolitano de Lisboa)[2] e € 27,0 M (REFER)[3].

iv) Despesa com outros encargos correntes da dívida pública: despesa no valor de € 15,9 M (ENATUR, Parque Escolar, PARVALOREM, PARUPS e REFER) com outros encargos correntes da dívida pública foi classificada como 03.05 "Juros e outros encargos – outros juros" ou 03.06 "Juros e outros encargos – outros encargos financeiros" quando o deveriam ter sido em 03.02. "Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública". Por outro lado, foram classificadas como 03.02. "Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública" despesas diversas no valor de € 0,4 M (Metro do Porto).

v) Despesa com juros de locação financeira: despesas com juros de operações de locação financeiras no valor de € 0,8 M (Metro do Porto, Metropolitano de Lisboa e RTP) foram classificadas como 03.01"Juros da dívida pública" ou 03.05 "Juros e outros encargos – outros juros" quando deveriam ter sido como 03.03 "Juros e outros encargos – juros da locação financeira".

Para além das situações enunciadas apurou-se, ainda, que a empresa Viana Polis realizou despesa que não está inscrita na CGE, no valor de € 0,1 M, com amortização, juros e outros encargos correntes de um empréstimo bancário, como também não constam da CGE encargos com amortizações de operações financeiras da Manutenção Militar, no valor de € 0,3 M.

[1] Inscrita como receita autónoma com a classificação económica 11.11 "Ativos financeiros – outros ativos financeiros" com violação do disposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 6.º da LEO.

[2] Receita não inscrita na CGE.

[3] Inscrita como receita autónoma com a classificação económica 05.02 "Rendimentos da propriedade – juros sociedades financeiras" com violação do disposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 6.º da LEO.

Como consequência, os valores de despesa e receita constantes dos Mapa VI – Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica, e Mapa IX – Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica, no que às rubricas analisadas diz respeito, e do Mapa 31 – Discriminação das Receitas e Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, este na parte referente a algumas das entidades analisadas[1], não representam de forma verdadeira a execução orçamental de 2013. As incorreções apuradas refletem-se, também, noutros mapas da Conta: Mapa V – Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação orgânica, Mapa VII – Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação orgânica, e Mapa VIII – Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação funcional.

A classificação da receita proveniente de aumentos de capital social nas empresas Estradas de Portugal, Metropolitano de Lisboa e REFER, que totalizou € 505,4 M em 2013, como receita de passivos financeiros foi justificada pela DGO, em sede de contraditório, com a compatibilização dos fluxos de receita e despesa, sendo que estes últimos foram, no caso em apreço, classificados como ativos financeiros. Se a preocupação é legítima, não deixará de se apontar que o classificador económico das receitas e despesas públicas[2] define como despesa com ativos financeiros as relativas a operações com *"… aquisição de títulos de crédito, incluindo obrigações, acções, quotas e outras formas de participação…"* e com *"…a concessão de empréstimos e adiantamentos ou subsídios reembolsáveis"* e como receitas de passivos financeiros as *"… provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazos"*. Isto é, a aquisição de partes de capital é uma despesa com ativos financeiros mas a receita de aumentos de capital social não é uma receita de passivos financeiros, o que tem lógica porque o capital social integra o capital próprio e não o passivo de uma empresa. Sem alteração do classificador das receitas, a verba em questão não pode ser considerada nas receitas de passivos financeiros e, sendo-o, diminui a transparência das contas públicas.

Sobre incorreções na classificação económica de despesas pronunciaram-se várias das entidades ouvidas em sede de contraditório. Assim: a Casa Pia de Lisboa confirma os erros identificados e informa que estão retificados em 2014; a ENATUR confirma os erros identificados e refere que "*Esta forma de classificação foi feita em 2013 de acordo com orientações da DGO.*"; a Metropolitano de Lisboa confirma os erros identificados e refere que "*A alteração das regras de contabilização dependerá das indicações que venham a ser transmitidas pela DGO.*"; a Parque Escolar confirma os erros identificados, refere que foi alertada para a situação pela DGO, no âmbito da preparação do OE 2015, e que a execução de 2014 já reflete as novas orientações recebidas. A Arsenal do Alfeite, a EMA e a Estradas de Portugal não apresentaram quaisquer alegações e a Caixa Geral de Aposentações, a PARUPS, a REFER, a Viana Polis e a Tapada Nacional de Mafra não enviaram resposta.

A DGO, em sede de contraditório, refere que foram feitas várias correções aos registos contabilísticos de 2013. Mesmo assim, atentos os erros assinalados, justifica-se a recomendação de maior rigor na classificação de fluxos e *stocks* e no apuramento de valores.

[1] Arsenal do Alfeite, SA, Caixa Geral de Aposentações, I.P., Casa Pia, I.P., Empresa de Meios Aéreos, SA, ENATUR – Empresa Nacional de Turismo, SA, Estradas de Portugal, SA, Manutenção Militar, Metropolitano de Lisboa, SA, Metro do Porto, SA, Parque Escolar E.P.E., PARUPS, SA, PARVALOREM, SA, Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P.E. e Radio e Televisão de Portugal, SA, Tapada Nacional de Mafra, C.I.R.P.L. e Viana Polis, SA.

[2] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

4.1.2.2. Consolidação

Existe um número significativo de operações entre as entidades que compõem este subsector e entre estas e as do subsector dos SI, designadamente empréstimos. Analisadas estas operações verifica-se que o valor nominal da dívida a outras entidades do mesmo subsector diminuiu € 1,5 M (12%) e que o da dívida a entidades do subsector dos SI, nomeadamente a DGTF, aumentou € 1.962,5 M (22,4%). Por outro lado, o valor nominal consolidado[1] da dívida deste subsector a entidades exteriores ao perímetro da CGE diminuiu € 778,9 M (5,2%) em resultado da diminuição de todos os tipos de dívida considerados, empréstimos, títulos e locações.

Quadro 41 – Valor nominal do *stock* da dívida consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2012	Em 31/12/2013	Total	%
Dívida não consolidada dos SFA (1)	23 641,4	24 823,7	1 182,4	5,0
Empréstimos entre SFA (2)	12,8	11,3	-1,5	-12,0
Empréstimos de SI a SFA (3)	8 761,9	10 724,7	1 962,5	22,4
Dívida consolidada dos SFA (1)-(2)-(3)	**14 866,7**	**14 087,7**	**-778,9**	**-5,2**
Da qual				
Empréstimos	6 221,0	5 692,3	-528,7	-8,5
Títulos	8 286,8	8 076,8	-210,0	-2,5
Locação financeira	358,8	319,0	-39,9	-11,1

Fonte: Inquérito aos SFA.

Conjugando os dados apurados, verifica-se que, em 2013, as entidades deste subsector receberam do subsector dos SI € 2.467,9 M por realização de capital social (€ 505,4 M) e por empréstimos líquidos (€ 1.962,5 M), tendo reduzido o passivo resultante de títulos, empréstimos e locações junto de entidades exteriores ao perímetro da CGE em € 778,9 M e utilizado € 839,5 M na liquidação antecipada de contratos de *swap*. Quer isto dizer que o subsector dos SFA obteve do subsector dos SI financiamento superior em € 849,5 M ao necessário para amortizar dívida a terceiros e para cancelar operações de *swap*.

4.1.2.3. Instrumentos

De seguida faz-se a análise da evolução da dívida consolidada dos SFA em 2013, destacando os instrumentos de financiamento mais representativos e as entidades que de um modo mais significativo contribuíram para tal evolução.

A redução verificada no valor nominal da dívida decorrente de contração de empréstimos (€ -528,7 M, 8,5%) resulta de novas utilizações e de amortizações totais ou parciais de empréstimos contraídos em anos anteriores. Duas entidades aumentaram a dívida resultante de empréstimos, o IHRU (€ 20,7 M) e a RTP (€ 10,0 M). No primeiro caso, a variação compreende novas utilizações de empréstimos concedidos anteriormente pelo BEI e amortizações de dívida ao CEB (Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa) e a bancos privados estrangeiros e, no segundo, da utilização de empréstimos de curto prazo junto da banca nacional. Dez outros SFA reduziram o valor nominal da dívida resultante de empréstimos, sendo as reduções de maior vulto as das empresas PARUPS (€ 220,2 M), Metro do

[1] O facto de algumas empresas não serem detidas a 100% pelo Estado (ENATUR e Metro do Porto) não se traduziu na redução proporcional da sua dívida, para efeitos de apuramento da dívida consolidada do Estado.

Porto (€ 147,4 M), Metropolitano de Lisboa (€ 121,5 M) e REFER (€ 67,8 M). Estas reduções devem-se na sua totalidade a amortização total ou parcial de empréstimos do BEI (€ 184,2 M), da Caixa Geral de Depósitos (€ 220,2 M) e de bancos privados (€ 152,5 M) uma vez que não foram contratadas novas operações ou utilizados saldos de operações já existentes. Os restantes casos compreendem, sobretudo, reduções de dívida de curto prazo em valores que variam entre € 0,1 M a € 0,6 M por entidade, sendo o maior valor o da ENATUR.

Quanto à dívida representada por títulos a redução do seu valor nominal (€ 210,0 M, 2,5%) compreende papel comercial no valor de € 25,0 M (Estradas de Portugal) e obrigações de longo prazo no valor de € 185,0 M (Metropolitano de Lisboa, PARVALOREM e PARUPS).

O valor nominal da dívida resultante de operações de locação financeira reduziu-se em € 39,9 M (11,1%), sendo € 30,4 M da Metropolitano de Lisboa, € 6,2 M da Metro do Porto, € 1,7 M do ISCTE e € 1,5 M da RTP.

CAIXA 3 – CANCELAMENTO DE DERIVADOS FINANCEIROS (*SWAPS*) DAS EPR EM 2013

Em 28 de setembro de 2012, o valor de mercado (justo valor) dos derivados contratados pelas entidades do sector público empresarial atingia, segundo os cálculos do IGCP, os € 3.142 M negativos, dos quais € 2.583 M respeitavam a cinco entidades públicas reclassificadas (EPR)[1]. Quanto à carteira de derivados gerida pelo IGCP, que era composta maioritariamente por *swaps* de taxa de juro (IRS), valia, no final de 2012, cerca de € 955 M positivos, segundo o mesmo critério.

No que respeita aos derivados das EPR, a opção seguida pelo Governo foi a de negociar com as instituições financeiras que eram as contrapartes nesses derivados para obter o seu cancelamento mediante pagamentos inferiores aos que potencialmente ocorreriam se as operações se mantivessem. De facto, outras opções possíveis seriam manter os contratos e ir efetuando os pagamentos devidos ou recorrer à via contenciosa, solicitando judicialmente a declaração de invalidade dos contratos.

Destas negociações ficou encarregado o IGCP que, atuando numa perspetiva de gestão integrada das carteiras de derivados das EPR[2] e do Estado, acordou o cancelamento de operações relativas a quatro EPR que originaram despesas de € 839,5 M[3] e procedeu também ao cancelamento antecipado de operações da carteira de derivados financeiros do Estado que originaram receitas de € 839,6 M.

No que respeita a essas EPR, foi cancelado o único *swap* que a Estradas de Portugal detinha no início do ano e foram cancelados parte dos existentes no Metro do Porto, no Metropolitano de Lisboa e na REFER naquela data. Estas operações originaram despesas e receitas que foram classificadas de modo diferente consoante a empresa. Independentemente da classificação, foram reportados os seguintes fluxos financeiros (despesa quando negativos):

(em milhões de euros)

EPR	Cancelamentos		
	Capital	Juros	Total
Estradas de Portugal	-9,0	-	-9,0
Metro do Porto	-342,6	-	-342,6
Metropolitano de Lisboa	-479,6	4,2	-475,4
REFER	-10,2	-2,3	-12,5
Total	**-841,4**	**1,9**	**-839,5**

As despesas de capital que resultaram do cancelamento antecipado de *swaps* foram classificadas em *passivos financeiros*[4].

No que respeita à carteira de derivados do Estado, o IGCP liquidou antecipadamente 41 operações de *swaps* de taxa de juro, as quais em termos líquidos permitiram abater à despesa com *passivos financeiros* € 797,6 M e à despesa com *juros* € 41,9 M.

O financiamento das operações de cancelamento dos *swaps* das EPR, que acarretaram o pagamento de valores elevados, foi efetuado por recurso à liquidação antecipada de derivados do Estado com resultados positivos de valor idêntico, conseguindo-se assim um efeito neutro nas necessidades de financiamento do Estado.

[1] Estradas de Portugal, Metro do Porto, Metropolitano de Lisboa, REFER e RTP.

[2] Os acordos concluídos pelo IGCP em 2013 não abrangeram os derivados em que a contraparte é o Banco Santander de Negócios (2 do Metro do Porto e 8 do Metropolitano de Lisboa).

[3] A que acrescem encargos administrativos resultantes da contratação de assessorias (financeira e jurídica).

[4] No caso da REFER, incorretamente, foi registado mais € 9,6 M, a que correspondeu igual montante de receita de *ativos financeiros* (cfr. ponto 4.1.2).

Em 2013, o justo valor dos *swaps* de taxa de juro da carteira de derivados do Estado diminuiu quase € 744 M, enquanto o valor negativo das carteiras dessas EPR melhorou em € 1.304 M, até porque nos cancelamentos foram obtidos descontos de € 288 M. Contudo, nestas EPR subsistiam ainda no final de 2013 derivados com valor negativo de € 1.061 M, como se evidencia no quadro seguinte.

(em milhões de euros)

EPR	Justo valor		Variação
	Em 31/12/2012	Em 31/12/2013	
Estradas de Portugal	-14	0	14
Metro do Porto	-890	a) -412	478
Metropolitano de Lisboa	-1 432	a) -653	779
REFER	-29	3	32
Total	**-2 365**	**-1 061**	**1 304**

a) Valores maioritariamente respeitantes a contratos em que a contraparte é o Banco Santander de Negócios.

4.1.3. Dívida direta consolidada do Estado

Procedendo à consolidação com base nos valores apurados no inquérito, nas Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção, bem como em informação prestada pelo CES, pela DGTF e pelo IGCP, verifica-se que o valor nominal da dívida consolidada do Estado passou de € 191.526,8 M em 31/12/2012 para € 199.660,9 M em 31/12/2013. Esta variação incorpora uma diminuição no subsector dos SFA (5,2%) e um aumento no dos SI (5,0%). Por outro lado, o peso da dívida dos SFA no total da dívida consolidada reduziu-se de 7,8% em 31/12/2012 para 7,1% em 31/12/2013.

Quadro 42 – Valor nominal do *stock* da dívida consolidada do Estado

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2012	Em 31/12/2013	Total	%
Dívida consolidada dos SI (1)	176 660,1	185 573,2	8 913,1	5,0
Dívida consolidada dos SFA (2)	14 866,7	14 087,7	-779,0	-5,2
Dívida consolidada do Estado (1)+(2)	**191 526,8**	**199 660,9**	**8 134,2**	**4,2**

Fonte: CGE/2013, inquérito aos SFA, Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção, relativas ao património financeiro do Estado, e IGCP.

Ouvido, em sede do contraditório, o IGCP referiu que *"partilha da opinião do Tribunal de Contas"* de que a CGE deve evidenciar o *stock* da dívida consolidada do Estado, bem como os encargos com juros consolidados que lhes estão associados.

4.1.4. Cumprimento dos limites da LOE 2013

Para 2013, a LOE fixou diversos limites dentro dos quais se deve mover a gestão da dívida pública direta. Salienta-se que, com exceção do limite fixado para o endividamento adicional do IHRU[1], os limites fixados pela Assembleia da República dizem respeito à dívida do conjunto de entidades que integram o orçamento do Estado, isto é, a todos os SI e SFA, uma vez que a Segurança Social não tem dívida. É o caso do limite único para o acréscimo de endividamento líquido[2] que se aplica ao conjunto dos SI e SFA, mas não clarificando a lei qual a parte que se destina a cada uma das entidades que gerem a dívida pública nem instituindo um regime de controlo da utilização deste limite global. Também não define se o financiamento antecipado das amortizações de dívida fundada deve ser considerado entidade a entidade ou se deve ser considerado globalmente. Desta forma, a norma da LOE que fixa o limite para o acréscimo de endividamento líquido tem associados riscos de incumprimento, particularmente acrescidos na medida em que o número de entidades que compõem o subsector dos SFA está a aumentar e inclui já entidades públicas reclassificadas com volumes de endividamento muito significativos.

No que respeita à fixação deste limite desagregado por SI e SFA, no âmbito do contraditório, o IGCP referiu que embora compreenda os argumentos aduzidos pelo Tribunal de Contas, é, pelo contrário, da *"opinião que o caminho deve ser o inverso, uma vez que com o novo regime jurídico das empresas públicas (DL 133/2013) se caminha precisamente no sentido de uma maior centralização da gestão da dívida pública, numa lógica consolidada da Administração Central. Uma vez consolidado esse conceito"* entende *"que a desagregação dos limites por SI e SFA deixará de facto de ser necessária"*. Contudo, o Tribunal entende que, na falta de um procedimento global de controlo dos limites, a sua desagregação em termos de SI e SFA ainda se justifica.

Em situação semelhante estão os limites ao produto da emissão de dívida pública[3], à dívida flutuante[4] e à exposição cambial[5]. Haverá a possibilidade de uma entidade ultrapassar um daqueles limites sendo compensada por outra ou outras que os não atinjam? E quem faz o controlo global que esta partilha de limites globais implica? São clarificações que se impõem em próximas LOE, sob pena de os limites impostos pela Assembleia da República se tornarem irrelevantes para a gestão da dívida pública.

Na sua resposta, o IGCP referiu que *"partilha da opinião do Tribunal de Contas"*, no sentido de ser instituído *"um procedimento de controlo global da utilização dos limites autorizados"*.

Procura-se, em seguida, avaliar em que medida os limites fixados na LOE/2013 foram respeitados.

O limite de acréscimo de endividamento líquido global direto

A LOE fixou o limite para o acréscimo de endividamento líquido global direto em € 15.840 M eventualmente acrescidos em 50% do valor das amortizações previstas de dívida fundada a realizar em 2014 e reduzido pelo financiamento realizado antecipadamente em 2012[6]. Para este limite concorre o limite estabelecido para o financiamento do IHRU.

[1] Artigo 132.º da LOE/2013.
[2] Artigo 131.º da LOE/2013.
[3] Artigo 133.º da LOE/2013.
[4] Artigo 135.º da LOE/2013.
[5] Artigo 134.º da LOE/2013.
[6] Artigo 16.º-A da LEO, redação introduzida pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio.

No Relatório da CGE[1] calcula-se o limite máximo de acréscimo de endividamento líquido previsto no artigo 131.º da LOE, com as correções que resultam do artigo16.º-A da LEO. Também segundo a CGE, o acréscimo de endividamento líquido global direto foi de € 7.246 M[2].

Contudo, na demonstração da verificação deste limite constante da CGE considerou-se apenas o endividamento líquido dos SFA, incluindo EPR[3], ou seja a dívida contraída pelos SFA junto de entidades externas, excluindo a dívida a outros SFA e aos SI. Ora, o conceito de endividamento a que se refere a lei orçamental de 2013 é o de valor nominal do *stock* da dívida direta, nele se incluindo os passivos que são créditos de outras entidades do Estado (por exemplo, CEDIC, CEDIM, e até BT e OT) sem que alguma vez se tenha entendido dever fazer qualquer consolidação. Na CGE de 2013 continua a utilizar-se este conceito para calcular a variação da dívida dos SI mas recorreu-se ao de dívida consolidada para apurar o aumento do endividamento líquido dos SFA. Assim, como o acréscimo de endividamento mencionado na lei orçamental se refere aos serviços integrados e aos serviços e fundos autónomos, deve considerar-se sempre o *stock* da dívida direta destas entidades, sem qualquer consolidação.

Verifica-se também que naquela demonstração se deduz as menos-valias obtidas na emissão de dívida e os fluxos das operações de derivados financeiros. Esta interpretação não parece aceitável pois, da comparação da redação do artigo 131.º da LOE com a do artigo 133.º da mesma Lei, no qual se faz referência explícita à inclusão de mais e menos-valias no apuramento dos valores, se conclui que no artigo 131.º tal omissão é propositada. Pela mesma razão, a inclusão dos fluxos de capital de *swaps* no cálculo do limite fixado no artigo 131.º não parece aceitável.

Por outro lado, no cálculo deste limite não se considerou o limite previsto no artigo 132.º, que concorre para o limite de acréscimo de endividamento líquido global direto, ou seja, aquele artigo determina a afetação de € 17,5 M do limite fixado no art.º 131.º a operações do IHRU, I.P, montante que não pode ser utilizado para outro fim.

Finalmente, consideraram-se apenas as amortizações previstas de dívida pública fundada a realizar no ano orçamental subsequente pelo subsector dos SI, mas nada relativamente aos SFA[4].

No seu contraditório o IGCP refere que este limite *"deve ser avaliado numa ótica consolidada, sob pena de se duplicar operações de financiamento, sem qualquer aumento da responsabilidade do Estado face a terceiros", e* que no *"contexto atual, a consolidação da dívida dos SFA reveste-se de uma importância acrescida, razão pela qual se pretendeu relevar esse impacto na dívida consolidada da Administração central"*, no relatório da CGE (Quadro 90), salientando que "*se deverão criar condições para o apuramento da dívida consolidada da Administração Central, o que permitiria uma verificação mais coerente do limite de acréscimo de endividamento líquido global".*

Não obstante a argumentação do IGCP, o Tribunal salienta que a introdução do conceito de dívida consolidada, designadamente no que respeita aos limites de endividamento, terá de constar das leis orçamentais e que, relativamente a 2013, o que releva é ainda o valor nominal do *stock* da dívida (SI e SFA). Nesta conformidade o Tribunal não pode validar o apuramento efetuado na CGE de 2013 nem dar por cumprido ou não cumprido aquele limite.

[1] No Relatório da CGE (Quadro 89) constam € 26.207 M mas, num cálculo enviado ao Tribunal, o IGCP corrigiu, e bem, aquele valor, no qual não tinha sido tomado em conta o valor dos depósitos existentes em 31/12/2012 para reforço da estabilidade financeira, para € 22.707 M.

[2] Relatório da CGE, Quadro 90.

[3] No Relatório da CGE/2012, Ponto III.2.2., Quadros 77 e 78, excluíam-se as EPR do seu cálculo.

[4] Os elementos sobre dívida solicitados aos SFA não incluem estes valores, que respeitam ao ano subsequente.

O limite do produto de emissão de dívida pública

A LOE[1] para 2013 autorizou o Governo a contrair empréstimos amortizáveis e a realizar outras operações de endividamento cujo produto de emissão, líquido de mais e menos valias, não excedesse, na globalidade, a soma dos valores dos limites de acréscimo de endividamento líquido global direto estabelecidos nos termos dos artigos 131.º e 140.º com o montante das amortizações e de outras operações de redução de dívida pública realizadas no ano. Trata-se de um limite aplicável a todos os subsectores.

O IGCP estimou esse limite em € 109.983 M, mas utilizando apenas o valor das amortizações do subsector dos SI. Aliás, o valor das amortizações considerado é líquido dos fluxos de *swaps*, que no ano em apreço foram positivos e portanto abatidos à despesa com amortizações. O valor do limite, incluindo as amortizações compensadas com fluxos de *swaps* (€ -797,6 M) e as dos SFA (€ 2.049,7 M[2]) era assim de € 112.830,3 M.

O produto da emissão de empréstimos foi de € 102.733,4 M, dos quais € 99.466,4 M[3] dos SI e € 3.267 M dos SFA, inferior ao limite acima referido.

O limite para o saldo vivo da dívida flutuante

A LOE[4] para 2013 fixou como limite para o montante acumulado das emissões vivas da dívida flutuante o valor de € 30.000 M. Tal limite deve ser observado em cada momento. Como não existe um procedimento sistemático de avaliação diária deste limite, foi solicitada ao IGCP avaliação do seu cumprimento no último dia de cada um dos meses de janeiro a novembro de 2013, relativamente à dívida sob a sua gestão. O relatório fornecido evidencia que naquelas datas nunca foi ultrapassado o valor de € 9.279 M. Por outro lado, há várias entidades integradas no subsector dos SFA que gerem dívida flutuante e o limite máximo autorizado que foi apurado é de € 1.540 M. Conjugando estes valores, parece poder concluir-se que, nas referidas datas, o limite da LOE não foi ultrapassado. Quanto aos restantes dias, não se pode concluir se o limite foi ou não cumprido, uma vez que não existe um sistema de controlo.

Outros limites

Quanto aos limites ao prazo dos empréstimos e operações de endividamento[5], à exposição cambial[6], de endividamento destinado à atuação em mercado secundário e de derivados[7] e para o endividamento do IHRU[8], concluiu-se que foram respeitados.

[1] Alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 133.º.
[2] Não inclui o valor relativo a cancelamento de *swaps* (€ 841,4 M) e as amortizações do FRDP (€ 1.376,5 M).
[3] Valor que resulta apenas das emissões do ano, como se explicou no ponto 4.1.1.1.
[4] Artigo 135.º.
[5] N.º 3 do artigo 133.º.
[6] N.º 1 do artigo 134.º.
[7] N.os 3 e 4 do artigo 137.º.
[8] Alínea a) do n.º 1 do artigo 132.º.

4.1.5. Financiamento, défice e dívida

Como se referiu, o relatório que acompanhava a proposta da LOE e o programa de financiamento[1] previam que o saldo de financiamento disponível para exercícios[2] seguintes seria nulo no final de 2013 e o valor destinado ao reforço do fundo de recapitalização bancária seria de € 7.500 M. No entanto, em 2013, o financiamento por recurso à dívida pública ultrapassou aquelas previsões e excedeu as necessidades orçamentais e de tesouraria, encontrando-se em 31/12/2013 em saldo na conta de operações de tesouraria denominada "Produto de Empréstimos – 2013" o montante de € 9.994 M proveniente de financiamento com recurso à dívida pública (€ 9.755,3 M em 31/12/2012). O saldo que transitou para 2014 inclui depósitos cativos, para recapitalização do sistema bancário privado, no montante de € 6.400 M (€ 3.500 M no ano anterior), conforme acordado com as instituições internacionais que suportam o PAEF. Assim, para além do valor exigido no programa de financiamento, transitou para 2014 o saldo de € 3.594 M (€ 6.255 M em 31/12/2012).

Questionado o IGCP sobre o elevado saldo existente no final de 2013, o qual não estava previsto nem no OE nem no Programa de financiamento, justificou-o com a revisão em alta do excedente de financiamento que transitou de 2012 (€ 2.841 M) e com a revisão em baixa das necessidades líquidas de financiamento (€ 1.430 M[3]), bem como pelas emissões líquidas de dívida, inferiores ao previsto em € 0,7 M, que compensaram parcialmente aqueles dois efeitos. Mais disse que havia também a intenção de pré-financiar parte das necessidades de exercícios seguintes, de forma a minimizar o risco do Estado se vir a financiar demasiado próximo de datas com necessidades de financiamento avultadas, com um custo potencialmente superior para o erário público.

Só que esta estratégia de endividamento antecipado acarreta elevados custos. De acordo com informação do IGCP, ao longo do ano de 2013, o Estado manteve saldos de Tesouraria significativamente elevados, cerca de € 16.621 M de saldo médio diário de depósitos na Tesouraria central do Estado, valor que inclui as verbas cativas para fazer face a eventuais necessidades de recapitalização da banca. A manutenção de elevados saldos de tesouraria acarreta custos que, de acordo com o cálculo do IGCP, ascenderam em 2013 a um custo líquido de € 346 M[4].

Ouvido no âmbito do contraditório o IGCP refere que o seu cálculo *"sobrestima o custo do financiamento que excede as necessidades orçamentais, uma vez que o saldo de disponibilidades de Tesouraria é substancialmente superior ao excedente de financiamento orçamental"*, realçando, mais uma vez, que "*os benefícios desta estratégia decorrem da minimização do risco de refinanciamento e de taxa de juro"*.

Não obstante, face à inquestionável dimensão dos custos apurados pelo IGCP e à manifesta dificuldade em quantificar os benefícios obtidos, o Tribunal entende que em futuros relatórios da CGE devem ser apresentados, de forma clara, os custos que a manutenção destes saldos acarreta anualmente.

[1] Ponto 3 – Necessidades de Financiamento em 2013.

[2] Ponto III.3.3.2 Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2013, Quadro III.3.3.

[3] Exclui a operação de recapitalização do Banif, que foi financiada com o fundo previamente constituído para esse efeito.

[4] Na demonstração do IGCP é ainda apresentado um saldo médio de depósitos cativos para recapitalização da banca de € 4.103 M, o qual tem um custo médio de € 125 M. O IGCP, nesse cálculo, conclui que o custo líquido do saldo de Tesouraria, excluindo depósitos cativos, foi em 2013 de € 222 M.

4.1.6. Dívida de Maastricht

A Lei de Enquadramento Orçamental, no artigo 10.º-G estabelece o limite segundo o qual a relação entre a dívida pública e o PIB não deve exceder o valor de referência de 60%. O conceito de dívida pública inerente a esta regra é o definido no Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos[1]: dívida global bruta, em valor nominal, existente no final do exercício, e consolidada pelos diferentes sectores das administrações públicas.

Esta definição da também designada dívida de Maastricht[2] é complementada pelo Regulamento (CE) n.º 479/2009 do Conselho, de 25 de maio de 2009 alterado pelo Regulamento (UE) n.º 220/2014 da Comissão de 7 de março de 2014, relativo à aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia, segundo o qual, a «dívida pública» corresponde ao valor nominal da totalidade das responsabilidades brutas em curso no final do ano do sector administrações públicas com a exceção das responsabilidades cujos ativos financeiros correspondentes são detidos pelo mesmo sector das administrações públicas de acordo com as definições do Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC)[3].

O *stock* de dívida pública no contexto do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) (dívida PDE ou dívida de Maastricht) engloba, assim, as responsabilidades do conjunto das administrações públicas (administração central, administração regional e local e fundos de segurança social) nos seguintes instrumentos financeiros, de acordo com a classificação preconizada no SEC: numerário e depósitos, títulos de dívida, e empréstimos. Corresponde a uma posição em final de período avaliada ao valor nominal ou seja, ao valor facial dos passivos. Adicionalmente, esta dívida é consolidada, isto é, é anulada a dívida entre entidades das administrações públicas refletindo-se apenas os passivos face a outros sectores da economia.

As estatísticas da dívida pública na ótica de Maastricht são compiladas pelo Banco de Portugal e validadas pela Comissão Europeia através do Eurostat. A notificação do PDE inclui dados sobre a dívida das administrações públicas por tipo de instrumento e ligação dos ajustamentos entre o défice por subsector e a correspondente variação da dívida. Para além dos quadros padronizados, o Eurostat recolhe informações adicionais para melhor avaliar a consistência e abrangência dos dados transmitidos no PDE.

Um dos mais importantes critérios seguido para a avaliação da qualidade da informação reportada pelos Estados-membros no âmbito do PDE é o acompanhamento dos resultados do ajustamento défice-dívida de cada país. O ajustamento défice-dívida que é constituído pelos fatores que não afetando o saldo das administrações públicas, acabam por influenciar o nível da dívida pública, contribui para a avaliação da qualidade dos dados, permitindo validar os ajustamentos concetuais específicos das contas nacionais e, principalmente verificar a consistência dos dados reportados para o défice e para a dívida.

No processo de avaliação da qualidade das estatísticas das finanças públicas transmitidas pelos Estados-Membros, o Eurostat utiliza um vasto leque de instrumentos e procedimentos para os quais

[1] Anexo 12 do Tratado sobre o Funcionamento da UE.

[2] O limite de 60% que a relação entre a dívida pública e o PIB não deve exceder é um dos critérios de Convergência (ou de Maastricht).

[3] Desde setembro de 2014, Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC 2010), instituído pelo Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, em substituição do SEC 95. O SEC é de aplicação obrigatória em todos os Estados-membros.

também contribuem os controlos internos e externos entre eles os realizados pelas instituições superiores de controlo.

A dívida na ótica de Maastricht tem subjacente princípios das contas nacionais e especificações para efeitos do PDE, que a diferenciam da noção de dívida financeira do Estado.

Verificam-se diferenças que derivam do modelo de avaliação em termos nominais seguido pela dívida de Maastricht. O valor nominal ou valor facial dos passivos corresponde ao montante contratualmente acordado pelo qual as administrações públicas terão de reembolsar os credores na data de vencimento. Desta forma, os juros corridos não são registados sob o instrumento de dívida correspondente. Como resultado é excluída da definição de Maastricht a capitalização acumulada dos títulos de dívida pública cujos juros são capitalizados como no caso dos certificados de aforro. Excetuam-se os instrumentos emitidos com desconto em que o valor facial inclui por antecipação o valor dos juros a serem vencidos ao longo da vida útil do instrumento. Assim, no caso dos BT's o valor nominal corresponde ao valor de resgate.

As responsabilidades brutas da dívida de Maastricht não englobam, as relativas a derivados financeiros pois não têm um valor nominal na mesma aceção dos outros instrumentos. Também não abrangem outros débitos (onde se incluem, nomeadamente, as dívidas comerciais).

A dívida de Maastricht inclui a emissão de moeda metálica do Eurosistema que é cunhada pelas administrações públicas (ainda que por convenção a emissão seja considerada como passivo dos bancos centrais nacionais regista-se, em contrapartida, um crédito fictício sobre as administrações públicas).

O conceito de dívida de Maastricht é alargado a todas as entidades classificadas no sector das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais. Assim, para além da dívida do Estado, engloba a dívida dos serviços e fundos autónomos, a das entidades públicas reclassificadas (EPR's), a das administrações regionais e locais e segurança social.

Os ativos das administrações públicas em passivos emitidos pelas próprias administrações públicas, são consolidados, ou seja, não são abrangidas as operações entre entidades das administrações públicas em instrumentos de dívida.

O quadro seguinte compara o montante de dívida direta do Estado dos mapas da CGE[1] e a dívida de Maastricht por subsector.

Quadro 43 – Dívida direta do Estado e dívida de Maastricht (2013)

(em milhões de euros)

	Valor	% PIB
Dívida direta do Estado	204 252	119%
Dívida de Maastricht	219 225	128%
Administração central	218 791	
Administração regional e local	10 719	
Fundos de segurança social	2	
Consolidação entre sectores	-10 286	

Fonte: Mapa XXIX da CGE/2013 e Notificação de setembro 2014 do PDE.

[1] Opta-se por partir deste referencial e não da versão apurada no ponto 4.1.1.1. que analisa a Dívida direta dos SI na medida em que é o dado disponível e utilizado como fonte no momento da compilação dos dados PDE.

A comparação da dívida da administração central na ótica de Maastricht com a dívida direta consolidada do Estado apurada no ponto 4.1.3, para além das diferenças concetuais, está em 2013[1] condicionada pela diferença de universo, pois a aplicação do SEC 2010, a partir de setembro, determinou alterações substanciais no universo das entidades das administrações públicas, destacando-se a inclusão de mais 116 entidades reclassificadas (num total de 162) no universo da administração central.

Estas modificações implicaram revisões significativas na dívida reportada no contexto do PDE, cujo efeito, desde 2010, se apresenta no quadro abaixo.

Quadro 44 – Dívida pública (ótica de Maastricht) – impactos da adoção do SEC 2010

(em milhões de euros)

	2010	2011	2012	2013
Revisões na dívida de Maastricht relacionadas com a introdução do SEC 2010	10 589	10 449	6 925	5 594
das quais:				
Delimitação sectorial	11 048	10 935	7 422	6 076
Outras revisões	-458	-486	-497	-482

Fonte: Banco de Portugal.

O novo universo das entidades públicas para efeitos de contas nacionais, de acordo com n.º 5 do artigo 2.º da LEO, foi incorporado no OE/2015, sendo expectável, a partir desse ano, que as diferenças entre a dívida da administração central na ótica de Maastricht e a dívida bruta consolidada do Estado se resumam basicamente aos aspetos concetuais.

A utilização do conceito de dívida de Maastricht, no âmbito da LEO, vem reforçar a necessidade já reiterada no ponto 4.1 e em Pareceres anteriores, de a CGE incluir informação detalhada sobre a dívida dos restantes sectores da administração pública e em particular sobre todas as entidades que compõem a administração central.

[1] Orçamentos de estado de 2013 e 2014 têm por referência a lista de acordo com o SEC 95.

4.2. Garantias do Estado

Neste ponto analisam-se as garantias concedidas a operações de financiamento e as prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e de seguros de investimento.

a) Enquadramento

O regime jurídico das garantias pessoais do Estado a operações de financiamento legais é o que resulta da:

- Lei n.º 112/97, de 16 de setembro[1], que estabelece o regime geral de concessão de garantias;
- Lei n.º 4/2006, de 21 de fevereiro, que regula a concessão de garantias pessoais pelo Estado no âmbito de operações de crédito de ajuda para os países destinatários da cooperação portuguesa;
- Lei n.º 60-A/2008, de 20 de outubro, que estabelece a possibilidade de concessão extraordinária de garantias pessoais pelo Estado para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, constando a sua regulamentação da Portaria n.º 1219-A/2008, de 23 de outubro, com as alterações introduzidas pelas Portarias n.º 946/2010, de 22 de setembro, e n.º 80/2012, de 27 de março.

Nos últimos anos a Lei do Orçamento do Estado tem vindo a autorizar, especificamente, a concessão de garantias do Estado a determinadas operações, como são os casos da garantia ao Fundo de Contragarantia Mútuo, da garantia à Região Autónoma da Madeira para a regularização de dívida comercial e da garantia às instituições de crédito nacionais enquanto garantes ou mutuárias de empréstimos do BEI, designada por garantia de carteira BEI.

O quadro legal dos seguros de crédito e similares com a garantia do Estado é estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 183/88, de 24 de maio, relativo aos seguros de crédito e caução, e pelo Decreto-Lei n.º 295/2001, de 21 de novembro, relativo ao seguro de investimento, alterados e republicados pelo Decreto-Lei n.º 31/2007, de 14 de fevereiro.

b) Gestão

A emissão e gestão das garantias pessoais do Estado a operações de financiamento são efetuadas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

Nos seguros de crédito e similares com a garantia do Estado, a generalidade das operações é gerida pela COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, SA. A concessão da garantia do Estado é autorizada pelo Ministro das Finanças, sob proposta da DGTF.

[1] Alterada pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro.

c) Valores globais do ano

Foram concedidas garantias pessoais do Estado a operações de financiamento no montante total de € 4.045,5 M e, no âmbito dos seguros de crédito e similares, foram assumidas responsabilidades em apólices emitidas pela COSEC, no montante total de € 274,8 M.

A respetiva posição de final de ano e suas variações constam do quadro seguinte.

Quadro 45 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas

(em milhões de euros)

Responsabilidades do Estado	31/12/2012		31/12/2013		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias a operações de financiamento	36 547	96	36 814	97	267	1
Garantias a seguros de crédito e similares	1 603	4	1 300	3	-303	-19
Total geral	**38 150**	**100**	**38 114**	**100**	**-36**	**0**

Fonte: DGTF (operações de financiamento) e COSEC (seguros de crédito e similares).

As responsabilidades do Estado totalizavam no final de 2013 cerca de € 38.114 M, compreendendo € 36.814 M de garantias a operações de financiamento (97%) e € 1.300 M a seguros de crédito e similares (3%), tendo-se verificado uma ligeira redução face a 31/12/2012 (€ 36 M, -0,1%).

4.2.1. Garantias a operações de financiamento

a) Garantias concedidas

Foram prestadas pelo Estado sete garantias pessoais, no montante total de € 4.045,5 M, ao abrigo da Lei n.º 112/97, apresentando o quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

Quadro 46 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2013

(em milhões de euros)

Entidade/ Operação	Despacho autorizador	Operação subjacente				
		Montante garantido	Mutuante	Mutuário/ Beneficiário	Prazo máximo (anos)	Finalidade
Garantia de Carteira BEI	Desp. n.º 2235/SET de 07/12/2012 e Desp. n.º 1555/SET de 31/07/2013	2 800	BEI	BPI, BCP, BES e CGD (garantes ou mutuários) (*)	7	Criar condições para a manutenção do financiamento do BEI e do sistema financeiro nacional à economia nacional, no quadro vigente de perda de *rating* sofrida pelos bancos nacionais que implica o reforço de garantias a apresentar ao BEI.
APL – Administração do Porto de Lisboa, SA	Desp. SET de 17/12/2012	10	Montepio Geral	APL	10	Financiamento do programa de investimentos, designadamente, no Terminal de Cruzeiros de Lisboa e na Requalificação das Zonas Ribeirinhas e da Doca de Pedrouços.
Região Autónoma da Madeira	Desp. n.º 7067-A/2013 de 28/12/2012 e Desp. n.º 7067-B/2013 de 30/05/2013 (DR, II, de 30/05/2013)	1 099	BANIF, Barclays, BBVA, BCP, BES, BPI, CGD, Montepio Geral e Santander	RAM	15	Refinanciamento de dívida comercial da Região Autónoma da Madeira, devidamente refletida nas contas da Região.

(em milhões de euros)

Entidade/ Operação	Despacho autorizador	Operação subjacente				
		Montante garantido	Mutuante	Mutuário/ Beneficiário	Prazo máximo (anos)	Finalidade
ANA – Aeroportos de Portugal, SA	Desp. n.º 6948/2013 de 11/01/2013 (DR, II, de 29/05/2013)	79	BEI	ANA	11	Financiamento parcial dos projetos "ANA AIRPORTS AND ATC II*", tranches* A, C, e E e "ANA AIPORTS III", *tranche* A.
EPAL – Empresa Portuguesa de Águas Livres, SA	Desp. n.º 1339/SET de 15/07/2013	47	BEI	EPAL	16	Financiamento parcial do projeto "EPAL III", *tranche* D.
MARF – Mercado Abastecedor da região de Faro, SA	Desp. n.º 1567/SET de 07/08/2013	8	BEI	MARF	8	Financiamento do projeto "AGRO LOGISTIC PORTUGAL", *tranche* A1.
MARB – Mercado Abastecedor da região de Braga, SA	Desp. n.º 1568/SET de 07/08/2013	3	BEI	MARB	8	Financiamento do projeto "AGRO LOGISTIC PORTUGAL", *tranche* A2.
Total		**4 046**				

(*) E outras instituições de crédito nacionais, enquanto garantes ou mutuários de empréstimos do BEI, que pretendam aderir à garantia de carteira.

A garantia de carteira BEI e a concedida à RAM foram especificamente autorizadas pelos artigos 103.º-A, n.º 1, e 107.º, n.º 3, da LOE para 2012, respetivamente[1], aplicando-se subsidiariamente a Lei n.º 112/97. Por isso, tal como a concedida à APL, entraram no cômputo dos limites estabelecidos na LOE/2012, apesar da sua formalização e entrada em vigor ter ocorrido apenas em 2013.

De um modo geral foram observadas as disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado[2].

As garantias à RAM e APL foram as únicas a incidir sobre novos financiamentos, contratados em ambos os casos sob a forma de mútuos e com uma taxa de juro Euribor a 6 meses acrescida de um *spread* de 4% e 6%, respetivamente. O financiamento contraído pela RAM junto de diversas instituições de crédito decorre da estratégia estabelecida no âmbito do PAEF-RAM para regularização da dívida comercial da Região referente a empreitadas de obras públicas, tendo a sua utilização ficado condicionada à validação pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) das despesas a refinanciar.

Os empréstimos do BEI garantidos individualmente (ANA, EPAL, MARF e MARB) fazem parte de um conjunto de financiamentos contraídos em anos anteriores por entidades públicas e empresas controladas pelo Estado, sem garantia bancária ou com garantia temporária considerada insuficiente pelo BEI, que não foram incluídos na garantia de carteira BEI. Acordou-se com o BEI que estes financiamentos seriam garantidos pelo Estado, separada e individualmente.

No caso específico da ANA, que se encontrava já em processo de privatização, a concessão desta garantia foi expressamente solicitada pelo BEI como uma das condições para não se opor ao contrato de concessão que fora celebrado em dezembro de 2012[3].

O IGCP considerou aceitáveis os níveis de custo subjacentes aos financiamentos garantidos. As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 0,2% ao ano, com exceção da garantia concedida à ANA, para a qual foi fixada uma taxa de 0,4%, e da garantia de carteira BEI, que se analisa no ponto seguinte.

[1] Na redação das Leis n.º 20/2012, de 14 de maio, e n.º 64/2012, de 20 de dezembro.

[2] Os despachos de autorização das garantias envolvendo a RAM e a ANA foram publicados em 20 e 21 de novembro de 2014, após contraditório.

[3] O endividamento a que a ANA teve de recorrer para financiar o pagamento da concessão conduziu ao incumprimento de determinados rácios financeiros previstos nos contratos celebrados com o BEI.

Foram ainda autorizadas em 2013 uma garantia ao Fundo de Contragarantia Mútuo, no montante de € 100 M, e outra a uma operação de crédito de ajuda a Cabo a Verde, no montante de € 30 M, cuja formalização veio já a ocorrer em 2014.

Garantia de Carteira BEI

A garantia do Estado, no montante máximo de € 2.800 M, assegura o cumprimento das obrigações de pagamento assumidas pelas instituições de crédito nacionais, enquanto garantes ou mutuárias numa carteira de financiamentos concedidos e a conceder pelo BEI, cuja exposição poderá atingir um montante máximo de € 6.000 M.

Abrange o seguinte tipo de operações:

- Garantias prestadas pelo BPI, BCP, BES e CGD em financiamentos concedidos pelo BEI às principais empresas e parcerias público privadas nacionais, cujas responsabilidades em 30 de junho de 2013 atingiam um máximo de € 2.928,6 M;
- Financiamentos contraídos pela CGD junto do BEI, cujas responsabilidades em 30 de junho de 2013 atingiam um máximo de € 337,2 M;
- Operações futuras a contratar pelas instituições de crédito nacionais com o BEI, tanto sob a forma de financiamentos como de garantias, até ao limite correspondente à diferença entre € 6.000 M e as responsabilidades das anteriores operações, e envolvendo designadamente o financiamento a contrair pelas instituições de crédito junto do BEI para a concessão de crédito a PME e municípios.

Configura-se como uma garantia de segundo grau em relação aos financiamentos garantidos pelas instituições de crédito e de primeiro grau relativamente aos financiamentos contraídos pelas próprias instituições de crédito junto do BEI.

O pedido de garantia do Estado foi feito conjuntamente pelo BPI, BCP, BES e CGD, inicialmente visando as garantias que estes bancos tinham prestado a financiamentos do BEI, sendo motivado pela redução de *rating* sofrida pelos bancos nacionais que implicava o reforço das garantias mediante a entrega de colaterais ao BEI[1]. Posteriormente, na sequência de negociações entre o Estado e o BEI, a garantia de carteira passou também a abranger financiamentos contraídos pela CGD, bem como a possibilidade de serem também englobadas operações futuras a contratar pelos bancos nacionais[2].

A garantia do Estado foi a alternativa encontrada, por um lado, para assegurar a manutenção do financiamento do BEI à economia nacional e, por outro, para evitar a mobilização pelos bancos de colateral que poderia ser necessário à obtenção de liquidez e, bem assim, evitar a criação de restrições ao financiamento da economia[3].

[1] A perda de *rating* pelos garantes conferia o direito ao BEI de solicitar: a substituição dos garantes por outros que fossem considerados elegíveis; a entrega de colaterais pelos garantes; o reembolso antecipado dos empréstimos ou, nessa impossibilidade, a execução das garantias.

[2] Foram também excluídas algumas operações situadas fora do país ou consideradas em situação de "*stress*", e incluídas outras operações que não dispunham de cláusulas contratuais de perda de rating mas cujas garantias bancárias foram consideradas já não aceitáveis pelo BEI.

[3] Conforme parecer proferido pelo Banco de Portugal (BdP) à concessão da garantia do Estado.

O contrato de garantia de carteira foi celebrado com o BEI em 7 de dezembro de 2012, ficando a sua entrada em vigor condicionada à aprovação da operação pela Comissão Europeia, o que veio a suceder em 27 de junho de 2013, ainda que sujeita ao cumprimento de determinadas condições (prazo máximo de 7 anos[1], comissão de garantia e deveres de informação).

Em 30 de setembro de 2013 foram celebrados o 1.º aditamento ao contrato com o BEI, por forma a refletir as condições estabelecidas pela Comissão Europeia, e um contrato de regulação da garantia do Estado com cada um dos bancos aderentes, entrando a garantia em vigor em 1 de outubro de 2013.

Posteriormente, os bancos aderentes, nos termos dos respetivos contratos de regulação, solicitaram à DGTF a inclusão na garantia de carteira de seis novas operações, no montante total de € 797,7 M, compreendendo € 721 M de financiamentos contratados pelo BCP (€ 206 M), BES (€ 206 M) e BPI (€ 309 M) para a concessão de crédito a PME e € 76,7 M de garantias prestadas pelo BES (€ 3,8 M) e BPI (€ 72,8 M), dando origem à assinatura do 2.º aditamento ao contrato de garantia com o BEI, em 4 de dezembro de 2013.

As responsabilidades subjacentes às operações que integram a garantia de carteira, tanto por tipo de operação como por banco aderente, constam dos quadros seguintes[2].

Quadro 47 – Responsabilidades da carteira por tipo de operação

(em milhões de euros)

Tipo de operação	30/06/2013	31/12/2013
Garantias do BPI, BCP, BES e CGD	2 929	2 777
Financiamentos da CGD	337	317
Novas operações	0	798
Total	**3 266**	**3 892**
Por utilizar (face ao limite de € 6.000 M)	2 734	2 108

Fonte: DGTF.

Quadro 48 – Responsabilidades da carteira por banco aderente

(em milhões de euros)

Bancos	30/06/2013	31/12/2013
BPI	197	568
BCP	680	859
BES	1 167	1 302
CGD	1 222	1 163
Total	**3 266**	**3 892**

Fonte: DGTF.

Porém, a garantia do Estado, como já referido, cobre responsabilidades até ao montante máximo acumulado de € 2.800 M.

Note-se que a intervenção do Estado como garante, embora de segundo grau, em financiamentos do BEI a parcerias público privadas, cujas responsabilidades atingiam em 31 de dezembro de 2013 cerca de € 1.068,4 M, pode alterar ou modificar o perfil de risco destes contratos, tendo em conta que o risco de financiamento deveria ficar a cargo do parceiro privado e não do Estado.

A comissão de garantia foi inicialmente fixada em 0,83% para os quatro bancos aderentes e em 0,84%[3] para as novas operações incluídas na carteira em 4 de dezembro de 2013.

[1] Anteriormente, o prazo máximo era 20 anos.

[2] Conforme anexos do 1.º aditamento ao contrato de garantia (informação reportada a 30/06/2013) e considerando o relatório da DGTF para a Comissão Europeia reportado a 31/12/2013.

[3] De acordo com a Comunicação CE n.º 2011/C 356/02, publicada no JOUE de 06/12/2011. Na garantia aplicou-se aos quatro bancos aderentes a taxa de garantia prevista para o caso de um banco não dispor de *Credit Default Swap* (CDS) representativo, por se reconhecer que os CDS dos maiores bancos nacionais se encontram contaminados pelo risco soberano.

Na decisão da Comissão Europeia ficou ainda prevista a implementação de um sistema de monitorização que assegure, designadamente, que as vantagens decorrentes da garantia do Estado não são retidas pelos bancos para o desenvolvimento de outras atividades de negócio[1]. Tem sido a DGTF a desempenhar estas funções, solicitando aos bancos aderentes o preenchimento de um questionário eletrónico e elaborando relatórios com base nessa informação.

b) Responsabilidades do Estado

No final de 2013 as responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias pessoais prestadas totalizavam cerca de € 36.814,4 M, aumentando € 267 M (0,7%) face ao ano anterior, conforme se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 49 – Responsabilidades do Estado

(em milhões de euros)

Responsabilidades assumidas (a)						
Beneficiários	**31/12/2012**		**31/12/2013**		**Variação**	
	Valor	**%**	**Valor**	**%**	**Valor**	**%**
Garantias regime geral e outras	13 757,2	37,6	14 454,6	39,3	697,3	5,1
Região Autónoma da Madeira	104,2	0,3	1 196,4	3,2	1 092,2	1048,5
Empresas públicas reclassificadas (b)	8 082,4	22,1	7 859,2	21,3	-223,2	-2,8
Outras entidades públicas	5 389,7	14,7	5 088,5	13,8	-301,2	-5,6
Outras garantias	181,0	0,5	310,5	0,8	129,5	71,5
Convenções de Lomé e Cotonou	15,2	0,0	14,8	0,0	-0,3	-2,1
Linhas de crédito de ajuda	1 750,0	4,8	1 750,0	4,8	0,0	0,0
Garantias ao sistema financeiro	16 525,0	45,2	13 475,0	36,6	-3 050,0	-18,5
Garantia de carteira BEI	0,0	0,0	2 800,0	7,6	2 800,0	…
Banco BIC	400,0	1,1	400,0	1,1	0,0	0,0
Sociedades veículo ex-BPN	4 100,0	11,2	3 920,0	10,6	-180,0	-4,4
Total	**36 547,4**	**100,0**	**36 814,4**	**100,0**	**267,0**	**0,7**
Responsabilidades efetivas (a)						
Total	**34 751,4**	**100,0**	**34 790,4**	**100,0**	**38,9**	**0,1**

(a) As responsabilidades assumidas correspondem aos montantes garantidos pelo Estado, enquanto que as efetivas são apuradas a partir das utilizações que os beneficiários efetuam daqueles montantes.

(b) Não inclui a PARVALOREM, SA e a PARUPS, SA (Sociedades veículo ex-BPN).

O acréscimo decorrente das novas garantias concedidas (essencialmente, RAM e garantia de carteira BEI) foi compensado, quase na totalidade, pelas reduções ocorridas por via das amortizações efetuadas pelos beneficiários, essencialmente, nas garantias ao sistema financeiro.

As responsabilidades assumidas por garantias prestadas à RAM, a EPR e a outras entidades públicas, incluindo as sociedades veículo do ex-BPN, representavam, no seu conjunto, cerca de 49,1% do total.

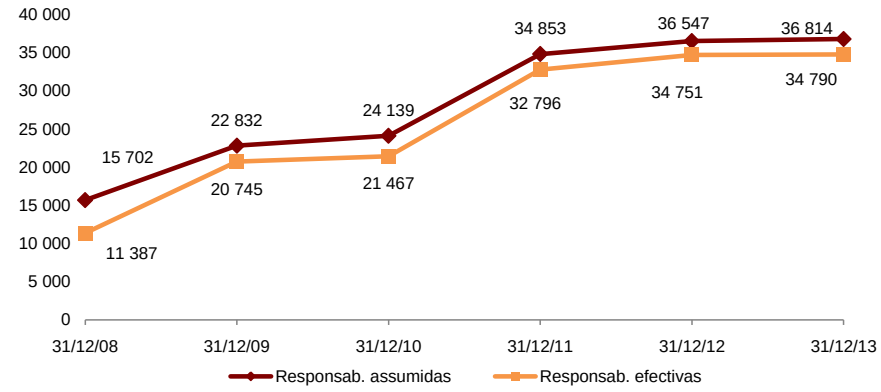
A diferença entre as responsabilidades assumidas e as efetivas decorre, essencialmente, da utilização que registavam as linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa (€ 838,6 M num total contratado de € 1.750 M), da não utilização pelo Banco BIC do programa de papel comercial garantido pelo Estado (€ 400 M), do financiamento contraído pela RAM que se

[1] Através das comissões que são cobradas pelos bancos aos beneficiários finais dos fundos disponibilizados pelo BEI.

encontrava ainda por utilizar (€ 244,5 M[1]) e, ainda, devido à utilização faseada por alguns beneficiários do financiamento que dispõem junto do BEI.

A evolução das responsabilidades do Estado nos últimos anos foi a seguinte:

Gráfico 8 – Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas



As responsabilidades têm crescido a uma taxa anual média de 18,6%, embora nos últimos dois anos se tenham atingido níveis bastante mais reduzidos. Os aumentos mais significativos ocorreram em 2009 e 2011, em consequência das garantias concedidas ao sistema financeiro e ao ex-BPN, registando-se, ainda em 2009, um aumento expressivo das garantias concedidas ao abrigo do regime geral.

Garantias ao sistema financeiro

As responsabilidades do Estado por garantias prestadas para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros (Lei n.º 60-A/2008) totalizavam no final de 2013 cerca de € 13.475 M, assim distribuídas:

Quadro 50 – Responsabilidades por garantias ao sistema financeiro

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2012	31/12/2013	Variação
CGD	4 600	3 600	-1 000
BES	4 750	4 750	0
BCP	6 000	4 250	-1 750
BANIF (Grupo)	1 175	875	-300
Total	**16 525**	**13 475**	**-3 050**

Não foram concedidas novas garantias neste âmbito, tendo a CGD, BCP e BANIF efetuado amortizações antecipadas de dívida, no montante global de € 3.050 M.

[1] Do financiamento contraído de € 1.098,6 M, foram utilizados € 854,1 M até ao final de 2013, decorrendo ainda em 2014 o processo de verificação pela IGF das despesas elegíveis em matéria de juros de mora.

De notar que estas emissões de dívida garantida pelo Estado foram, na sua generalidade, retidas em carteira pelos bancos emitentes e utilizadas como colateral em operações de financiamento junto do BCE.

Acrescendo a garantia de carteira BEI concedida aos principais bancos nacionais, no montante de € 2.800 M, as responsabilidades do Estado elevam-se a € 16.275 M, representando 46,8% do total das responsabilidades efetivas no final do ano.

Garantias ao Banco BIC e Sociedades veículo do ex-BPN

No âmbito do programa de papel comercial de € 400 M garantido pelo Estado ao Banco BIC (ex-BPN), não foram efetuadas quaisquer emissões em 2013. A emissão realizada em outubro de 2012, no montante de € 150 M, com o prazo de um ano, foi amortizada no seu vencimento, sendo assim nulas as responsabilidades efetivas do Estado no final de 2013. Mas, em junho de 2014, encontrava-se ainda por cobrar pela DGTF a respetiva comissão de garantia (0,20%).

As garantias prestadas às Sociedades veículo do ex-BPN para as emissões obrigacionistas e de papel comercial subscritas pela CGD totalizavam € 3.920 M, assim distribuídas:

Quadro 51 – Dívida das Sociedades veículo do ex-BPN garantida pelo Estado

(em milhões de euros)

Sociedade veículo	Instrumento de dívida	31/12/2012	31/12/2013	Variação
Parvalorem	Obrigações	2 318	2 177	-141
Parvalorem	Papel comercial	1 000	1 000	0
Parups	Obrigações	728	692	-36
Parparticipadas	Obrigações	54	51	-3
Total		**4 100**	**3 920**	**-180**

A redução de dívida em € 180 M decorreu das amortizações efetuadas pelas sociedades, em grande medida com recurso aos empréstimos que obtiveram da DGTF.

Garantias à ANA e ANAM

No Acordo de venda por negociação particular da ANA, celebrado em 21 de fevereiro de 2013, o comprador VINCI Concessions obrigou-se a assegurar que, no prazo máximo de 30 dias a contar da data de conclusão da venda por negociação particular, o Estado e/ou qualquer outra entidade pública ficavam definitivamente desonerados de todas e quaisquer obrigações de pagamento, presentes ou futuras, atuais ou contingentes, relacionadas com responsabilidades da ANA e ANAM[1] emergentes da dívida financeira destas sociedades, nomeadamente obrigações de pagamento contingentes ao abrigo de garantias associadas a esta dívida, prestadas por qualquer uma daquelas entidades.

A venda por negociação particular da ANA foi concluída em 17 de setembro de 2013, conforme certificado celebrado entre as partes, que veio também prorrogar o anterior prazo máximo para desoneração de obrigações de Estado para 30 de novembro de 2013.

As responsabilidades do Estado por garantias prestadas à ANA e ANAM totalizavam no final de janeiro de 2013 cerca de € 229,2 M, assim discriminadas:

Quadro 52 – Dívida da ANA e ANAM garantida pelo Estado

(em milhões de euros)

	Em 31/01/2013			Em 31/12/2013		
Instrumentos de dívida	**ANA**	**ANAM**	**Total**	**ANA**	**ANAM**	**Total**
Empréstimos do BEI	79	67	147	71	64	134
Empréstimos Schuldschein (ABN)	-	35	35	-	-	-
Empréstimos Schuldschein (BGB)	-	47	47	-	-	-
Total	**79**	**149**	**229**	**71**	**64**	**134**

A ANAM, em outubro e novembro de 2013, efetuou o reembolso antecipado dos empréstimos Schuldschein, no montante total € 82,4 M, desonerando o Estado das respetivas responsabilidades.

Já quanto aos empréstimos do BEI, continuavam a integrar a carteira de dívida das sociedades e a beneficiar da garantida do Estado, atingindo no final de 2013 o montante de € 134,3 M (€ 70,7 M da ANA e € 63,6 M da ANAM). Está assim por cumprir o previsto no Acordo de venda da ANA quanto à desoneração destas responsabilidades.

*

Além da DGTF também o IAPMEI concede garantias pessoais, evidenciando o quadro seguinte a posição das respetivas responsabilidades:

[1] A ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA era detida pela ANA (70%), pelo Estado (10%) e pela RAM (20%). As posições do Estado e da RAM no capital social da ANAM foram adquiridas pela ANA, em junho e julho de 2013, no âmbito do processo de privatização desta empresa.

Quadro 53 – Responsabilidades do IAPMEI

(em euros)

Instrumento de dívida	31/12/2012	31/12/2013	Variação	
			Valor	%
Linha de crédito protocolada para apoio a PME´s afetadas pelos incêndios de 2003	10 307	0	-10 307	-100,0
Total	**10 307**	**0**	**-10 307**	**-100,0**

Fonte: IAPMEI.

No final de 2013 deixaram de haver responsabilidades do IAPMEI pelos avales prestados[1]. No entanto, a DGTF continuava a manter, incorretamente, nos seus registos responsabilidades a cargo do IAPMEI que totalizavam € 124.875[2].

Em contraditório, a DGTF referiu que o valor considerado resultou de informação prestada pelo IAPMEI. No entanto, os € 124.875 em causa, que respeitam ao remanescente do capital em dívida do mutuário para com a instituição de crédito após o IAPMEI ter sido chamado ao pagamento do aval em 2012 (que cobria apenas 66,7% das responsabilidades), já não relevam para as responsabilidades do Instituto, tal como o próprio confirmou em esclarecimento prestado ao Tribunal.

c) Pagamentos em execução de garantias

O Estado, em execução de garantias pessoais, efetuou pagamentos no montante total de € 50,3 M, através do Capítulo 60.º do Orçamento do Ministério das Finanças – Ativos financeiros[3], discriminando o quadro seguinte os pagamentos realizados:

Quadro 54 – Pagamentos do Estado em 2013 em execução de garantias

(em euros)

Mutuário / Emitente / Beneficiário	Capital	Juros	Juros de mora e outros	Total
Casa do Douro	4 852 099	884 815	(a) 137 518	5 874 432
EUROPARQUE	4 811 983	51 879	0	4 863 862
Parque EXPO, SA	4 920 446	1 035 496	0	5 955 941
FCGM	33 586 714	0	0	33 586 714
Convenções de Lomé e Cotonou	6 420	0	223	6 643
Total	**48 177 662**	**1 972 189**	**137 741**	**50 287 592**

(a) Prémio de seguro sobre os vinhos penhorados.

A percentagem de execução de garantias face às responsabilidades efetivas situa-se em 0,14%.

[1] Sobre a última operação que subsistia no final de 2012 (A. Joaquim & Filhos – Indústria de Madeiras, Lda.) o IAPMEI informou que o aval se encontra desvinculado por o protocolo celebrado com a instituição de crédito não ter sido respeitado.

[2] A DGTF continuou a considerar, incorretamente, uma outra operação (Alcino Castanheira & Filhos – Industria de Madeiras, Lda.), em que o aval prestado fora já executado em 2012, deixando de existir responsabilidades do IAPMEI na operação.

[3] Rubricas de classificação económica 09.09.01 A0 – Execução de garantias – Entidades privadas, 09.09.02 A0 – Entidades públicas e 09.09.16 A0 – Convenções de Lomé.

Casa do Douro

O Estado celebrou um contrato com a CGD, em 31/12/2008, através do qual assumiu, em execução da garantia prestada à Casa do Douro, a totalidade do empréstimo garantido em dívida, no montante de cerca de € 48,5 M. Nos termos do contrato, foram pagos € 7,2 M no ato da sua assinatura, sendo a restante dívida amortizada em 17 prestações semestrais, acrescidas de juros, num período que se estende de 2009 a 2017[1].

As prestações pagas em 2013 e o prémio de seguro sobre os vinhos penhorados a favor do Estado[2] totalizaram cerca de € 5,9 M.

Continuava a correr termos a ação executiva interposta pelo Estado contra a Casa do Douro, em 2008, onde se requer que o pagamento da dívida da Casa do Douro seja efetuado com a adjudicação dos referidos vinhos ao Estado.

Não obstante, foi criado em 2013 um grupo de trabalho interministerial para operacionalizar um plano de ação que visasse o pagamento das diversas dívidas da Casa do Douro ao Estado, cujos trabalhos continuavam a decorrer em 2014.

A dívida da Casa do Douro ao Estado (DGTF), que incluía, para além do montante assumido em 31/12/2008, outros pagamentos efetuados em anos anteriores também em execução da garantia, ascendia em 30/09/2013 a um total de € 97,6 M, ao qual acresciam juros de mora no montante de € 24,1 M [3].

EUROPARQUE

Entre 1993 e 1996 foi concedida a garantia do Estado a três empréstimos contraídos pela associação EUROPARQUE – Centro Económico e Social, no montante total de € 34,9 M, os quais foram sendo objeto de sucessivas reestruturações a prorrogar os seus planos de reembolso.

No final de 2011 a AEP – Associação Empresarial de Portugal[4] veio informar sobre a incapacidade da EUROPARQUE para fazer face ao serviço da dívida dos empréstimos, cujo capital totalizava € 30,3 M, sendo o Estado chamado a efetuar o seu pagamento, em execução das garantias prestadas.

Pelas prestações vencidas em 2013, foram efetuados pagamentos no total de cerca de € 4,9 M, elevando para € 18,4 M o total dos montantes já despendidos em execução das garantias. No final de 2013 o capital em dívida dos empréstimos garantidos totalizava € 7,9 M.

O Estado dispõe de hipoteca constituída a seu favor sobre o prédio urbano onde estão edificados o centro de congressos da EUROPARQUE e respetivos serviços, como contragarantia aos avales prestados.

[1] Sobre estes pagamentos, ver o ponto 4.1.1.1 relativo à dívida direta do Estado.

[2] Aquando da prestação da garantia do Estado, foi constituído a seu favor, como contragarantia, um penhor mercantil sobre a maioria dos vinhos da Casa do Douro.

[3] Segundo apuramento efetuado pelo referido grupo de trabalho.

[4] Associado maioritário da EUROPARQUE.

Parque EXPO, SA

Num contexto de extinção anunciada da sociedade, a Parque EXPO, SA comunicou a sua incapacidade para liquidar as prestações do segundo empréstimo obrigacionista garantido pelo Estado, com um capital em dívida no montante de € 24,6 M, cujo reembolso se iniciava em 2013.

Em execução da garantia, o Estado efetuou o pagamento das prestações vencidas em 2013, no total de cerca de € 6 M, elevando para € 30,8 M os montantes já despendidos em execução das garantias prestadas à sociedade[1]. No final de 2013 o capital em dívida deste último empréstimo garantido pelo Estado ascendia a € 19,7 M.

No que respeita à intenção anunciada pelo Governo de extinguir a Parque EXPO, SA, encontrava-se ainda por definir o processo de dissolução e entrada em liquidação da sociedade que conduza à sua extinção. Na Assembleia Geral da sociedade realizada em 2013 não foi deliberada qualquer ação nesse sentido[2].

FCGM

Em 2011 foi autorizada a concessão de uma garantia ao Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), no montante de € 215 M, para substituição parcial da dotação de capital que o Estado deveria ter realizado no Fundo e por forma a manter a solvabilidade e o regular funcionamento do sistema nacional de garantia mútua[3].

Ao abrigo do contrato de garantia celebrado, a SPGM – Sociedade de Investimento, SA, na qualidade de gestora do FCGM, veio solicitar o reembolso do montante de cerca de € 33,6 M, referente às contragarantias liquidadas pelo Fundo entre 1 de outubro de 2012 e 30 de junho de 2013.

Com este pagamento, as verbas já despendidas pelo Estado em execução desta garantia elevam-se a € 53,5 M[4], situando-se o valor remanescente das responsabilidades do Estado em € 161,5 M.

Segundo dados reportados pela SPGM, desde o início da vigência das linhas de crédito abrangidas pela garantia do Estado, as contragarantias liquidadas pelo FCGM às sociedades de garantia mútua totalizaram cerca de € 72,9 M, representando um nível médio de incumprimento de 3,4% (para um total máximo contragarantido de € 2.122,9 M[5]). Na data do pedido de garantia do Estado, apresentado pela SPGM em outubro de 2011, o nível de incumprimento situava-se em 0,30%.

Em contraditório, a SPGM considerou que os níveis de incumprimento observados são relativamente baixos, refletindo a *"(...) fase ainda muito inicial da maturidade das operações de crédito com garantia mútua*

[1] Em execução da garantia prestada ao primeiro empréstimo obrigacionista, o Estado efetuou o pagamento da última prestação desse empréstimo, vencida em 2012.

[2] Ao contrário de despacho da SETF, de 30/10/2011, que determinava que a sociedade deveria ser extinta até 30 de junho 2013. Nas Grandes Opções do Plano para 2013, a Parque EXPO, SA é também referenciada como uma das sociedades do setor empresarial do Estado que foram extintas ou entraram em liquidação, o que não sucedeu.

[3] É um sistema de génese público-privado e de cariz mutualista de apoio às PME, em que, nos casos de incumprimento do mutuário, as sociedades de garantia mútua pagam as garantias que concedem às instituições de crédito e, seguidamente, o FCGM paga àquelas sociedades, automaticamente, parte da perda equivalente à contragarantia que presta.

[4] Em 2012 foram pagos € 19,9 M, pelas contragarantias liquidadas pelo Fundo entre 3 de janeiro de 2012 (data do contrato de garantia) e 30 de setembro de 2012.

[5] Valores acumulados até 30 de junho de 2013.

que o FCGM garante", acrescentando ainda que *"face ao que tem acordado entre as entidades com intervenção no processo de lançamento das linhas de crédito com garantia mútua e com uma garantia do Estado (...), a taxa esperada de perdas no final da vigência de cada linha é bem superior, (...) podendo aproximar-se de 12,5%"*.

No ano em apreço foi autorizada a concessão de uma nova garantia ao FCGM, no montante de € 100 M, novamente para substituição parcial e a título excecional da dotação que as entidades públicas que operam na esfera do Ministério da Economia deveriam realizar para a capitalização do Fundo. Porém a mesma só veio a ser concretizada em 2014.

d) Comissões de garantia e recuperações de pagamentos

As comissões de garantia recebidas pelo Estado em 2013 totalizaram € 225 M, dos quais € 197,1 M de garantias ao sistema financeiro. Verificou-se que as comissões de garantia devidas à DGTF têm sido pagas, com exceção das relativas à EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA e à APRAM – Administração dos Portos da RAM, SA.

Por seu lado, as recuperações de pagamentos efetuados em execução de garantias totalizaram cerca de € 2,8 M, respeitando, praticamente a sua totalidade, a valores recebidos pela execução de contragarantias prestadas no âmbito do BPP.

4.2.2. Garantias a seguros de crédito e similares

a) Responsabilidades assumidas

As responsabilidades assumidas pelo Estado por apólices emitidas pela COSEC em 2013 totalizaram € 274,8 M, assim distribuídas:

Quadro 55 – Apólices de seguro garantidas em 2013

(em milhões de euros)

Produtos	N.º apólices	Montante
Seguro de créditos:		
Apólices globais	4	11
Facilidade países fora da OCDE	1 181	255
Seguro-caução	20	8
Total		**274**

Fonte: COSEC.

A maioria das operações respeitou a seguros de crédito de curto prazo, realizadas no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE[1], com a emissão de 1.181 apólices no montante total de € 255,3 M. As utilizações de apólices globais[2] (€ 11,1 M) e as operações de seguro-caução (€ 8,4 M) perfizeram a restante atividade.

[1] Esta Facilidade foi criada no final de 2008, com um *plafond* global de € 1.000 M, posteriormente reforçado em € 156 M e € 350 M, sendo disponibilizada através da COSEC para cobertura de riscos de natureza comercial e política em países fora da OCDE, Turquia e México.

[2] Atas adicionais de risco político e extraordinário a apólices globais de seguro de crédito.

b) Responsabilidades acumuladas

A posição de final de ano das responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito e similares apresentou a seguinte evolução, segundo informação da COSEC[1]:

Quadro 56 – Responsabilidades do Estado em vigor no final de 2013

(em milhões de euros)

Produtos	31/12/2012		31/12/2013		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos	245	15,3	273	21,0	28	11,6
Seguro de créditos financeiros	1 148	71,7	1 013	77,9	-135	-11,8
Seguro de investimento	0	0,0	0	0,0	0	1,4
Seguro-caução	210	13,1	14	1,1	-196	-93,3
Total	**1 603**	**100,0**	**1 300**	**100,0**	**-303**	**-18,9**

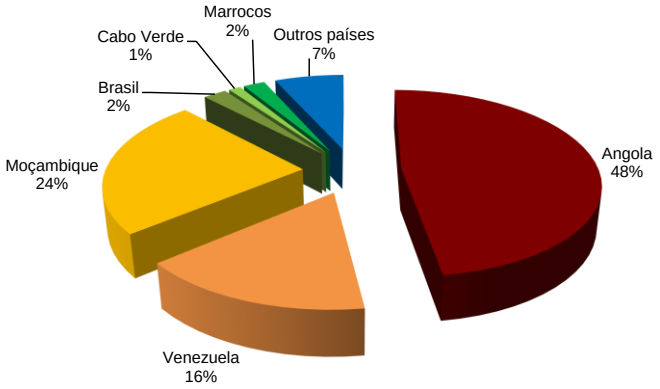
Fonte: COSEC.

As responsabilidades acumuladas do Estado, que no final de 2013 totalizavam cerca de € 1.300 M, reduziram € 302,8 M (-18,9%) face ao ano anterior, por via dos decréscimos verificados nos seguros de créditos financeiros e seguro-caução. Os seguros de crédito financeiros, de médio e longo prazos, continuavam a representar a maior parte das responsabilidades, cerca de 78% do total.

Em 2013 não foram concretizadas novas operações de seguro de créditos financeiros, por causa, segundo a COSEC, das restrições ao financiamento bancário e das condições financeiras.

No gráfico seguinte são evidenciadas as responsabilidades do Estado no final de 2013, por países destinatários das exportações:

Gráfico 9 – Responsabilidades do Estado por países no final de 2013



A maior exposição do Estado verificava-se relativamente a Angola (48%), seguindo-se Moçambique (24%) e a Venezuela (16%).

1 Corresponde ao valor acumulado das apólices emitidas, deduzido dos montantes das amortizações efetuadas e dos sinistros pagos.

c) Pagamentos em execução de garantias

No que respeita a indemnizações por sinistros decorrentes de riscos garantidos pelo Estado, foram efetuados pagamentos no total de € 7,9 M (através do Capítulo 60.º do Orçamento do Ministério das Finanças – Ativos financeiros[1]), tendo a maior parte (€ 6,3 M) sido solicitada pela COSEC no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE. O remanescente correspondeu a pagamentos solicitados pela COSEC e restantes seguradoras[2], decorrentes de sinistros verificados no âmbito da Facilidade OCDE II[3].

d) Prémios de seguro e recuperações de pagamentos

O valor dos prémios pagos pelos segurados e entregues nos cofres do Estado pelas seguradoras foi de € 3,4 M, reduzindo-se praticamente a metade face ao ano anterior e respeitando, quase na totalidade, a operações da COSEC[4].

A despesa paga pelo Estado em 2013 a título de comissão de gestão da COSEC[5] e outros encargos totalizou cerca de € 2,2 M[6].

As recuperações de créditos do Estado em 2013 totalizaram € 16,9 M, segundo informação prestada pela DGTF, respeitando € 16,6 M[7] ao recebimento da quinta prestação de capital e nona de juros previstas no acordo de reestruturação da dívida de Angola e € 0,3 M recuperados através das seguradoras.

4.2.3. Balanço entre pagamentos e recuperações

Os valores pagos pelo Estado em execução de garantias durante o ano de 2013 e os que foram recuperados no mesmo ano constam do quadro seguinte.

[1] Rubrica de classificação económica 09.09.16.B0 – Execução de garantias – Seguros. Os pagamentos totalizaram € 7.876.897, englobando € 53.733 pagos através da conta "Saldos do capítulo 60 do OE/2013". O montante constante da CGE (€ 7.879.597) inclui a totalidade da verba transferida para a referida conta (€ 56.433).

[2] COFACE, CESCE e CyC.

[3] Facilidade criada em 2009 e que caducou no final de 2012. Destinava-se à cobertura dos riscos comerciais mais gravosos, recusados pelas seguradoras, em mercados da OCDE.

[4] Foram recebidos € 321.653 da COFACE e € 768 da CESCE ainda relativos à Facilidade OCDE II.

[5] A comissão da COSEC pela gestão dos riscos com garantia do Estado é estabelecida pelo Despacho conjunto de 14/10/1999 dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e Adjunto do Ministro da Economia e pelos Protocolos celebrados no âmbito das Facilidades de curto prazo.

[6] Rubrica de classificação económica 02.02.25.A0 – Encargos com a administração de garantias, inscrita no Capítulo 60.º do Orçamento do Ministério das Finanças – Comissões e outros encargos.

[7] Corresponde ao valor inscrito pela DGTF na rubrica de classificação económica 11.07.01 e parte na rubrica 05.06.03. O valor total das prestações de capital e juro pagas por Angola em 2013 ascendeu a € 25,5 M.

Quadro 57 – Pagamentos em execução de garantias e quantias recuperadas em 2013

(em milhões de euros)

Designação	Pagamentos	Recuperações	Saldo
Garantias concedidas a financiamentos	50	3	-47
Garantias a seguros de crédito e similares	8	17	9
Total	**58**	**20**	**-38**

O saldo entre recuperações e pagamentos foi negativo em € 38,5 M.

4.2.4. Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

A LOE para 2013 fixou o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado, em termos de fluxos líquidos anuais, em € 5.000 M (artigo 126.º, n.º 1), relevando para este limite as garantias autorizadas ao abrigo do regime geral, bem como as relativas às linhas de crédito de ajuda aos países destinatários da cooperação portuguesa.

No quadro seguinte apresenta-se a cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado.

Quadro 58 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (artigo 126.º)

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			5 000
Operações autorizadas e concedidas em 2013	(a) 137		
Operações autorizadas em 2013 e não concedidas nesse ano	(b) 30		
Total	**167**	**(c) 685**	**-517**
	Saldo por utilizar		**5 517**

(a) Garantias concedidas à ANA (€ 79,4 M), EPAL (€ 46,8 M), MARF (€ 8,0 M) e MARB (€ 2,7 M).

(b) Garantia ao crédito de ajuda a Cabo Verde (€ 30 M).

(c) Amortizações efetuadas pelos beneficiários.

Foi respeitado o limite, que acabou mesmo por não ser utilizado, em virtude das amortizações ocorridas.

A LOE fixa, ainda, os seguintes limites para garantias a prestar:

- Artigo 126.º, n.º 4 – € 126 M (que acresce ao limite fixado no n.º 1) para concessão de garantias ao Fundo de Contragarantia Mútuo para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas; foi autorizada uma garantia no montante de € 100 M, mas só concretizada em 2014;
- Artigo 126.º, n.º 5 – € 10 M para a prestação de garantias por outras pessoas coletivas de direito público; não foi autorizada qualquer garantia por conta deste limite;
- Artigo 138.º n.º 2 – € 24.120 M para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilidade de liquidez nos mercados financeiros; neste âmbito, não ocorreu qualquer autorização ou concessão de garantias;

- Artigo 126.º n.º 3 - € 1.000 M para a concessão de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento; o total das apólices de seguro garantidas em 2013 ascendeu a € 274,8 M, mas a DGTF regista € 395 M na utilização daquele *plafond*, sendo que qualquer dos montantes considerados fica aquém do limite estabelecido.

Ouvida em contraditório, a COSEC afirmou não ter observações a fazer.

4.3. Dívida não Financeira

4.3.1. Objetivos e âmbito

À semelhança de anos anteriores, o Tribunal de Contas desenvolveu em 2014 uma ação de "identificação dos principais credores do Estado", relativamente à dívida não financeira, entendida como a "dívida não decorrente do recurso ao crédito para obtenção de liquidez (através da emissão de títulos, empréstimos bancários, aberturas de crédito ou operações similares), nem de contratos de locação financeira", constituída até 31 de dezembro de 2013, quer seja dívida vencida até esta data, quer vincenda.

Atenta a natureza da ação e também por razões de comparabilidade, o seu âmbito restringe-se às dívidas da administração central do Estado, incluindo EPR, e dos hospitais públicos empresarializados. Os credores considerados foram todas as entidades privadas (empresas ou particulares), as entidades da administração local e da regional e as entidades do sector público empresarial, com exceção das consideradas como devedores (em particular as EPR e os hospitais públicos empresarializados).

Apuram-se os valores e procede-se à sua comparação com os de 2012, com as ressalvas que advêm do facto de a análise assentar, fundamentalmente, na informação prestada pelas diferentes entidades.

4.3.2. Metodologia adotada

Foram selecionadas como devedoras 395 entidades[1], a quem foi solicitado o reporte da informação referente às dívidas em 31/12/2013 e sua situação em 31/3/2014. Foram ainda selecionados 101 credores que no procedimento relativo a 2012 reportaram créditos superiores a € 4 M, a quem igualmente se solicitou que preenchessem um outro formulário com a informação da dívida não financeira das entidades públicas abrangidas.

Na validação efetuada pelo Tribunal de Contas não foram introduzidas quaisquer alterações nos valores da dívida reportados quer pelos credores, quer pelos devedores, sendo assim os dados processados da inteira responsabilidade destes. Os dados obtidos e analisados permitem, com as reservas decorrentes da metodologia utilizada, uma caracterização global da dívida não financeira em 31/12/2013.

No entanto, no processamento não foi incluído o reporte da Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo uma vez que esta entidade, um dos maiores devedores em 2012 e anos

[1] Entidades da administração central com receita/despesa superior a € 2,5 M no OE/2013, excluídos os estabelecimentos do ensino básico, secundário e profissional.

anteriores, informou o Tribunal que a sua dívida total em 31/12/2013 atingia € 381.508,6. Contudo, e apenas relativamente aos credores que foram inquiridos, os créditos sobre a ARSLVT atingiam os € 36,1 M, o que levanta fundadas dúvidas sobre a informação prestada. Solicitada a esclarecer ou a retificar a informação remetida, a ARSLVT referiu-se a novos critérios contabilísticos mas nada adiantou sobre a questão jurídica da existência ou não de outras dívidas para além das reportadas, a única que interessava nesta sede.

4.3.3. Identificação das entidades devedoras e caracterização das respetivas dívidas

Responderam 349 entidades devedoras, tendo 143 (41%) informado que não tinham qualquer dívida e 46[1] não remeteram o formulário. A dívida total apurada em 31/12/2013 era de cerca de € 2.264,3 M, assim distribuída:

Quadro 59 – Distribuição da dívida por áreas ministeriais

(em milhões de euros)

Área/Ministério	Total	%
Outros Órgãos de Soberania	0,1	0,0%
Presidência do Conselho de Ministros	34,5	1,5%
Ministério das Finanças	69,6	3,1%
Ministério dos Negócios Estrangeiros	1,0	0,0%
Ministério da Defesa Nacional	23,1	1,0%
Ministério da Administração Interna	4,5	0,2%
Ministério da Justiça	77,0	3,4%
Ministério da Economia	329,6	14,6%
Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	8,1	0,4%
Ministério da Agricultura e do Mar	28,3	1,3%
Ministério da Saúde	1 656,1	73,1%
Ministério da Educação e Ciência	20,5	0,9%
Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social	12,0	0,5%
Total	**2 264,3**	**100,0%**

Fonte: TC – Inquérito aos devedores.

Por Ministério/Tutela, destaca-se o da Saúde, com 73,1% do total da dívida. Ainda com algum relevo surgem os Ministérios da Economia e Emprego (14,6%), da Justiça (3,4%) e das Finanças (3,1%).

Considerando agora apenas dívidas superiores a € 5 m por credor[2], apura-se um total de dívida em 31/12/2013 de € 2.217,4 M, em que 53% era dívida vencida e 47% dívida vincenda, repartida por 6.888 credores. Comparativamente com 2012 verificou-se um aumento de € 190,9 M (9,4%) no total das dívidas superiores a € 5 m por credor, para o qual contribuíram particularmente as áreas da Economia (€ 252 M), da Justiça (€ 67,9 M), das Finanças (€ 48 M) e da Presidência do Conselho de Ministros[3] (€ 32,3 M) Em sentido contrário, verificaram-se diminuições nas áreas da Saúde[4], da Agricultura e Mar e da Educação e Ciência. Os dados apontam ainda para uma significativa redução da dívida entre o final de 2013 e março de 2014. Com efeito, do total da dívida reportada a

[1] Nalguns casos justificadamente, porque se tratavam de entidades entretanto extintas ou fundidas com outras.

[2] As dívidas inferiores a € 5.000 por credor representam apenas 2,1% da dívida total em 31/12/2013 (€ 46,9 M).

[3] Note-se que na sequência da reorganização do Governo ocorrida em 2013 vários serviços anteriormente pertencentes a outras áreas ministeriais foram integrados na Presidência do Conselho de Ministros.

[4] A inclusão dos dados relativos à ARSLVT poderia alterar substancialmente a diminuição verificada nesta área.

31/12/2013, foram pagos € 795,8 M (35,9%) até 31 de março de 2014, continuando por pagar nesta data cerca de € 1.421,6 M, dos quais 56,5% de dívidas vencidas e 43,5% de dívidas vincendas[1].

Em contraditório o Secretário de Estado da Justiça referiu que *"os valores de dívida referenciados no citado projeto estão de acordo com o valor reportado pelos mesmos no âmbito do inquérito realizado no corrente ano para apuramento da dívida não financeira"* esclarecendo ainda que *"a dívida reportada pelo IGFEJ, no valor de 45,5 milhões de euros, resulta, essencialmente de dívidas relativas a:*

- *Fornecedores diversos na ordem dos 33,4 milhões de euros, sendo que 21,0 milhões de euros correspondem a faturas cujas datas de vencimento se encontravam ultrapassadas em 31/12/2013, mas que não estavam reconhecidas/confirmadas, e que em 31.03.2014 continuavam em dívida 25,4 milhões de euros, sendo que 20,5 milhões de euros correspondem a faturas que não estavam reconhecidas/confirmadas, com destaque para a Estamo (17,4 milhões de euros);*

- *Apoio Judiciário na ordem dos 12,1 milhões de euros, sendo que 11,8 milhões de euros correspondem a pedidos de pagamento de honorários de advogados cujas datas de vencimento se encontravam ultrapassadas em 31.12.2013 mas que não estavam reconhecidos/confirmados e que em 31.03.2014 continuavam em dívida 7,4 milhões de euros, correspondentes a pedidos de pagamento que não estavam reconhecidos/confirmados".*

Da dívida existente no final de 2013, € 1.756,6 M (77,6%) respeitam a entidades públicas empresariais, € 385,5 M (17%) a institutos públicos e fundos autónomos, € 106,8 M (4,7%) a serviços integrados e € 15,4 M (0,7%) a entidades públicas de substrato fundacional ou associativo.

O quadro a seguir discrimina as entidades públicas que apresentaram um montante de dívida superior a € 10 M, compara com a situação dessas entidades em 31/12/2012 e mostra a dívida ainda não paga em 31/3/2014.

[1] Das dívidas inferiores a € 5.000 por credor foram pagos até 31/03/2014 € 36,5 M (77,7%).

Quadro 60 – Entidades públicas com mais de € 10 M de dívida não financeira em 31/12/2013

(em milhões de euros)

Identificação do devedor	Dívida total a 31/12/2012	Dívida total a 31/12/2013	Variação		Dívida total a 31/03/2014
			Valor	%	
EP – Estradas de Portugal, SA	n.d.	271,2			245,6
Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE	216	268,9	52,9	24,5	242,2
Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE	165,4	167,8	2,4	1,4	136,7
Administração Regional de Saúde do Norte, IP	206,9	156,9	-50,0	-24,1	14,2
Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, EPE	92,7	95,1	2,4	2,6	65,5
Centro Hospitalar de Setúbal, EPE	95,8	82,8	-13,0	-13,6	77,1
Centro Hospitalar do Porto, EPE	56,3	73,5	17,2	30,6	56,0
Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, EPE	78,4	72,5	-5,9	-7,5	51,0
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP	0,2	64,0	63,8	31877,5	32,8
Centro Hospitalar do Algarve, EPE	55,1	55,0	-0,1	-0,2	45,7
Administração Regional de Saúde do Centro, IP	35,1	54,3	19,2	54,8	4,4
DG de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE)	73,5	53,5	-20,0	-27,2	15,0
Hospital de Santarém, EPE	51,2	46,9	-4,3	-8,3	3,8
Centro Hospitalar do Baixo Vouga, EPE	46,2	46,5	0,3	0,7	41,9
Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE	47,2	44,7	-2,5	-5,2	43,5
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE	36,7	38,5	1,8	4,8	33,0
Hospital de Garcia de Orta, EPE	37,2	37,9	0,7	1,9	4,9
Centro Hospitalar de São João, EPE	76,7	33,9	-42,8	-55,8	0,0
Unidade Local de Saúde da Guarda, EPE	26,8	32,0	5,2	19,3	26,1
Centro Hospitalar Barreiro Montijo, EPE	37,2	30,7	-6,5	-17,4	19,9
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, EPE	15,9	29,9	14,0	88,2	23,3
Rádio e Televisão de Portugal, SA	n.d.	28,9			1,9
Unidade Local de Saúde do Nordeste, EPE	18,5	26,5	8,0	43,1	23,1
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP	33,9	23,4	-10,5	-31,0	10,4
Centro Hospitalar Cova da Beira, EPE	24,7	22,5	-2,2	-8,8	20,8
Instituto Português de Oncologia de Lisboa Francisco Gentil, EPE	20,9	21,0	0,1	0,6	11,7
Metro do Porto, SA	n.d.	20,9			15,9
Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE	17,6	20,2	2,6	15,0	16,4
Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, EPE	16,3	19,5	3,2	19,6	6,2
Rede Ferroviária Nacional – REFER, EPE	23,1	18,9	-4,2	-18,1	0,3
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, EPE	13,6	18,1	4,5	32,9	3,9
Direção-Geral do Tesouro e Finanças	8,1	15,8	7,7	95,0	0,0
Administração Regional de Saúde do Alentejo, IP	7,5	15,4	7,9	105,6	0,5
Administração Regional de Saúde do Algarve, IP	15,2	15,3	0,1	0,9	0,0
Instituto de Ação Social das Forças Armadas, IP	9,9	13,6	3,7	37,3	6,8
Direção-Geral da Reinserção e dos Serviços Prisionais	20,8	12,6	-8,2	-39,6	7,2
Unidade Local de Saúde do Alto Minho, EPE	12,2	12,5	0,3	2,7	1,9
Instituto Português de Oncologia do Porto Francisco Gentil, EPE	13,9	10,9	-3,0	-21,4	0,3
Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde, EPE	6,9	10,1	3,1	44,9	9,5
Total Geral	**1 713,6**	**2 082,8**			**1 319,6**

Fonte: TC – Inquérito aos devedores.

Este grupo de 39 entidades (19% das 206 entidades que indicaram ter dívidas) apresenta dívidas no valor de € 2.082,8 M (96,3% da dívida total), das quais ainda se encontravam por pagar, em 31 de março de 2014, € 1.319,6 M. Das entidades referidas e que reportaram informação relativa a 2012, salienta-se:

- 30 destes grandes devedores são do setor da saúde;

- Apenas 14 entidades reduziram (em € 172,9 M) o montante da sua dívida em relação ao final de 2012;
- No que respeita à entidade com a dívida mais elevada, a EP – Estradas de Portugal, convirá referir que esta empresa incluiu no reporte o valor de € 247,2 M[1], que corresponde a uma dívida a três bancos a qual foi originariamente contraída pela Mafratlântico, EM, respeita à construção da Autoestrada A21 e foi assumida pela EP;
- Para além da Estradas de Portugal, integram esta lista os seguintes EPR: Rádio e Televisão de Portugal, SA, e Rede Ferroviária Nacional – REFER, EPE, que até 31 de março de 2014 tinha reduzido substancialmente (mais de 90%) a dívida no final de 2013, e ainda a Metro do Porto, SA, em que a redução foi mais modesta;
- No que respeita aos SI e SFA (não EPR) destacam-se as dívidas em 31/12/2013 do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP (€ 64 M), do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (€ 23,4 M), da Direção-Geral dos Serviços Prisionais (€ 12,6 M), do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, IP (€ 13,6 M); a DGTF liquidou todas as dívidas (€ 15,8 M) no início de 2014, a ADSE tinha, até ao final de Março de 2014, amortizado 72% dos € 53,5 M em dívida no final de 2013, enquanto que os restantes serviços referidos reduziram no primeiro trimestre de 2014 as suas dívidas em valores que variam entre os 43% e os 56%.

Ouvido em contraditório, o Ministro da Saúde referiu que, *"apesar da metodologia utilizada pelo Tribunal de Contas ser diferente da que subjaz à recolha mensal de dados sobre a dívida das entidades do Ministério da Saúde, verifica-se que a consistência entre os dados é assinalável"* e que *"importa ainda relativizar a dimensão da dívida face à aquisição de bens e serviços do Serviço Nacional de Saúde uma vez que do universo que consta do quadro do Tribunal de Contas 42% da dívida é vincenda e a dívida vencida representa 58% do total, dos quais 40% são pagamentos em atraso"*.

Como o quadro seguinte mostra, € 1.670,1 M, ou seja 73,8% do total da dívida identificada pelas entidades públicas devedoras em 31 de dezembro de 2013, era detida por apenas 96 credores (1,6%) cada um com créditos sobre o Estado superiores a € 4 M.

Quadro 61 – Credores do Estado em 31/12/2013 por montantes de dívida

(em milhões de euros)

Credores					
Classes / Montante		N.º	%	Valor da dívida	%
	< 10 000	2 564	37,18%	16,3	0,7
≥ 10 000	≤ 100 000	3 318	48,17%	104,5	4,6
> 100 000	≤ 1 000 000	768	11,15%	214,0	9,5
> 1 000 000	≤ 4 000 000	142	2,06%	259,6	11,5
> 4 000 000	≤ 10 000 000	86	1,25%	958,4	42,3
> 10 000 000	≤ 50 000 000	3	0,04%	125,6	5,6
> 50 000 000		7	0,10%	586,1	25,9
Total		**6 888**	**100,00**	**2 264,3**	**100,00**

Fonte: TC – Inquérito aos devedores.

[1] Dívida vincenda em 31/12/2013 e a pagar na totalidade em 2014.

4.3.4. Cruzamento de dados

O total dos créditos reportados por 93 dos 101 credores circularizados foi de € 1.768,8 M.

Deste montante foi possível efetuar o cruzamento de cerca de € 1.279 M com a correspondente dívida indicada pelos devedores, que foi de € 1.177,5 M, apurando-se uma divergência de € 101,4 M, ou seja, um desvio de 7,9%, mas que engloba diferenças significativas, para mais e para menos. Por isso, os valores são aqui apresentados com as reservas também decorrentes desta falta de conciliação (o total declarado pelas entidades credoras é superior ao indicado pelas entidades devedoras). Os valores dos créditos coincidentes com as dívidas são apenas de € 107,2 M (8,4% das dívidas reportadas pelos devedores e 9,1% dos créditos indicados pelos credores). Contudo, cerca de 47,6% da dívida reportada pelos credores situa-se numa margem de erro inferior a 10%.

Quadro 62 – Entidades a quem o Estado devia em 31 de dezembro de 2013 montantes superiores a € 10 M por fornecimento de bens e serviços

CREDOR
Abbvie, Lda.
Abbott Laboratórios Lda.
Amgen - Bio Farmacêutica, Lda.
B.Braun Medical, Lda.
Banco BPI, SA
Banco Comercial Português, SA
Banco Espírito Santo, SA
Popular Factoring, SA
Banco Santander Totta, SA
Baxter - Médico Farmacêutica Lda.
Bayer Portugal, SA.
Biogen Idec Portugal - Sociedade Farmacêutica, Unipessoal, Lda.
Bnp Paribas Factor - Instituição Financeira de Crédito, SA
Bristol - Myers Squibb Farmacêutica Portuguesa, SA
Caixa Leasing e Factoring - Instituição Financeira de Crédito, SA
Caixa Geral de Depósitos, SA
Medicinália Cormédica - Comercialização de Produtos Medico Hospitalares, Lda.
Covidien Portugal, Produtos de Saúde, Unipessoal, Lda.
Estamo - Participações Imobiliárias, SA
Finanfarma - Sociedade de Factoring, SA
Fresenius Kabi Pharma Portugal, Lda.
Fresenius Medical Care Portugal, SA
Gilead Sciences Lda.
Grifols Portugal-Produtos Farmacêuticos e Hospitalares, Lda.
Izasa Portugal-Distribuições Técnicas, Lda.
Jansen - Cilag Farmacêutica, Lda.
Johnson & Johnson, Lda.
Laboratórios Pfizer, Lda.
Labesfal, Laboratórios Almiro, SA
Medtronic Portugal, Lda.
Merck, SA
Merck Sharp & Dohme, Lda.
Normetro - Agrupamento do Metropolitano do Porto, ACE
Novartis Farma - Produtos Farmacêuticos, SA
Octa Pharma - Produtos Farmacêuticos, Lda.
Roche Sistemas de Diagnósticos, Sociedade Unipessoal, Lda.
Roche Farmacêutica Química, Lda.
Sanofi - Produtos Farmacêuticos, Lda.
Siemens Healthcare Diagnostics, Unipessoal, Lda.
St Jude Medical (Portugal) - Distribuição de Produtos Médicos, Lda.
Teva Pharma - Produtos Farmacêuticos Lda.

Fonte: TC – Inquérito aos devedores.

A lista dos maiores credores volta, em 2013, a ser constituída essencialmente por empresas do sector médico/farmacêutico e por instituições financeiras (em grande parte por via do *factoring*). Apurou-se também a dívida a entidades sem sede ou delegação em Portugal, que atingia € 14,2 M em 31 de dezembro de 2013.

4.3.5. Nota final

Atentas as reservas formuladas, resultantes de nem todas as entidades públicas terem respondido ao inquérito, da metodologia usada e das divergências entre a informação fornecida por devedores e por credores, o montante de € 2.264,3 M, reportado pelas entidades públicas devedoras, poderá não representa a totalidade das dívidas não financeiras do Estado em 31/12/2013.

CAIXA 4 – ACOMPANHAMENTO DOS MECANISMOS DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA A PORTUGAL – 2013

O TC continuou o acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal, verificando o cumprimento dos objetivos fixados no Memorando de Entendimento (MoU) reportados ao final da vigência do Programa[1], tendo dado particular atenção às medidas orçamentais estruturais do sector da saúde. Nesta Caixa apresentam-se os resultados apurados no final de 2013.

Previsões macroeconómicas e orçamentais do PAEF e requisitos de avaliação

O cenário macroeconómico e orçamental base do PAEF definido em junho de 2011 foi sucessivamente revisto; considerando os dados divulgados pelo FMI em abril de 2014 para o ano de 2013, o défice orçamental e a dívida pública apresentam uma evolução desfavorável – o défice foi de 4,9% do PIB e a dívida de 128,8% do PIB, revelando, respetivamente, um desvio de 1,9 p.p. e de 13,5 p.p. face ao cenário inicial.

Os requisitos de avaliação do PAEF pelas instituições internacionais assentavam na aferição do cumprimento das metas quantitativas fixadas para o saldo orçamental, a dívida pública e os pagamentos em atraso, bem como no acompanhamento da implementação das medidas acordadas, incluindo os compromissos expressos nas ações prévias e nos referenciais estruturais[2].

Quadro 63 – Critérios de desempenho quantitativo em 2013

(em milhares de milhões de euros)

Meses	Saldo orçamental		Dívida	
	PAEF	Verificado	PAEF	Verificado
março	-1,9	-1,4	182,2	178,5
junho	-6,0	-3,8	187,3	184,1
setembro	-7,3	-4,3	188,9	184,7
dezembro (a)	-8,9	-7,2	191,3	187,5

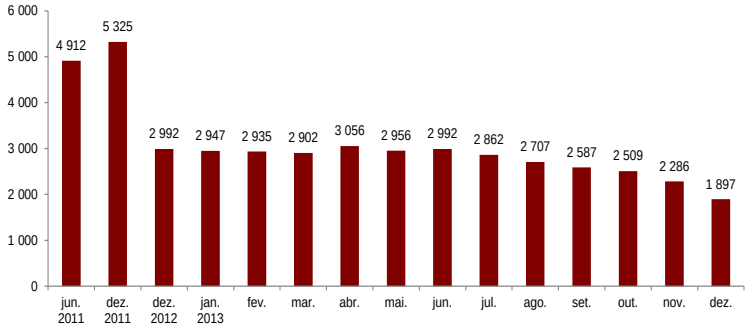
(a) O limite para a dívida foi revisto na 8/9.ª avaliação, de € 187,4 m M para € 191,3 m M.

Fonte: Memorando das Políticas Económicas e Financeiras, 7.ª à 11.ª atualizações.

Em 2013, as metas trimestrais (acumuladas) das AP's para o défice orçamental e a dívida pública foram cumpridas, concluindo as avaliações da CE/BCE e do FMI pela execução positiva do Programa, condição necessária para a libertação dos desembolsos.

Em 2013, a não acumulação de atrasos nos pagamentos domésticos pelas AP's continuou a não ser cumprida com a constituição de novos pagamentos em atraso (€ 250 M, em particular nos hospitais EPE): face a 2012, o *stock* reduziu-se em € 1.095 M. No final de 2013, os pagamentos acumulados efetuados ao abrigo dos programas de regularização de dívidas totalizaram € 2.754 M (sector da saúde, € 1.901 M; administração local, € 464 M; RAM, € 389 M).

Gráfico 10 – Evolução dos pagamentos em atraso (€ M)



Fonte: CE – Third Review – April 2012 e CE – Eleventh Review – April 2014.

[1] Cfr. Relatório n.º 27/2014 – 2.ª S; quanto à primeira auditoria, cfr. Relatório n.º 28/2013 – 2.ª S (disponível em www.tcontas.pt).

[2] As ações prévias e os referenciais estruturais definidos no MoU entre a 7.ª e a 11.ª atualizações foram considerados cumpridos.

Necessidades de financiamento e desembolsos

As necessidades de financiamento para o período de 2011 a 2014 publicadas pelo FMI no início do PAEF ascendiam a cerca de € 152 mil M, dos quais € 78 mil M provenientes do Programa e € 74 mil M de outras fontes de financiamento (€ 5 mil M de receita de privatizações e € 69 mil M do acesso ao mercado). Em abril de 2014 (11.ª avaliação), as necessidades de financiamento para o mesmo período, incluindo já as administrações regional e local e o sector empresarial do Estado, foram estimadas em € 227 mil M, suportadas pela assistência financeira (€ 82 mil M, incluindo diferenças cambiais, margens e comissões) e por outras fontes de financiamento (€ 146 mil M).

Até abril de 2014 o valor nominal do empréstimo alcançava € 77.713 M (€ 51.228 M da UE e € 26.485 M do FMI), não tendo sido recebido o último desembolso no valor de € 2,6 mil M, em consequência da decisão do Governo de não solicitar a extensão do programa para além de 30 de junho de 2014.

Medidas de política orçamental para 2013

As medidas previstas no MoU inicial e até à 4.ª atualização (junho de 2012) visavam principalmente a redução da despesa pública, representando 74% do esforço de consolidação orçamental.

A estimativa do impacto das medidas de consolidação orçamental voltou, no OE/2013, a superar a prevista no MoU inicial e respetivas atualizações até à data da proposta do OE (5.ª atualização, outubro de 2012).

Concorreram para este facto a inclusão de novas medidas no OE, em resultado: i) da fragilidade e inconsistência das previsões orçamentais; ii) do não cumprimento dos objetivos de défice inicialmente fixados para o período do Programa e do respetivo efeito dinâmico sobre os anos seguintes decorrente da alteração da base (efeito de *carry over*); iii) das revisões em baixa do cenário macroeconómico; iv) da substituição de medidas declaradas inconstitucionais.

Quadro 64 – Comparação da previsão do impacto orçamental em 2013 – MoU e OE/2013

(em milhões de euros)

	MoU (5.ª atualização)	OE/2013	Diferença
Despesa	2 635	2 699	64
Despesas com o pessoal	630	727	97
Transferências sociais e subsídios	1 170	1 165	-5
Consumo intermédio	150	375	225
Prestações sociais em espécie (saúde)	485	181	-304
Despesas de capital	200	252	52
Receita	2 252	3 939	1.688
Impostos sobre a produção	834	685	-149
Impostos sobre o rendimento	1 251	3 025	1.774
Contribuições sociais	167	143	-24
Outras receitas	-	86	86

Fonte: Relatório do OE/2013, Quadro II.3.1; MoU, 5.ª atualização.

Com a 7.ª atualização (junho de 2013) verificou-se uma inversão do perfil de ajustamento orçamental cabendo ao aumento da receita 57% do esforço de consolidação (34% resultante do aumento das receitas de IRS).

A CGE de 2013 continuou a não apresentar os resultados obtidos na execução das medidas de consolidação orçamental previstas no Relatório do OE e no PAEF, o que impede a sua avaliação. Esta falta reiterada de

informação fundamentou a formulação de recomendações ao Governo nos Pareceres sobre as CGE de 2011 e de 2012 e no primeiro relatório de auditoria ao acompanhamento do PAEF[1].

A definição de objetivos, metas e medidas concretas e a fixação de prazos para a sua implementação são aspetos positivos do modelo de elaboração dos memorandos do PAEF, que, para ser totalmente eficaz, deve ser complementado com a adequada monitorização de cada medida e a imputação dos correspondentes resultados.

Assim, a análise da execução das medidas de política orçamental limita-se à evolução da despesa e da receita das administrações públicas (central, regional e local e segurança social), sem ser possível quantificar por medida concreta, expressa no OE/2013 e no MoU, os resultados da execução orçamental. O quadro abaixo apresenta a evolução da receita, da despesa e do saldo global das administrações públicas, na ótica de caixa.

Quadro 65 – Execução orçamental no período 2010/ 2013

(em milhões de euros)

	2010	2011	2012	2013	Variação 2013/2010	
1 – Despesa efetiva	78 965	77 941	79 917	83 605	4 640	6%
2 – Receita efetiva	67 421	72 078	72 780	74 720	7 299	11%
3 – Saldo global	-11 544	-5 863	-7 137	-8 885	2 660	23%

Nota: em 2012 verificou-se uma alteração significativa do universo por incorporação das EPR no perímetro orçamental.

Fonte: CGE 2010, 2011, 2012 e 2013.

Estes dados demonstram um esforço de consolidação orçamental que assentou mais no lado da receita do que no da despesa, contrariamente ao inicialmente previsto no MoU. A receita fiscal e de contribuições sociais, com uma taxa de crescimento de 10% no período (mais € 5.314 M), representou 73% do aumento global da receita (11%); na despesa apenas duas rubricas (*despesas com pessoal e transferências de capital*) decresceram (€ 2.301 M).

Acresce que o programa inicial previa que o aumento da receita resultasse fundamentalmente da receita dos impostos sobre o consumo; no entanto a execução orçamental no período 2010/2013 evidenciou que o principal aumento da receita fiscal se concentrou nos impostos sobre o rendimento, em especial o IRS, cuja receita registou um crescimento de 24%, enquanto as receitas dos impostos indiretos subiram apenas 3%.

Apesar de o Programa preconizar um ajustamento orçamental estrutural, o cumprimento das metas do défice no triénio assentou essencialmente em operações de natureza pontual – a transferência dos fundos de pensões (€ 7.192 M), as reprivatizações e concessões (€ 5.760 M) e a regularização excecional de dívidas fiscais e à segurança social (€ 1.585 M) – e em medidas reversíveis – as reduções remuneratórias e a suspensão dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos, reformados e pensionistas, as sobretaxas em sede de IRS, a contribuição sobre o sector bancário e a de solidariedade e as alterações na tributação direta e no regime do IVA.

Medidas orçamentais estruturais – Sector da Saúde

a) Taxas moderadoras e deduções fiscais das despesas com saúde

O MoU previa o aumento das taxas moderadoras, a sua indexação à inflação e a revisão dos regimes de isenção, o que se concretizou através da publicação do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 2 de novembro[2], e das Portarias n.os 306-A/2011 e 311-D/2011, de 20 e 27 de dezembro[3], estimando-se uma receita adicional de

[1] Recomendações n.os 25 do PCGE/2011 e do PCGE/2012; recomendação b) 5. do Relatório n.º 28/2013 – 2.ª S.

[2] Alterado pelo Decreto-Lei n.º 128/2012, de 21 de junho, pelas Leis n.os 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 51/2013, de 24 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 117/2014, de 5 de agosto.

[3] Que aprovaram os novos valores das taxas moderadoras e os critérios de verificação da condição de insuficiência económica dos utentes para efeitos de isenção.

€ 150 M em 2012 e de € 50 M em 2013, valores que incluem os pagamentos das dívidas das companhias de seguros e dos cuidados prestados a doentes estrangeiros.

Estas metas não foram alcançadas: em 2012 foi obtida uma receita adicional de € 126 M e em 2013 houve uma redução de € 43 M.

Considerando apenas as taxas moderadoras, em 2012, ano em que entrou em vigor o novo regime, a receita duplicou face a 2011 (€ 165 M que compara com € 82 M em 2011); em 2013, a cobrança situou-se em € 175 M. No período de 2010/2013 esta receita aumentou € 107 M (159%).

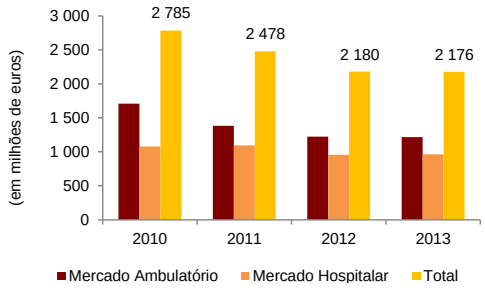
Em 2012 passaram a existir mais 228.676 utentes isentos do pagamento de taxas moderadoras (em 2011 eram 4.272.870); em resultado do novo regime, ocorreu um aumento dos utentes isentos por motivos económicos (76%) e uma redução dos isentos devido a condições clínicas (91%).

O novo enquadramento fiscal das despesas de saúde e prémios de seguros de saúde, introduzida no OE/2012, contribuiu para a redução das deduções à coleta com estas despesas em € 425 M (€ 220 M face a € 645 M em 2011); os dados provisórios para 2013 apontam para uma tendência decrescente destas deduções em € 212 M.

b) Despesa pública com medicamentos

Outro dos objetivos do MoU era a redução da despesa com medicamentos, fixando-se para esta os limites de 1,25% do PIB em 2012 e 1% em 2013. Para este objetivo concorreu um conjunto de medidas, destacando-se, a prescrição eletrónica e por denominação comum internacional, com vista a aumentar o consumo de medicamentos genéricos, e a alteração das margens de comercialização de medicamentos.

Gráfico 11 – Despesa pública com medicamentos



No período de 2010/2013, a redução da despesa no mercado ambulatório (produtos dispensados em farmácias) alcançou € 493 M (29%) e no hospitalar € 116 M (11%).

Esta redução não foi suficiente para que as metas fixadas no MoU para 2012 e 2013 fossem alcançadas, verificando-se um desvio acumulado de € 605 M, dos quais € 425 M (70%) respeitam ao mercado hospitalar.

A despesa com medicamentos alcançou 1,32% do PIB em 2012 e 1,31% em 2013.

Restringindo a análise às entidades do SNS incluídas no perímetro orçamental, verificou-se que entre 2011 e 2013 a redução da despesa com medicamentos, dispensados em farmácias e comparticipados pelo SNS, foi de 6%; considerando os subsistemas públicos, a redução foi de 9%, conforme se observa no quadro seguinte.

Quadro 66 – Evolução da despesa com produtos vendidos em farmácias nos anos de 2010/2013 – SNS/SPA

(em milhões de euros)

Entidade	2010	2011	2012	2013	2013/2010	2013/2011	2013/2012
Administrações Regionais de Saúde	1 671	1 384	1 315	1 280	-391	-104	-35
Subsistemas públicos de saúde (ADSE, ADM, GNR e PSP)	203	94	75	29	-174	-65	-46
Total	**1 874**	**1 477**	**1 390**	**1 309**	**-565**	**-168**	**-81**

Nota: Os encargos com a comparticipação dos medicamentos dispensados nas farmácias são da responsabilidade das ARS.

Fonte: SIGO e Relatórios de Atividade da ADSE 2010/2013.

c) Meios complementares de diagnóstico e terapêutica (MCDT)

A despesa com MCDT em 2011 atingiu € 882 M, menos 5% face a 2010, não alcançando a meta de 10% de redução fixada no MoU; em 2012, a diminuição foi de 11%, superando o objetivo igual para esse ano. No período de 2010/2013 a redução foi de € 142 M, em especial nos meios complementares de diagnóstico (-23%).

A variação dos preços das convenções não foi preponderante nos anos de vigência do PAEF, sendo mais significativo o aumento do peso relativo das taxas moderadoras nos preços, ou seja, a parte que é suportada pelos utentes. Com a revisão das taxas moderadoras, de um peso de 13% em 2011 evoluiu-se para 24% em 2012 e para 28% em 2013, o que significa que, em média, o utente não isento suporta mais de ¼ do preço, reduzindo a parte do preço que constitui encargo do SNS.

d) Hospitais, custos com o pessoal e com o transporte de doentes

Em 2010, os custos operacionais dos hospitais totalizaram € 5.530 M, decrescendo nos anos subsequentes até atingir € 4.922 M em 2013. Embora a meta de redução para 2012 (€ 200 M) fixada no MoU tenha sido atingida, os valores referentes ao período de 2010 a 2013 apontam para uma redução de 11% (€ 608 M), aquém da meta de 15% estabelecida no MoU.

Os custos com o pessoal do SNS diminuíram € 394 M no período de 2010/2013 atingindo € 2.479 M em 2013, verificando-se que os custos com horas extraordinárias foram responsáveis por 35% desta redução. A meta de redução de 20% dos custos com horas extraordinárias no conjunto dos anos de 2012 e de 2013 foi cumprida (menos 42%).

Os custos do SNS com o transporte de doentes diminuíram € 52 M (34%) entre 2010 e 2012, atingindo € 99 M em 2012, cumprindo a meta de 1/3 de redução fixada no MoU; estes custos totalizaram € 98 M em 2013.

Medidas orçamentais estruturais – Administração Pública[1]

a) Número de trabalhadores

A meta anual de 2% de redução de trabalhadores fixada no MoU foi superada no final de 2013, com a redução de 3,7% (menos 21.861 trabalhadores). Entre 31 de dezembro de 2011 e 30 de junho de 2014, essa redução alcançou 9,7% (menos 59.607 trabalhadores).

b) Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado – PREMAC

Em 30 de junho de 2014 registava-se uma redução de 15% do número de entidades/estruturas no universo PREMAC (corrigido[2]), não se cumprindo com a meta de 40% de redução fixada no MoU; a redução do número de dirigentes encontrava-se em 14,2%, aquém da meta de 27% fixada no MoU.

[1] Dando continuidade à análise realizada no âmbito da auditoria anterior (Relatório n.º 28/2013).

[2] Nos termos do Relatório n.º 28/2013.

5. Fluxos Financeiros com a União Europeia

5. FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas deve apreciar os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos[1].

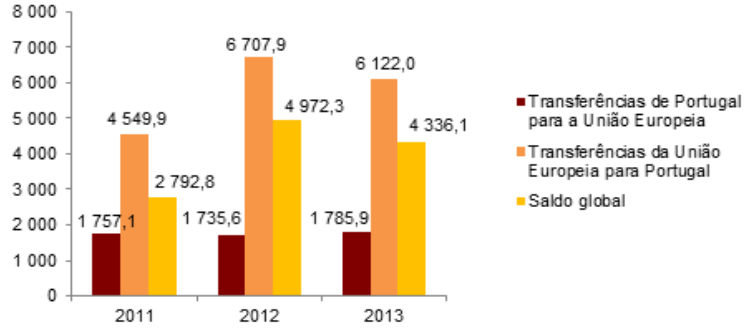
Neste ponto procede-se à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia, bem como à avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos comunitários no âmbito do QREN, da garantia agrícola, dos programas de desenvolvimento rural e das pescas e de outros instrumentos.

5.1. Saldo global

A informação representada no gráfico seguinte foi apurada pelos serviços do Tribunal de Contas e, como se desenvolve nos pontos seguintes, não é totalmente coincidente com a que consta da CGE/2013 (Volume I – Quadro 82).

Gráfico 12 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2011 a 2013

(em milhões de euros)



Fonte: DGTC.

Analisando a evolução do "Saldo global"[2] face ao ano anterior, observa-se a sua redução em € 636,2 M (-12,8%) devido, sobretudo, ao comportamento dos fluxos financeiros provenientes da União Europeia (-8,7%) e, em menor grau, ao aumento das transferências de Portugal para a União Europeia (2,9%).

É de referir que os dados constantes do Quadro 82 da CGE/2013, relativos a 2011 e 2012, continuam a indicar os mesmos erros já identificados pelo Tribunal nos respetivos Pareceres.

[1] Por força do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

[2] Nas transferências da União Europeia para Portugal em 2012 o valor de € 6,5 M do item "Outras ações" constante da CGE/2012 não deveria ter sido retirado mas adicionado ao fundo a que respeitava (FEAGA). Esta omissão afeta o saldo global de 2012 e, consequentemente, a variação calculada na CGE entre os anos 2012 e 2013.

5.2. Fluxos financeiros para a União Europeia

Os valores constantes do Quadro 82 da CGE respeitantes aos fluxos financeiros para a União Europeia ocorridos em 2013 foram confrontados com a informação obtida junto da Direção-Geral do Orçamento e com os mapas de execução orçamental.

O referido Quadro apresenta os valores que se relacionam com a contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da União Europeia, incluindo fluxos líquidos (direitos aduaneiros e agrícolas, deduzidos da retenção a título de despesas de cobrança desses direitos) e valores negativos (correções a montantes disponibilizados em anos anteriores). Não existe, portanto, uma total coincidência entre a informação constante desse Quadro e os mapas relativos à execução orçamental, em virtude da execução do Orçamento dever respeitar o princípio da não compensação.

Quadro 67 – Transferências para a União Europeia em 2013 – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE (*) (1)	Valor apurado (2)	Diferença (3)=(1)-(2)
Transferências de Portugal para a UE	**1 823,5**	**1 785,9**	**37,6**
Direitos aduaneiros e agrícolas (a)	145,6	109,6	36,0
Recursos próprios IVA	230,8	230,8	0,0
Recursos próprios RNB	1 345,4	1 345,4	0,0
Compensação ao Reino Unido	94,6	94,9	-0,3
Redução do RNB da Suécia e Holanda	10,5	10,5	0,0
Diversos (b)	2,0	0,1	1,9
Restituições e reembolsos (c)	-5,4	-5,4	0,0

(*) Quadro 82 publicado no Volume I da CGE.

a) Inclui as quotizações sobre o açúcar e isoglucose.

b) Inclui outros encargos e juros.

c) Correções de anos anteriores.

Fonte: DGO e dados apurados em auditoria.

Apurou-se que a contribuição líquida de Portugal para o financiamento do orçamento da União Europeia, em 2013, ascendeu a cerca de € 1.785,9 M, valor divergente do constante do Quadro 82 (€ 1.823,5 M), o qual está sobrevalorizado em € 37,6 M, comprometendo a sua comparabilidade com os anos anteriores, pelo seguinte:

- + € 36 M relativos a direitos aduaneiros, por não ter sido deduzido o valor retido a título de encargos de cobrança, ao contrário dos anos anteriores;
- - € 0,3 M respeitante a uma correção à "Compensação ao Reino Unido", a qual foi também considerada no item "Restituições e reembolsos";
- + € 1,9 M relativos a recursos próprios tradicionais não cobrados, duplamente considerados nos itens "Direitos aduaneiros" e "Diversos".

A consideração do valor bruto dos direitos aduaneiros não deduzida dos encargos de cobrança é justificada pela DGO, em nota ao Quadro 82 como decorrendo de orientações do Tribunal de Contas, o que não reflete a realidade. A recomendação que vem sendo feita pelo Tribunal de forma reiterada não se prende com a sistematização da informação constante desse Quadro, mas com o modo de

contabilização orçamental das despesas relativas aos recursos próprios tradicionais não cobrados que, ao contrário dos cobrados, continua a não obedecer ao princípio da não compensação.

A mudança constante de critérios quanto à inscrição dos montantes relativos aos recursos próprios tradicionais não cobrados, considerados em "Direitos aduaneiros" (CGE de 2010 e 2012), em "Diversos" (CGE de 2011) e nos dois itens (CGE de 2013), aliado ao facto de continuarem a ser consideradas duplamente algumas correções à contribuição financeira, apesar das observações recorrentes do Tribunal, demostra falta de cuidado na sistematização da informação que, neste domínio, é apresentada na Conta Geral do Estado.

A DGO, no exercício do contraditório, somente menciona que o montante referente aos encargos de cobrança de recursos próprios tradicionais *"…apenas deverá ser considerado após a conclusão do processo pela Comissão Europeia, momento em que se torna efetivo o pagamento…"*, esclarecimento que se considera insuficiente.

Em termos globais, registou-se um aumento das transferências totais para a UE de € 50,2 M, face a 2012, essencialmente devido ao acréscimo dos "Recursos próprios RNB" (+ € 71,3 M), motivado pelo impacto dos vários orçamentos retificativos de 2013, da União Europeia.

Assim, as transferências orçamentais continuaram a assentar maioritariamente nos "Recursos próprios RNB" e com peso crescente, representando mais de três quartos do total (75,3%), contra 73% em 2012 e 69,7% em 2011.

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

- A incorreta classificação de um montante como juros, uma vez que respeitava a recursos próprios tradicionais não cobrados;
- A antiguidade dos processos relativos a direitos aduaneiros não cobrados e juros, o que acarretou encargos acrescidos para o Estado, nuns casos bastante significativos, face ao valor inicial da dívida;
- Apesar da intenção da DGO, em 2013, de liquidar os valores em dívida comunicados pela Comissão Europeia, a falta de previsão das correspondentes dotações orçamentais e o protelar pela tutela da autorização das alterações orçamentais propostas, levou mais uma vez ao adiamento dos pagamentos devidos, com consequências financeiras.
- À semelhança dos anos anteriores, continuou a não ser utilizado um critério uniforme na contabilização dos "Recursos próprios tradicionais", estando a receita e a despesa orçamental de 2013 subavaliadas em € 447 m. Tal continuou a ocorrer em relação aos "Recursos próprios tradicionais não cobrados", decorrentes de processos em contencioso, em que os valores retidos a título de despesas de cobrança não foram contabilizados como receita orçamental, como é procedimento comum, tendo sido abatidos à correspondente despesa, contrariando assim o princípio da não compensação.

5.3. Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

5.3.1. Reflexo das transferências da União Europeia na CGE

Os elementos constantes da CGE respeitantes aos fluxos financeiros provenientes da União Europeia foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras dos fundos comunitários[1] e com os elementos de suporte da DGO e do IGCP[2]. Foi também considerada a informação obtida junto de beneficiários diretos de apoios no âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária[3].

Quanto aos valores indicados no Quadro 82 do Volume I da CGE, verifica-se que as maiores diferenças se registam nos itens "PAIC" e "Diversos". Assinalam-se, ainda, pequenas divergências por arredondamento, relacionadas com a forma como a informação está a ser reportada à DGO, diferenças de + € 0,4 M e de - € 0,4 M nos itens "FEOGA-Garantia/FEAGA" e FEADER, que resultam de divergência na informação prestada pelo IFAP à DGO e ao Tribunal de Contas, bem como a diferença encontrada no FEDER, de € 1,5 M, que não corresponde à informação prestada à DGO pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

No exercício do contraditório, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão menciona que reportou o valor em euros e o IFAP vem esclarecer as diferenças no reporte, concluindo-se que os valores respeitantes ao "FEOGA-Garantia/FEAGA"; FEDER e FEADER constantes da CGE não são os corretos. Por seu turno, a DGO, na sua resposta, nada refere sobre a matéria.

Quadro 68 – Transferências da União Europeia em 2013 – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (valor) (3)=(1)-(2)
Transferências da UE para Portugal	**6 107,1**	**6 122,0**	**-14,9**
FEOGA-Garantia/FEAGA	771,9	771,5	0,4
FEDER	2 214,0	2 212,5	1,5
FSE	1 309,0	1 308,5	0,5
FEOGA-Orientação	55,0	55,0	0,0
FEADER	656,1	656,5	-0,4
IFOP	1,0	1,0	0,0
FEP	34,3	34,3	0,0
Fundo de Coesão	983,0	983,3	-0,3
PAIC	33,7	59,1	-25,4
Diversos	52,1	43,3	8,8
Restituições e reembolsos	-3,0	-3,0	0,0

Fonte: CGE/2013, Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

[1] As Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras são a Agência para o Desenvolvimento e Coesão para o FEDER, FSE e Fundo de Coesão e o IFAP para o FEAGA, FEADER e FEP.

[2] Entidade que assume a gestão da tesouraria do Estado e onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e dos fundos comunitários, que têm como titulares a Comissão Europeia, as Autoridades de Certificação/Pagamento dos fundos estruturais.

[3] Neste âmbito foi recolhida informação junto de um conjunto representativo de entidades beneficiárias, tendo-se apurado transferências no valor total de € 76,0 M, dos quais apenas uma parte (€ 36,5 M) transitou pela Tesouraria do Estado.

Em 2013 a DGO optou por destacar numa linha distinta – PAIC – os fluxos relativos ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida e ao 7.º Programa Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, que usualmente se encontravam integrados na linha "Diversos".

É de registar o maior cuidado por parte da DGO no apuramento dos fluxos da UE o que conduziu a uma maior aproximação dos valores face aos anos anteriores, em que se registaram diferenças mais significativas.

Contudo, à semelhança do referido em Pareceres anteriores, a CGE de 2013 não evidencia todos os fundos recebidos da União Europeia no ano. Contribui para este resultado o facto de a maioria das verbas transferidas no âmbito dos Programas de Ação de Iniciativa Comunitária e de linhas orçamentais comunitárias diversas ter sido depositada em diversas instituições bancárias, mesmo no caso de beneficiários que se integram na administração central ou são empresas públicas não financeiras.

De acordo com as normas em vigor, toda a movimentação de fundos destas entidades devia ser efetuada através da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, não assegurando a situação descrita o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria que, nestes casos, se encontra dependente das coordenadas bancárias fornecidas às instâncias comunitárias pelas entidades públicas beneficiárias.

Assim, apesar da introdução do dever de informação à DGO dos montantes recebidos diretamente da União Europeia pelas entidades sujeitas à disciplina orçamental[1], este dever não foi ainda cumprido por várias delas, pelo que se revela necessária a promoção do respetivo cumprimento junto das referidas entidades.

Relativamente aos mapas orçamentais e elementos informativos da CGE de 2013, da sua análise observa-se que incluem informação detalhada sobre fundos comunitários por fonte de financiamento o mapa 22 – "Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados", o mapa 53 – "Projetos – Resumo por Fontes de Financiamento" e o mapa "Elementos informativos sobre os programas orçamentais", sendo apenas este último mapa que, apesar de não dispor de informação agregada, permite obter totais globais que facultam a comparação com os dados apurados sobre a execução dos fundos comunitários.

Ora, para a evidência do financiamento comunitário da execução orçamental a informação constante do mapa "Elementos informativos sobre os programas orçamentais" deve ser, à semelhança da informação do mapa 53, agregada por fonte de financiamento.

A agregação por fonte de financiamento dos dados da execução orçamental constantes daquele mapa permite a comparação com os valores de execução anual de cada Fundo fornecidos pelas Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras. Embora os dados do mapa não sejam totalmente comparáveis com os dados oriundos destas últimas entidades que respeitam a despesa validada e não a pagamentos efetivos, os totais de cada Fundo deveriam ser próximos em milhões de euros, o que ainda não se verifica.

Dessa análise comparativa resultam divergências vultuosas, na generalidade dos fundos (€ 961,0 M no FEDER, € 655,3 M no FEAGA e superiores a € 250 M no FSE e Fundo de Coesão), que podem traduzir a aplicação do modelo de registo preconizado pela DGO, se estas diferenças corresponderem realmente a execução financeira de fundos comunitários sem cofinanciamento público nacional,

[1] Constante do ponto 95 e Anexo IV da Circular Série A, n.º 1370.

situação em que os serviços registam a receita e a despesa em extraorçamental[1], ou podem representar uma incorreta utilização da classificação económica na movimentação deste tipo de fundos, sendo necessário para o correto apuramento desta situação a existência na CGE de informação sobre o volume de operações extraorçamentais registadas pelos serviços.

Revela-se, assim, necessário que, no domínio dos fundos comunitários, exista informação sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental, dado o relevo desta informação para a análise da execução dos fundos comunitários.

5.3.2. Fluxos relativos ao Período de Programação 2007-2013

5.3.2.1. Execução do QREN

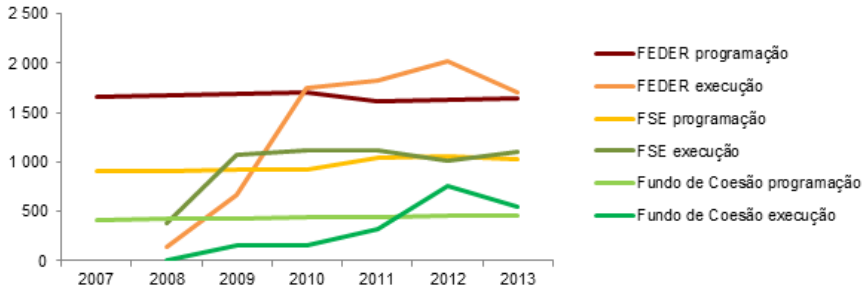
Neste âmbito estava programada para o ano de 2013 despesa comunitária no valor de € 3.132,0 M, dos quais € 1.643,1 M do FEDER, € 1.025,4 M do FSE e € 463,5 M do FC. Tendo em conta o montante de despesa comunitária[2] atingido em 2013 de € 3.350,1 M, registou-se uma taxa de execução anual de 107,0%, inferior à observada em 2012 (120,8%).

Face ao valor total da despesa pública executada em 2013 (€ 3.937,4 M), o cofinanciamento comunitário representou 85,1% contra 88,9% em 2012. Esta taxa superior a 85% ficou a dever-se à repercussão em 2012 do aumento das taxas de cofinanciamento incluído na reprogramação estratégica do QREN e que surtiu efeito em todas as operações anteriormente aprovadas.

As transferências oriundas da União Europeia no ano de 2013 totalizaram € 4.258,0 M, devido sobretudo aos reembolsos de FEDER (€ 2.206,0 M) e de FSE (€ 1.194,8 M) para os respetivos PO, fruto dos bons níveis de execução registados.

Gráfico 13 – Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31 de dezembro de 2013

(em milhões de euros)



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

[1] Cfr. ponto 39 da Circular Série A, n.º 1370, relativo à forma de registo pelas entidades da administração central dos fundos comunitários e da contrapartida nacional. Quando esta última existe dá sempre lugar a registo da receita e despesa orçamental.

[2] Não inclui os PO de Cooperação Territorial Europeia.

Em termos absolutos a despesa pública acumulada validada no âmbito do QREN ascendeu a € 19.251,9 M. Deste valor € 15.541,3 M respeitam a financiamento comunitário, representando taxas de execução[1] de 74,5% para a despesa pública e de 72,6% para a despesa comunitária.

O FSE foi o que mais contribuiu para este grau de execução financeira da despesa comunitária, com uma taxa de execução de 80,1%, em virtude dos bons níveis de execução dos PO por si financiados, nomeadamente do POPH. Já em relação ao FEDER e ao Fundo de Coesão, as taxas situaram-se em 70,5% e 63,5%, respetivamente.

Na execução do QREN evidenciam-se os três PO Temáticos[2] que foram responsáveis por 66,0% da execução comunitária[3], destacando-se o POPH com a melhor taxa de execução acumulada (79,8%). O conjunto dos PO financiados pelo FEDER, FC e FSE apresentaram em 2013 taxas de execução superiores a 100% (103,8%, 118,2% e 107,0%, respetivamente), estando a ser recuperadas execuções inferiores registadas sobretudo no período 2007-2009 mas que, no caso do Fundo de Coesão, se prolongaram até 2011, ano em que apenas foram executadas 73,8% das verbas disponíveis.

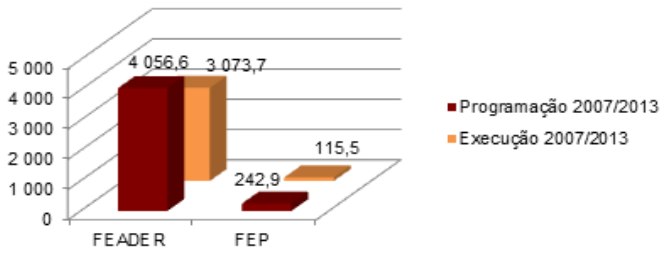
5.3.2.2. Execução dos Programas Operacionais financiados pelo FEADER e FEP

Os quatro programas operacionais cofinanciados pelo FEADER receberam em 2013 da União Europeia um total de € 656,5 M. O montante mais significativo destinou-se ao PRODER (€ 586,5 M), sendo os restantes montantes muito inferiores (€ 43,8 M transferidos para o PRORURAL, € 22,1 M para o PRODERAM e € 4,1 M para o PRRN). No mesmo período foi registada a entrada de € 34,3 M com destino ao PROMAR, no âmbito do FEP.

A maioria destes programas operacionais atingiu em 2013 níveis de execução superiores ao montante anual previsto, tendo o PRRN conseguido mesmo uma taxa de execução da despesa comunitária de 212,6% (€ 3,6 M), recuperando dos baixos valores de execução registados nos anos anteriores. No mesmo período verificaram-se taxas de execução de 119,1% (€ 616,5 M) no PRODER e 101,5% (€ 26,5 M) no PRODERAM. O PRORURAL executou um valor próximo do previsto para o ano – 96,9% (€ 43,0 M), mas o PROMAR registou uma taxa de execução anual de apenas 53,8% (€ 19,2 M).

Gráfico 14 – Programação e execução acumulada do FEADER e do FEP, em 31 de dezembro de 2013

(em milhões de euros)



Fonte: IFAP.

[1] Taxa de execução = despesa validada / despesa programada.

[2] PO Fatores de Competitividade, PO Valorização do Território e PO Potencial Humano.

[3] Dos quais 50,2% couberam ao PO Potencial Humano.

A taxa de execução atingida no FEADER (75,8%) representou uma significativa recuperação de atrasos anteriores. Porém a taxa de execução do FEP (47,6%) que financia exclusivamente o PROMAR, significa que este PO está a sobrecarregar os exercícios futuros e a comprometer a utilização integral dos recursos comunitários postos à disposição de Portugal[1].

Efetivamente, quanto à perda de recursos comunitários[2], apenas o PROMAR não conseguiu apresentar pedidos de reembolso em montante suficiente para executar a totalidade da autorização orçamental comunitária para 2011. Depois da anulação automática da verba de € 3.544.532,48, ocorrida a 31 de dezembro de 2012, no final de 2013 este PO foi sujeito a uma segunda anulação automática de € 16.194.048,76.

5.3.3. Outros fluxos

Os fluxos financeiros oriundos da União Europeia, no âmbito do FEAGA, ascenderam, em 2013, a € 771,5 M, dos quais € 761,2 M para os mercados agrícolas, € 4,8 M para a gestão centralizada das pescas e € 5,5 M para as medidas veterinárias. A execução financeira do ano registou pagamentos no montante de € 772,7 M, tendo ocorrido, porém, no mesmo período, devoluções no valor de € 5,9 M.

No âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária, em 2013, foram identificados € 76,0 M de transferências neste domínio, dos quais apenas foi possível relacionar como tendo passado pela Tesouraria do Estado € 28,6 M relativos ao Programa Aprendizagem ao Longo da Vida e € 7,9 M aos fundos FER, FFE, FI e FR.

Sendo certo que a DGO já encetou procedimentos com vista à recolha de informação neste domínio, continua a ser necessário que a respetiva implementação permita a obtenção de informação global sobre todos os fluxos comunitários anualmente transferidos pela União Europeia para Portugal, nomeadamente no âmbito das transferências diversas e dos PAIC e que essa informação conste da Conta Geral do Estado.

Após o final da execução de todos os PO do QCA III, são ainda relevantes as transferências realizadas pela União Europeia relativas a este período de programação. Em 2013 registaram-se fluxos financeiros de € 7,4 M do FEDER, € 113,7 M do FSE, € 55,0 M do FEOGA-Orientação e € 1,0 M do IFOP. É ainda de referir uma retenção de € 0,9 M de FEDER relativo ao QCAI.

Em 2013 foram ainda recebidos € 126,1 M para projetos do Fundo de Coesão II e pela Tesouraria do Estado transitaram também € 30,9 M, oriundos de dotações comunitárias diversas, classificados como "Diversos" pelo IGCP. Parte deste total inclui parcelas já tidas em conta no âmbito dos fluxos relativos a PAIC e ao FEAGA pelo que relevam ainda para o apuramento dos fluxos financeiros oriundos da União Europeia € 26,4 M.

[1] Tal como o QREN, estes Programas Operacionais têm a sua execução concentrada nos anos de 2008 a 2015. No final de 2013 a taxa de execução que teria de ser atingida, em termos teóricos, era de 75,0%.

[2] O Regulamento Comissão Europeia 1290/2005, do Conselho, de 11 de agosto, prevê para os programas de desenvolvimento rural a anulação automática das dotações comunitárias não utilizadas até 31 de dezembro do segundo ano seguinte àquele a que a dotação respeita. Idêntica previsão consta do Regulamento da Comissão Europeia 1198/2006, do Conselho, de 27 de julho, relativamente ao FEP.

6. Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

6. FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

Na CGE, os fluxos financeiros da administração central com o sector público empresarial (SPE)[1] estão, nuns casos, identificados através da respetiva classificação económica, noutros, englobados em classificações em que essa especificação não existe. Assim, o classificador económico das receitas e das despesas[2] não distingue as sociedades financeiras públicas das privadas, o que não é coerente, uma vez que essa distinção é feita relativamente às sociedades não financeiras. Do lado das receitas, nos ativos financeiros, o classificador também não distingue as que provêm do SPE.

Estas lacunas não permitem uma análise detalhada dos valores constantes na CGE e dificultam muito o cumprimento pelo Tribunal de Contas do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto. Com vista a colmatar as deficiências de informação sobre os fluxos com o SPE, no exame efetuado neste capítulo é utilizada informação resultante de ações de controlo e de solicitações a diversas entidades processadoras.

De novo, na Proposta de LOE/2013 (n.º 103/XII), não foram incluídos elementos informativos sobre as "transferências orçamentais para as empresas públicas", contrariando o disposto na LEO[3], o que não permite avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

Sobre estas questões[4], em contraditório, a DGO disse[5]: *"Reitera-se o que tem vindo a ser referido sobre os ajustamentos aos classificadores no sentido dos mesmos não serem efetuados de forma avulsa e na medida das necessidades, mas sim integrados no âmbito da revisão do processo orçamental em curso"; "Na proposta do Orçamento de Estado de 2014, a DGO deu acolhimento a esta recomendação, em que o respetivo Relatório integra nos anexos – Quadro A2.1 – «Transferências e subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais» sistematizando a informação relativa aos fluxos com as empresas públicas identificando as entidades beneficiárias dos mesmos (...)"*. Esta recomendação foi acolhida, mas só relativamente às empresas públicas não financeiras, persistindo "verbas a desagregar", isto é, sem identificação do beneficiário.

Em 2013, os fluxos financeiros entre o OE e o SPE são os que se sintetizam no quadro seguinte:

[1] Para efeitos do presente capítulo, utiliza-se uma aceção ampla de SPE, segundo a qual este é constituído pelas empresas, sob qualquer forma legal, em que o capital social ou estatutário é detido de forma direta ou indireta pelo Estado ou por quaisquer outras entidades da administração pública central, regional ou local. Neste capítulo inclui-se nas empresas públicas as abrangidas, a partir de 2012, no subsector dos SFA como entidades públicas reclassificadas (EPR) e que, nesta qualidade, são mencionadas noutros pontos do Parecer.

[2] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

[3] Artigo 37.º, n.º 1, alínea q).

[4] E sobre as recomendações, que a propósito se formulam no ponto 16, n.os 35 – PCGE/2013 e 36 – PCGE/2013.

[5] A Ministra de Estado e das Finanças informou dar por reproduzida a resposta da DGO.

Quadro 69 – Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE

(em milhões de euros)

Subsectores	Receitas provenientes do SPE	Despesas destinadas ao SPE	Saldo
Juros	239	-	239
Dividendos e participações nos lucros	410		410
Transferências e subsídios	6	492	-486
Empréstimos a m. l. prazos (líquidos de reembolsos)		2 074	-2 074
Aumentos de capital e outros ativos financeiros	-	546	-546
Alienação de partes sociais de empresas	1 459		1 459
Total	**2 114**	**3 112**	**-998**

Fonte: CGE/2013 e serviços processadores.

Desses fluxos resultou um saldo global desfavorável para a administração direta do Estado de € 998 M e que se deveu sobretudo, por um lado, à despesa com empréstimos a médio e longo prazos e aumentos de capital que atingiram € 2.620 M e, por outro, à receita com privatizações que ascenderam a € 1.459 M (sem a qual o saldo seria desfavorável em € 2.457 M).

6.1. Fluxos financeiros para o SPE

A CGE evidencia como fluxos para entidades do SPE despesas classificadas em *transferências correntes*, *subsídios*, *transferências de capital* e *ativos financeiros*, nas seguintes rubricas de classificação económica:

Quadro 70 – Fluxos financeiros para o SPE

(em milhões de euros)

Classificação das despesas	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
Despesas correntes	381	78	459	14,7
Transferências correntes	190	74	264	8,5
Sociedades (*) não financeiras/Públicas	3	71	74	2,4
Serviços e fundos autónomos (EPR)	187	3	190	6,1
Subsídios	191	4	195	6,3
Sociedades (*) não financeiras/Públicas	158	4	163	5,2
Sociedades financeiras / Bancos e outras instituições financeiras (**)	32	-	32	1,0
Despesas de capital	2 627	26	2 653	85,3
Transferências de capital	15	18	33	1,1
Sociedades (*) não financeiras / Públicas	6	18	24	0,8
Serviços e fundos autónomos (EPR)	9	-	9	0,3
Ativos financeiros	2 612	8	2 620	84,2
Empréstimos a médio e longo prazos (líquidos de reembolsos)	2 066	8	2 074	66,7
Ações e outras participações/ Sociedades (*) não financeiras / Públicas	1	-	1	-
Ações e outras participações/ Serviços e fundos autónomos (EPR)	505	-	505	16,2
Outros ativos financeiros/Sociedades (*) não financeiras / Públicas	40	-	40	1,3
Total	**3 008**	**104**	**3 112**	**100,0**
(%)	96,7	3,3	100,0	

(*) Sociedades e quase sociedades.

(**) Valores apurados junto dos respetivos serviços processadores, tendo-se excluído do total da rubrica as importâncias não referentes ao SPE.

Fonte: CGE/2013 e serviços processadores.

O total dos fluxos destinados ao SPE (incluindo EPR) evidenciados na CGE é de € 3.112 M. Deste montante, € 3.008 M (96,7%), proveio dos serviços integrados, destacando-se os empréstimos a médio e longo prazos (líquidos de reembolsos) e os aumentos de capital às empresas identificadas no quadro seguinte, que totalizaram € 2.571 M:

Quadro 71 – Empréstimos e aumentos de capital pelo Estado (serviços integrados)

(em milhões de euros)

Empresas	Empréstimos a médio e longo prazos			Aumentos de capital	Total
	Concessão	Reembolsos	Líquido		
Metropolitano de Lisboa	412,9	153,5	259,4	475,4	734,8
Metro do Porto	759,7	148,3	611,4	-	611,4
REFER	804,5	515,7	288,8	21,0	309,8
Estradas de Portugal	702,6	426,3	276,4	8,9	285,3
Transtejo	118,6	-	118,6	-	118,6
Parvalorem e Parups	510,5	-	510,5	-	510,5
OPART	0,9	-	0,9	-	0,9
Total	**3 309,7**	**1 243,7**	**2 066,0**	**505,3**	**2 571,4**

Fonte: CGE/2013 e serviços processadores.

Foram principais beneficiárias de empréstimos e de aumentos de capital as empresas do sector dos transportes, totalizando € 2.060 M, com destaque para o Metropolitano de Lisboa (€ 735 M) e o Metro do Porto (€ 611 M), devido, nomeadamente, à despesa com a operação de liquidação antecipada de *swaps* realizada em 2013. A título de empréstimos, para a Parups e a Parvalorem foram despendidos € 510 M (destinados sobretudo ao reembolso de empréstimos da CGD concedidos no âmbito do BPN e ao pagamento dos respetivos juros) e para OPART, € 1 M. Por ordem de grandeza, seguem-se na despesa dos serviços integrados as indemnizações compensatórias (€ 300 M), contabilizadas em *transferências correntes* para SFA - EPR (€ 187 M) e em subsídios a empresas públicas (€ 113 M).

No quadro seguinte, constam as empresas beneficiárias de empréstimos, de aumentos de capital e de indemnizações compensatórias, bem como verbas que receberam a outros títulos:

Quadro 72 – Empresas beneficiárias de empréstimos, aumentos de capital e indemnizações compensatórias

(em milhões de euros)

Empresas	Empréstimos e aumentos de capital (a)	Indemnizações compensatórias (b)	Outras verbas (c)	Total	Estrutura (%)
Transportes	2 060,0	212,3	10,5	2 282,7	79,2
Metropolitano de Lisboa	734,8	47,9	4,8	787,5	27,3
Metro do Porto	611,4	14,6	0,9	626,9	21,7
REFER	309,9	53,8	2,4	366,0	12,7
Estradas de Portugal	285,3	-	-	285,3	9,9
TRANSTEJO e SOFLUSA	118,6	8,1	0,4	127,2	4,4
CP	-	37,7	1,7	39,4	1,4
CARRIS	-	21,7	0,3	21,9	0,8
STCP	-	15,7	-	15,7	0,5
SATA	-	8,9	-	8,9	0,3
TAP	-	4,0	-	4,0	0,1
Parvalorem e Parups	510,5	-	-	510,5	17,7
Comunicação Social	-	65,2	-	65,2	2,3
RTP	-	52,0	-	52,0	1,8
LUSA	-	13,2	-	13,2	0,5
Cultura	0,9	22,2	1,8	24,9	0,9
OPART	0,9	15,1	1,4	17,4	0,6
Teatro Nacional S. João	-	3,8	0,4	4,2	0,1
Teatro Nacional D. Maria II	-	3,3	-	3,3	0,1
Total	**2 571,4**	**299,6**	**12,3**	**2 883,2**	**100,0**

(a) Por conta do Cap. 60 – Despesas excecionais do Ministério das Finanças.

(b) Verbas atribuídas pela RCM n.º 23/2013, de 10 de abril, processadas por conta do Cap. 60 do Ministério das Finanças.

(c) Transferências de capital do Ministério da Economia (empresas de transportes) e correntes do FFC (empresas de espetáculos culturais).

Fonte: CGE/2013 e serviços processadores.

Às 18 empresas foi entregue € 2.883 M, correspondente a 92,7% dos fluxos para o SPE. Foram principais beneficiárias as empresas de transportes e de infraestruturas ferroviárias e rodoviárias que receberam € 2.283 M, com destaque para o Metropolitano de Lisboa (€ 788 M) e o Metro do Porto (€ 627 M). A Parvalorem e a Parups receberam € 510 M. Às empresas de comunicação social foi pago € 65 M, tudo em indemnizações compensatórias: € 52 M à RTP e € 13 M à Lusa. As empresas de espetáculos culturais receberam € 25 M, com destaque para a OPART (Teatro Nacional de S. Carlos e Companhia Nacional de Bailado) com € 17 M.

Ainda a título de *subsídios a empresas públicas*, no âmbito de responsabilidades do Estado para redução do défice tarifário foi pago € 44 M: € 25 M à Empresa de Eletricidade da Madeira e € 19 M à Eletricidade dos Açores sendo de notar que a CGE contabiliza, incorretamente, mais € 123 M com essa classificação pagos a entidades do sector privado (cfr. ponto 3.3.1).

Em *subsídios a sociedades financeiras*, a CGE contabiliza o montante de € 80 M. Pelas razões apontadas (o classificador económico da despesa não distingue entre sociedades financeiras públicas e sociedades financeiras privadas) não é possível apurar o montante destinado às instituições financeiras do SPE. A DGTF informou que, daquele montante, foram pagos a entidades financeiras públicas (CGD) € 32 M, verba referente a bonificação de juros.

Têm também significado as *transferências correntes* efetuadas pelo subsector dos SFA para empresas públicas (incluindo EPR), que totalizaram € 74 M, com destaque para as efetuadas pelo Instituto Nacional de Aviação Civil (€ 23 M, dos quais € 21 M para ANA), o Instituto do Turismo de Portugal (€ 22 M, dos quais € 15 para a AICEP) e o IAPMEI (€ 11 M, também para a AICEP).

As *transferências de capital para empresas públicas* atingiram € 33 M, com destaque para as efetuadas por serviços do Ministério da Economia (€ 14 M[1]); IFAP (€ 9 M); e Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (€ 5 M).

A despesa em *outros ativos financeiros* foi de € 40 M, referente a pagamentos em execução de avales ao Fundo de Contragarantia Mútuo (€ 34 M) e à Parque Expo'98 (€ 6 M).

Em 2013, foram ainda autorizadas operações relacionadas com entidades do SPE, no montante de € 0,6 M, referentes à assunção de passivos e à regularização de responsabilidades de sociedades anónimas de capitais públicos, previstas no artigo 121.º da LOE/ 2013.

6.2. Fluxos financeiros provenientes do SPE

As receitas provenientes do SPE constam do quadro seguinte, sendo de notar que a CGE apenas especifica, dadas as já mencionadas limitações do classificador económico, os fluxos de *juros* e de *transferências correntes* com origem em "sociedades não financeiras públicas". Nos restantes casos os valores constam da CGE de forma agregada, tendo-se determinado os que respeitam a entidades do SPE através do exame da informação prestada pelos serviços recebedores.

[1] Dos quais € 11 M às empresas de transportes do Quadro 72 ("outras verbas").

Quadro 73 – Fluxos financeiros com origem no SPE

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
Receitas correntes	652	3	655	31,0
Rendimentos de propriedade	649	1	649	30,7
Juros / Administrações públicas / SFA (EPR)	239	-	239	11,3
Dividendos e participações nos lucros de sociedades (*) não financeiras (**)	50	1	51	2,4
Dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras (**)	359	-	359	17,0
Transferências correntes	3	2	6	0,3
Sociedades (*) não financeiras/Públicas	3	2	6	0,3
Receitas de capital	1 419	40	1459	69,0
Ativos financeiros	1 419	40	1459	69,0
Empréstimos a médio e longo prazos/SFA (EPR)	(a)			
Alienação de partes sociais empresas	1 419	40	1 459	69,0
Total	**2 071**	**43**	**2 114**	**100,0**
(%)	98,0	2,0	100,0	

(*) Sociedades e quase sociedades.

(**) Valores obtidos junto dos serviços processadores da receita, tendo-se excluído do total da rubrica as importâncias não referentes ao SPE.

(a) Os reembolsos, por EPR, de empréstimos do Estado totalizaram € 1.244 M, montante deduzido à despesa com empréstimos (Cfr. Quadros 70 e 71).

Fonte: CGE/2013 e serviços processadores.

O total dos fluxos provenientes do SPE foi de € 2.114 M, constituindo essencialmente receita do orçamento dos serviços integrados (€ 2.071 M, 98,0%).

A *alienação de partes sociais de empresas* ascendeu a € 1.459 M [correspondendo à privatização da ANA (€ 993M) e dos CTT (€ 467 M)], montante que figura, parcialmente, na receita dos serviços integrados (€ 1.419 M) e na receita do FRDP (€ 40 M)[1].

Os *dividendos e participação nos lucros em bancos e outras instituições financeiras*, € 359 M, respeitam na sua totalidade ao Banco de Portugal. Quanto aos das *empresas públicas não financeiras* foram recebidos € 50 M: € 37,5 M da Parpública, € 8,2 M das administrações portuárias, € 3,5 M da NAV, € 0,4 M da EDM e € 0,4 M da PME Investimentos.

Os juros, de empréstimos concedidos pelo Estado às EPR, foram de € 239 M, pagos pela Estradas de Portugal (€ 89 M), a REFER (€ 84 M), o Metropolitano de Lisboa (€ 36 M), o Metro do Porto (€ 27 M) e a Parque Escolar (€ 4 M). Foram financiados por novos empréstimos concedidos em 2013[2].

[1] Para permitir a transferência para o FRDP, que deveria ter sido efetuada em 2012, do montante da reprivatização do BPN.

[2] Recorde-se que, em 2013, os *empréstimos a médio e longo prazos* concedidos a EPR líquidos de reembolsos ascenderam a € 2.066 M.

7. Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

7. FLUXOS FINANCEIROS COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS E COM AS AUTARQUIAS LOCAIS

Neste capítulo analisam-se os fluxos de receita e de despesa, orçamental e extraorçamental, entre a administração central, incluindo a segurança social, e as administrações regional e local[1]. O exame baseou-se nos dados contidos nos mapas da CGE, na informação obtida através dos sistemas informáticos da DGO (SIGO e SGR) e de validações junto das entidades envolvidas[2].

O OE prevê as transferências para as regiões autónomas no Mapa XVIII (*"Transferências para as Regiões Autónomas"*), para os municípios no Mapa XIX (*"Participação dos Municípios nos Impostos do Estado"*) e para as freguesias no Mapa XX (*"Participação das Freguesias nos Impostos do Estado"*).

Por sua vez, a CGE integra apenas mapas relativos às transferências para as regiões autónomas e para os municípios, mapas que não sistematizam nem contêm a totalidade dos fluxos financeiros com as administrações regional e local.

Com base na informação recolhida pelo Tribunal, o quadro seguinte faz essa sistematização e apura diferenças.

Quadro 74 – Fluxos financeiros com as Administrações Regional e Local em 2013

(em milhões de euros)

	OE	CGE (Mapas XVIII e XIX)	Valores da execução apurados TC	Diferença
Regiões Autónomas (1+2+3+4)	**561**	**561**	**1 363**	**803**
1. Mapa XVIII	561	561	561	-
2. Informação não incluída no Mapa XVIII	-	-	358	358
3. Operações extraorçamentais	-	-	362	362
4. Segurança Social	-	-	82	82
Autarquias Locais (5+6+7+8+9)	**2 468**	**2 284**	**4 099**	**1 815**
5. Mapa XIX	2 284	2 284	2 284	-
6. Mapa XX	184	-	184	184
7. Informação não incluída nos Mapas XIX e XX	-	-	658	658
8. Operações extraorçamentais	-	-	963	963
9. Segurança Social	-	-	10	10

Fonte: OE, CGE, SIGO e informação prestada pelas entidades.

Quanto aos fluxos para as regiões autónomas, a diferença, de € 803 M relativamente ao Mapa XVIII da CGE respeita a *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 358 M), operações extraorçamentais (€ 362 M) e a *transferências* efetuadas no âmbito da segurança social (€ 82 M).

Relativamente às autarquias locais, os Mapas XIX e XX do OE e XIX da CGE incluem a sua participação nos impostos do Estado, mas não consideram outros fluxos que atingem € 1.815 M: € 963 M de operações extraorçamentais; € 658 M de *empréstimos*, *subsídios* e outras *transferências* (não incluídas nesses mapas); e € 10 M da segurança social.

[1] Não abrange os fluxos relativos aos sistemas contributivos (SS, ADSE, CGA).

[2] No que respeita aos fluxos com as regiões autónomas a validação foi realizada através das Secções Regionais do TC; quanto à informação sobre a segurança social procedeu-se à confirmação junto da Área de Responsabilidade do TC que exerce o controlo neste domínio.

Relativamente a essas questões, em contraditório, a DGO disse: *"Na sequência da recomendação desse Tribunal (…) foi incluída na CGE 2013 informação sobre os fluxos monetários com a Administração local e regional. De igual modo, o OE 2014 já inclui essa mesma informação de forma a evidenciar não apenas as transferências do OE constantes dos mapas XVIII e XIX, mas também os fluxos com outros subsetores, os subsídios, os ativos e os passivos financeiros"*. Efetivamente no Relatório da CGE (Quadros 72 e 74) foi incluída informação adicional à que consta nos Mapas XVIII e XIX, mas continua a não abranger a totalidade dos fluxos com as regiões autónomas e as autarquias locais.

7.1. Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas

7.1.1. Da Administração Central para as Regiões Autónomas

O OE previa, inicialmente, transferências para a administração regional no montante de € 561 M (€ 242 M para a Madeira e € 319 M para os Açores)[1], valor que não incluía os fluxos transferidos pela segurança social (€ 132 M) e os *ativos financeiros/empréstimos* (€ 500 M). Este valor global inicial, de € 1.193 M, sofreu anulações, de € 50 M, no subsector segurança social, ascendendo no final, a € 1.143 M. A execução orçamental foi de € 1.001 M (incluindo € 82 M da segurança social), menos € 439 M que em 2012, conforme se mostra no quadro seguinte:

Quadro 75 – Fluxos financeiros destinados à Administração Regional

(em milhões de euros)

Entidades pagadoras	Tipologia	Pagamentos		Variações 2013/2012
		2012	2013	
Operações orçamentais				
Região Autónoma da Madeira		**875**	**600**	**-275**
DGTF - Cap. 60	Empréstimos a m. l. prazos	635	358	-277
Gabinete do Representante da RAM	Lei de meios ao apoio e reconstrução na RAM e repartição de solidariedade	240	242	2
Região Autónoma dos Açores		**469**	**319**	**-150**
DGTF - Cap. 60	Subsídios	135	0	-135
Gabinete do Representante RAA	Fundo de Coesão e repartição de solidariedade	326	318	-8
Secretaria-Geral do ex-MEID	Fundo Regional de Coesão - Açores	8	0	-8
ACSS, FCT, IFAP	Diversas	-	1	-
Total Regiões Autónomas		**1 344**	**919**	**-425**
Segurança Social		**96**	**82**	**-14**
Total das Operações orçamentais das Regiões Autónomas		**1 440**	**1 001**	**-439**
Operações extraorçamentais				
Região Autónoma da Madeira		**80**	**130**	**50**
IFDR	FEDER e F. Coesão	63	110	47
IGFSE	P.O. Madeira (RUMOS)	17	18	1
IFAP	PRODERAM	5	3	- 2
Região Autónoma dos Açores		**237**	**232**	**-5**
IFDR	FEDER e F. Coesão	191	194	3
IGFSE	P.O. Açores (PRO-Emprego)	46	39	-7
Total das Operações Extraorçamentais das Regiões Autónomas		**317**	**362**	**45**

Fonte: SIGO e informação prestada pelas entidades intervenientes, designadamente no que toca às operações extraorçamentais, pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ex-IGFSE e ex-IFDR) e pelo IFAP.

[1] De acordo com o Mapa XVIII do OE inicial.

Dos € 1.001 M executados por operações orçamentais, 55% (€ 560 M) resultaram da aplicação da Lei das Finanças Regionais[1] (Açores – € 318 M e Madeira – € 242 M) e 36% (€ 358 M) decorreram de *empréstimos a médio e longo prazos* à Madeira. O valor remanescente, € 82 M, respeita à segurança social.

Os fluxos extraorçamentais totalizaram € 362 M, mais € 45 M do que no ano anterior, sendo que € 232 M se destinaram aos Açores e € 130 M à Madeira. Segundo a informação recolhida junto das entidades executoras, estes fluxos corresponderam à execução de fundos comunitários, maioritariamente do FEDER e Fundo Coesão (Açores - € 194 M e Madeira - € 110 M), P.O. Açores – Pro-Emprego (€ 39 M), P.O. Madeira – RUMOS (€ 18 M).

7.1.2. Das Regiões Autónomas para a Administração Central

No quadro seguinte apresentam-se os fluxos orçamentais provenientes das administrações regionais para a administração central.

Quadro 76 – Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central

(em milhões de euros)

Administração Central	Execução	
	2012	2013
SFA	14	10
RAA	12	8
RAM	2	3
SI	19	43
RAA	-	4
RAM	19	39
Total	**33**	**53**

Fonte: CGE, SIGO e SGR.

Do total das receitas, € 53 M, (mais € 20 M do que em 2012), € 41 M provieram da Madeira e € 12 M dos Açores. Destaca-se no subsector dos SI, a DGTF, que recebeu € 39 M da RAM, relativos ao reembolso de empréstimos intercalares.

7.2. Fluxos Financeiros com as Autarquias Locais

7.2.1. Da Administração Central para as Autarquias Locais

O OE, no Mapa XIX – *"Participação dos Municípios nos Impostos do Estado"*, previa a transferência de € 2.284 M[2], destinando-se € 2.129 M às autarquias do continente, € 92 M dos Açores e € 63 M da Madeira, incluindo o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), o Fundo Social Municipal (FSM) e a participação variável no IRS.

[1] Repartição de Solidariedade e Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas.

[2] A serem realizadas pela DGAL.

No Mapa XX – *"Participação das Freguesias nos Impostos do Estado"*, inscreveu € 184 M de transferências, respeitando € 175 M às freguesias do continente, € 4 M às da Madeira e € 5 M às dos Açores, correspondentes ao Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).

A execução (abrangendo *transferências*, *subsídios* e *empréstimos*) foi a que se evidencia seguidamente:

Quadro 77 – Fluxos financeiros destinados à Administração Local

(em milhões de euros)

Entidade Processadora	Tipologia	Pagamentos		
		2012	2013	Variação 2012/2013
Direção-Geral das Autarquias Locais	Municípios - Cooperação Técnica e Financeira	3	1	-2
	Municípios - Fundo de Emergência Municipal	1	0	-1
	Municípios - Fundo De Equilíbrio Financeiro (FEF)	1 752	1 752	0
	Municípios - Fundo Social Municipal (FSM)	141	141	0
	Municípios - Transportes Escolares	23	23	0
	Freguesias - Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF)	184	184	0
	Freguesias - Remunerações dos Eleitos Locais	5	6	1
	Áreas Metropolitanas e Associações de Municípios	5	5	0
Subtotal DGAL		**2 115**	**2 113**	**-2**
ARSLVT, ARSC, ARSN e INEM	Saúde	2	2	-
IHRU	Habitação	15	22	7
IFAP	Agricultura	7	9	2
Turismo de Portugal	Turismo	39	42	3
IEFP	Emprego e Formação Profissional	22	42	20
DRE's e estabelecimentos de ensino não superior	Educação e ensino	378	386	8
DGTF - Cap. 60 (Despesas excecionais)	Empréstimos a médio e longo prazos	138	495	357
	Diversas	1	2	1
Outros Organismos	Diversas	10	15	5
Subtotal (SI e SFA excluído DGAL)		**612**	**1 013**	**401**
Subtotal		**2 727**	**3 126**	**399**
Segurança Social		**13**	**10**	**-3**
Total das Operações Orçamentais		**2 740**	**3 136**	**396**
Operações Extraorçamentais				
Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação (Atual DGPGF)	Educação Pré-escolar	4	-	-4
IFAP	PRODER e FEAGA	30	28	-2
IGFSE	POPH	7	6	-1
IFDR	QREN - FEDER e outros	734	538	-196
DGAL	Participação variável dos municípios no IRS	391	392	1
Total das Operações Extraorçamentais		**1 166**	**963**	**-203**

Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

Do montante executado por operações orçamentais (€ 3.136 M), 67,4% (€ 2.113 M) foram processados pela DGAL, destinando-se € 1.917 M aos municípios, € 190 M às freguesias e € 5 M às áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, menos € 2 M do que em 2012.

Dos € 2.284 M previstos no Mapa XIX do OE para os municípios (€ 1.892 M por despesa orçamental e € 392 M, da participação variável dos municípios no IRS, por operações extraorçamentais) foram

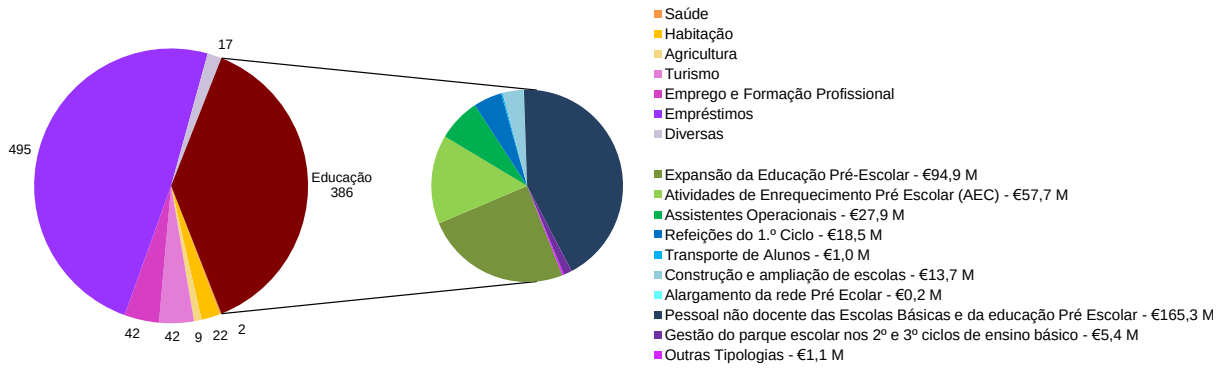
efetivamente transferidos pela DGAL para os municípios € 2.279 M[1], tendo ocorrido retenções no valor de € 5 M devido a:

- € 1,6 M relativos a 0,1% do FEF dos municípios do continente, que constituiu receita própria da DGAL[2];
- € 1,8 M por incumprimento da prestação atempada de informação financeira à DGAL e à DGO[3];
- € 1,2 M por violação dos limites de endividamento (sendo que as reduções das transferências são afetas ao Fundo de Regularização Municipal[4]).

A par dessas retenções ocorreram devoluções aos municípios no montante de € 7 M (€ 5,9 M – Fundo de Regularização Municipal; € 1,3 M – libertação de retenções por incumprimento de prestação de informação).

As verbas processadas pelas demais entidades (SI e SFA, exceto DGAL) atingiram € 1.013 M, mais € 401 M do que no ano anterior. Nestes fluxos destaca-se o aumento de € 357 M dos *empréstimos a médio e longo prazos*, que atingiram € 495 M. Aquele montante, pago por diversos organismos, teve a seguinte utilização:

Gráfico 15 – Verbas para as Autarquias Locais excluindo os fluxos processados pela DGAL



Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

Destacam-se nos pagamentos por outras entidades que não a DGAL, os efetuados por serviços do Ministério da Educação € 386 M (38,1% do total), com destaque para as verbas destinadas ao "pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar" (€ 172 M), à educação pré-escolar (€ 94 M) e a atividades de enriquecimento curricular (€ 57 M).

Nas operações extraorçamentais, foram registados € 963 M, destacando-se os fundos comunitários transferidos pelo IFDR (€ 538 M), para financiamento dos projetos enquadrados no QREN,

[1] Inclui € 45 M que foram pagos diretamente a entidades credoras dos municípios, nomeadamente SNS, ADSE e outras (penhoras, bancos, DGTF, etc.).
[2] Nos termos do artigo 95.º do OE.
[3] Cfr. artigo 50.º da Lei das Finanças Locais (LFL).
[4] Cfr. artigos 5.º, n.º 4 e 42.º da LFL e artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março.

INTERREG e outros e pelo IFAP, € 28 M, para financiamento do PRODER e outros. A participação variável dos municípios no IRS, € 392 M, mais € 1 M que em 2012.

7.2.2. Das Autarquias Locais para a Administração Central

O quadro seguinte faz a síntese dos fluxos orçamentais da administração local para a administração central.

Quadro 78 – Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central

(em milhões de euros)

Administração Central	Execução	
	2012	2013
SFA	50	59
SI	25	38
Total	**75**	**97**

Fonte: CGE, SIGO e SGR.

Destaca-se no subsector dos SFA, € 37 M de pagamentos à ACSS relativos a encargos com os trabalhadores da administração local por prestações de saúde pelo SNS. Nos SI relevam € 30 M destinados à DGTF relativos a reembolsos de empréstimos concedidos a diversas autarquias locais.

8. Benefícios Fiscais; Subsídios e Outras Formas de Apoio

8. BENEFÍCIOS FISCAIS; SUBSÍDIOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO

8.1. Benefícios Fiscais

No Relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal examina os apoios concedidos através dos benefícios fiscais[1] (BF). Ao atribuir BF o Estado renuncia à receita que seria obtida caso fosse aplicado o regime de tributação-regra de cada imposto a factos ou a contribuintes a ele sujeitos. Essa receita cessante é designada por Despesa Fiscal (DF), prevista no OE por imperativo constitucional e relevada na CGE de acordo com o Classificador dos BF (CBF)[2].

A apreciação do Tribunal sobre a DF relevada na CGE[3] decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer[4] que envolveram a formulação de questionários e exame das respostas dos serviços responsáveis, a revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e o exame de uma amostra representativa das operações de quantificação da DF. Do exame efetuado resulta, em síntese:

- A DF relevada na CGE de 2013 (€ 1.678 M) cresce 63% face à de 2012 (€ 1.030 M), na sequência do aumento de € 297 M em IRC e de € 342 M em Imposto do Selo (IS) – ***vide 8.1.1.***
- A CGE não releva toda a DF quantificada pela AT como é o caso da omissão de € 30 M em IRC e de € 5,4 M em Imposto Único de Circulação (IUC) – ***vide 8.1.1.***
- A CGE releva € 370 M de DF em IS proveniente de três verbas da Tabela Geral do IS (TGIS). Todavia, em 2013 os sujeitos passivos declararam, ainda, € 126.111 M[5] por operações e atos isentos relativos às restantes verbas da TGIS, cuja determinação é da responsabilidade da AT mas que não foi quantificada alegadamente por insuficiências do sistema de informação e controlo desse imposto. A DF potencial resultante da aplicação das taxas mínimas previstas na TGIS aos montantes declarados ascende a € 455 M – ***vide 8.1.1. e 8.1.2.3***.
- A criação, em 2013, do BF em IRC designado por *"crédito fiscal extraordinário ao investimento"* não foi acompanhada por medidas destinadas à cobertura da respetiva receita cessante, estimada pela AT em € 221 M[6]. Assim, não foi dado cumprimento à LEO, diminuindo a receita do imposto e não contribuindo para a consolidação orçamental – ***vide 8.1.3***.

[1] Nos termos do artigo 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, são benefícios fiscais as medidas de carácter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes e superiores aos da própria tributação que impedem.

[2] Nos termos dos artigos 106.º da Constituição e 6.º, 8.º, 13.º, 24.º e 37.º da LEO. O CBF foi aprovado pela Deliberação n.º1447/2007 do Conselho Superior de Estatística, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 144, de 27 de julho.

[3] Tendo por referência os regimes de tributação de cada imposto, a LGT, o EBF, a LEO, os OE de 2011 a 2013, os resultados da última reavaliação dos BF (em 2005) e referenciais internacionais neste domínio.

[4] Incluindo uma auditoria ao controlo da receita cessante por BF visando contribuir para habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre a regularidade, correção financeira e adequada relevação da DF de 2013.

[5] Valor determinado com base em informação obtida da AT. A TGIS prevê 34 verbas suscetíveis de isenção.

[6] Benefício criado pela Lei n.º 49/2013, 16 de julho. A DF do BF utilizado em 2013, a relevar na CGE de 2014 (ano das declarações de rendimentos de 2013) é suscetível de exame oportuno pelo Tribunal.

- Os sistemas de informação tributários não contêm registos completos sobre todos os benefícios e o volume e detalhe dos dados disponíveis para quantificar a DF não são uniformes para todos os impostos. Acresce que continua por aprovar a metodologia para a quantificação da DF com a definição da estrutura comum de cada imposto, a classificação dos respetivos BF e os métodos de cálculo, omissão que afeta a eficácia desse processo e inviabiliza a quantificação integral e rigorosa da DF – ***vide 8.1.2. e 8.1.6.***
- Subsistem inconsistências entre os montantes de DF indicados no Relatório do OE e estimados na LOE, os quais obedecem a critérios e estrutura diferentes da informação relevada na CGE, ao arrepio do que a LEO determina[1] – ***vide 8.1.4.***
- As deficiências detetadas nos sistemas e nos procedimentos de informação e controlo afetam a integralidade e fiabilidade da informação sobre a DF, mantendo o Tribunal reservas sobre a DF relevada na CGE, manifestamente subavaliada – ***vide 8.1.2. e 8.1.6.***

8.1.1. Omissão de despesa fiscal na CGE

A evolução da DF relevada na CGE de 2011 a 2013 consta do quadro e do gráfico seguintes:

Quadro 79 – Evolução da despesa fiscal

(em milhões de euros)

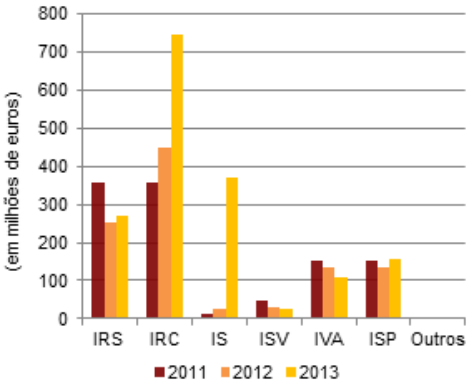
Imposto	Valor			Evolução		
	2011	2012	2013	2012/11	2013/12	2013/11
IRS (a)	357	251	269	-106	18	-88
IRC (a)	357	448	745	91	297	388
IS	14	28	370	14	342	356
ISV	46	30	26	-16	-4	-20
IVA	153	135	109	-18	-26	-44
ISP	154	137	158	-17	21	4
Outros (b)	2	2	2	0	0	0
Total	**1 082**	**1 030**	**1 678**	**-52**	**648**	**596**

a) A DF indicada no ano é relativa ao exercício anterior.

b) Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA) e Imposto sobre o Tabaco (IT).

Fonte: CGE.

Gráfico 16 – Evolução da despesa fiscal



A DF relevada na CGE de 2013 (€ 1.678 M) cresce 63% (€ 648 M) face a 2012[2] em virtude, essencialmente, do registo, pela primeira vez, da DF por BF em IRC a Sociedades Gestoras de Participações Sociais (SGPS) (€ 156 M) e por isenções de operações e atos previstos na verba 1.2 da TGIS[3] (€ 306 M).

[1] Nos termos do n.º 7 do artigo 75.º (quanto ao Mapa XXI do OE para 2013 e ao Mapa 42 da CGE de 2013).

[2] A evolução referida reporta-se, como sempre, à DF relevada na CGE, com as limitações assinaladas. Apreciar a evolução da DF efetiva depende, evidentemente, da sua integral relevação na CGE.

[3] Verba 1.2 da TGIS - *"Aquisição gratuita de bens, incluindo por usucapião, a acrescer, sendo caso disso, à da verba 1.1 sobre o valor"*, tributada à taxa de 10%.

Tendo em conta o impacto destes fatores, a DF quantificada pela AT não aumentou. Porém, a CGE continua a não relevar toda a DF quantificada pela AT. Concretamente, € 30 M em IRC por BF ao *"reinvestimento dos valores de realização"* e € 5,4 M em Imposto Único de Circulação (IUC)[1]. Por insuficiência de informação sobre os BF utilizados pelos contribuintes e por falta de metodologia para a quantificação da DF aprovada pela AT – ***vide 8.1.3. a 8.1.5.*** – também continua a não ser quantificada e relevada a DF seguinte:

- em IRS, por BF a *"residentes não habituais em território português" e a "arrendatários de imóveis de fundos de investimento"*[2];
- em IRC, relativa ao *"regime de tributação especial pelo grupo de sociedades"*[3];
- em IS, por operações e atos isentos no montante de € 126.111 M, enquadrados em 31 verbas da TGIS com taxas de imposto diferenciadas[4];
- em IVA, por isenções e operações sujeitas a taxa reduzida ou intermédia[5].

Nos termos da lei[6] a CGE *"deverá conter todos os (...) elementos que se mostrem adequados a uma prestação clara e completa das contas públicas"*. Ora, a subavaliação da DF por omissão de registo na CGE de montantes conhecidos é material e a ela acrescem valores indeterminados também relevantes, suscitando reservas os primeiros e reparo os segundos.

8.1.2. Principais deficiências na quantificação da despesa fiscal

8.1.2.1. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

Na DF em IRS relevada na CGE (€ 269 M), os BF a *"pessoas com deficiência"* representam 75% (€ 203 M). Porém, no método de cálculo utilizado para quantificar essa DF a AT não teve em conta as perdas reportadas[7] pelos contribuintes com deficiência, tendo considerado um rendimento tributável superior ao que resultaria com a inclusão dessas perdas. A AT reconheceu o problema referindo que *"(...) a despesa fiscal apurada não foi corretamente calculada (...) não foi devidamente acautelada a situação relativa a eventual reporte de perdas. Em consequência, a despesa fiscal nestes casos encontra-se sobreavaliada"*[8]. Compete à AT corrigir o método de cálculo desses BF sendo tal situação suscetível de exame oportuno pelo Tribunal.

---

[1] Em contraditório, a AT alega recorrentemente que o *"reinvestimento dos valores de realização"* não integra o conceito de BF. Remete-se, pois, para a fundamentação expressa pelo Tribunal em Pareceres anteriores – *vide 8.1.6. e 8.1.1. dos Pareceres sobre as CGE de 2011 e de 2012*. A DF em IUC estimada no Relatório do OE para 2013 (€ 10,4 M) não foi registada nos mapas da LOE e da CGE correspondentes.

[2] Nos termos do artigo 16.º, n.º 6, do CIRS e do Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional (FIIAH), aprovado pelo artigo 102.º da LOE para 2009.

[3] Nos termos do artigo 69.º do CIRC, na redação que vigorou até 2013. *Vide 8.1.1. do Parecer sobre a CGE de 2012 e ponto 23 do Relatório n.º 19/2014 (2.ª Secção)*.

[4] Montante de operações e atos isentos previstos nas verbas 2 a 27.2. da TGIS, declarados pelos sujeitos passivos na informação anual.

[5] Designadamente as operações isentas previstas nos n.º 15 e n.º 30 do artigo 9.º do CIVA e operações com finalidade extrafiscal sujeitas a taxa reduzida ou intermédia (*v.g.* verbas 1.9, 2.14, 2.17 da Lista I e verbas 1.10, 2.5 e 2.6 da Lista II do CIVA).

[6] *Vide* n.º 7 do artigo 76.º da LEO.

[7] Nos termos do artigo 55.º do CIRS.

[8] Resposta do Gabinete da Subdiretora-Geral do IR e das Relações Internacionais, de 9 de julho de 2014.

Acresce que não foi quantificada a DF relativa aos BF atribuídos a *"residentes não habituais em território português"* e a *"arrendatários de imóveis de fundos de investimento"* – ***vide 8.1.2.*** A AT reconheceu a omissão e informou estar a *"implementar os mecanismos necessários para a quantificação dessa despesa"*. Nos termos da lei[1] a criação de BF deve ser acompanhada de informação para a quantificação da correspondente DF e, inclusive, *"sempre que o julgar necessário, pode a administração fiscal exigir dos interessados os elementos necessários para o cálculo da receita que deixa de cobrar-se por efeito das situações de não sujeição tributária"*.

8.1.2.2. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

Na DF em IRC (€ 745 M), para além da falta de quantificação e de relevação na CGE – ***vide 8.1.1.*** – verificou-se que o método de cálculo utilizado na quantificação continua a excluir os BF anualmente declarados por contribuintes com prejuízos fiscais. Esses BF devem ser considerados para efeitos de quantificação da DF no ano em que o contribuinte apura lucro tributável, na medida em que aumentam o valor dos prejuízos fiscais dedutíveis com a subsequente diminuição do imposto liquidado[2].

Por sua vez, a DF em IRC por *"isenções definitivas"* inclui, indevidamente, € 8 M relativos a serviços do Estado que, por erro, declararam [à AT] rendimentos não sujeitos a imposto no campo para registar essas isenções no *Anexo D* da declaração de rendimentos do imposto[3].

A DF relativa ao *"Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial"* (€ 95 M, 13% da DF em IRC), segundo auditoria realizada pela IGF, estará também sobreavaliada por terem sido consideradas elegíveis todas as despesas de funcionamento e não, apenas, as contabilizadas como despesas com pessoal, até aos limites legais.

8.1.2.3. Imposto do Selo

A DF em IS (€ 370 M) continua subavaliada, não obstante o aumento muito significativo verificado com a quantificação das isenções relativas à verba 1.2 – ***vide 8.1.1.*** Com efeito, em 2013, os sujeitos passivos declararam, ainda, outras operações e atos isentos, no montante global de € 126.111 M[4], cuja DF não foi quantificada nem relevada na CGE. Essa omissão é responsabilidade da AT pois, ao não exigir a discriminação das isenções declaradas pelas correspondentes verbas da TGIS (tributadas a diferentes taxas), inviabiliza a determinação da taxa aplicável e o cálculo do imposto que seria devido na falta de norma de isenção[5].

---

[1] *Vide* n.º 3 do artigo 4.º do EBF.

[2] A DF é quantificada pelo método da receita cessante, no qual a DF é o imposto devido não considerando os BF utilizados. Porém, no ano em que seja liquidado imposto deve ter-se em conta, também, o efeito dos BF no valor do prejuízo fiscal reportado e quantificada a respetiva DF.

[3] As isenções definitivas são registadas pelos contribuintes no Anexo D - benefícios fiscais - da Declaração de Rendimentos de IRC. Dois serviços do Estado registaram € 3 M e € 5 M a título de isenção definitiva, indevidamente, visto não serem sujeitos passivos de IRC, nos termos do artigo 9.º do CIRC, tratando-se de rendimentos não tributados devido a não incidência de imposto.

[4] Declaração anual de informação contabilística e fiscal (Anexo Q) apresentada à AT pelos sujeitos passivos.

[5] Na sequência de observação do Tribunal e visando melhorar a informação declarativa, a LOE para 2014 alterou o artigo 52.º do CIS para: *"os sujeitos passivos (...) são obrigados a apresentar anualmente declaração discriminativa do imposto do selo liquidado e do valor das operações e dos atos realizados isentos deste imposto, segundo a verba aplicável da tabela, preferencialmente por via eletrónica."*

A omissão é materialmente relevante visto que a mera aplicação das taxas mínimas da TGIS às operações e aos atos isentos declarados (€ 126.111 M) gera uma DF potencial de € 455 M.

A AT reconhece que a falta de *"sistemas de liquidação, (...) de indicadores estatísticos, de controlo, análise e quantificação da DF em IS (...) dificulta quer o apuramento dos dados quer o controlo da consistência dos respetivos benefícios fiscais"* [1] e refere que o prazo para a entrega da declaração sobre BF utilizados em IS (até 15 de julho) inviabiliza a relevação da respetiva DF na CGE. Ora, cabe à AT promover todas as iniciativas pertinentes no sentido de serem ultrapassadas as atuais insuficiências da informação[2].

Em contraditório, a AT alega que a quantificação da DF em IS *"exequível do ponto de vista técnico acarretaria, inevitavelmente, um aumento muito considerável dos custos de cumprimento e dos custos de contexto, quer para a AT quer para os sujeitos passivos*". O Tribunal assinala que, entretanto, com a alteração do artigo 52.º do Código do IS operada pela LOE para 2014, a AT passou a dispor de informação sobre o valor das operações e dos atos realizados isentos desse imposto, segundo a verba aplicável da tabela, devendo a insuficiência reportada estar resolvida para exercícios futuros.

8.1.2.4. Imposto sobre o Valor Acrescentado

A DF em IVA (€ 109 M) provém, sobretudo, de isenções a *"instituições particulares de solidariedade social"* e às *"forças armadas e de segurança"* (€ 73 M) que operam por restituição de imposto[3]. Examinada a informação sobre essas isenções detetou-se que € 215 m foram indevidamente relevados como DF porque não correspondiam a restituições de imposto[4].

A DF em IVA continua subavaliada porque não é quantificada a despesa relativa a todas as operações isentas ou sujeitas a taxa reduzida ou intermédia que visam prosseguir finalidades extrafiscais[5]. O Tribunal tem sublinhado a necessidade de a AT ultrapassar as insuficiências decorrentes da falta de classificação dos BF em IVA, da definição das fontes de informação e dos métodos de cálculo da respetiva DF[6]. A aprovação de uma metodologia para a quantificação da DF do imposto é especialmente relevante face à necessidade de circunscrever os respetivos cálculos *"às operações que ocorrem no estágio final, de retalho, ou seja, as efetuadas a consumidores finais"*, como a AT reconhece[7].

---

[1] *Vide CGE de 2013*, página 81.

[2] Para além das insuficiências referidas, a informação reportada pela AT não incluiu a verba 17.2 da TGIS (contratos de crédito aos consumidores).

[3] Através de processo administrativo da competência da Direção de Serviços de Reembolsos da AT.

[4] Montante relativo a 22 registos de pedidos de restituição cancelados.

[5] Designadamente as operações isentas previstas nos n.º 15 e n.º 30 do artigo 9.º, nos artigos 13.º e 14.º e operações com finalidades extrafiscais sujeitas a taxa reduzida ou intermédia (*v.g.* verbas 1.9, 2.14, 2.17 da Lista I e verbas 1.10, 2.5 e 2.6 da Lista II do CIVA).

[6] Exemplos de critérios para a classificação de medidas fiscais de carácter excecional em IVA, como DF, constam do *"Rapport sur la fiscalité dérogatoire"* publicado em 2003 pelo *"Conseil des Impôts"* francês. *Vide* também *"Annexe au Projet de Loi de Finances pour 2013 – Évaluation des Voies et Moyens – Dépenses Fiscales – Les taux réduits de TVA qui ne sont actuellement pas classés comme des dépenses fiscales"*.

[7] Ofício do Gabinete do Diretor-Geral da AT, de 7 de maio de 2013 (ponto 6.7).

8.1.3. Concentração da DF em IRC por benefício e beneficiário

A DF em IRC continua concentrada num reduzido número de benefícios e beneficiários, como evidencia o quadro seguinte:

Quadro 80 – Principais benefícios da despesa fiscal de IRC

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	Despesa fiscal (DF)	% DF no Total	DF dos DMB (*)	% DF dos DMB
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social	159	21,3	130	81,8
Regime das Sociedades Gestoras de Participações Sociais (SGPS)	156	20,9	150	96,2
Sistema de Incentivos Fiscais em Invest. e Desenv. Empresarial - SIFIDE	95	12,8	33	34,7
Entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira a partir de 01-01-2007	69	9,3	22	31,9
Majoração à criação de emprego	43	5,8	9	21,6
Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual	41	5,5	36	88,1
Subtotal da DF em IRC	563	75,6	380	67,6
Total da DF em IRC	**745**	**100,0**		

(*) DMB – Dez Maiores Beneficiários.

Fonte: AT.

Os seis BF identificados originaram € 563 M de DF (76% da DF do imposto), dos quais € 380 M (68%) respeitam aos dez maiores beneficiários (com maior DF por BF). Os BF em IRC atribuídos *"a pessoas coletivas de utilidade pública"*, a *"SGPS"* e no âmbito do *"SIFIDE"* representam 55% (€ 410 M) da DF em IRC. Da DF relativa ao BF a SGPS 96,2% (€ 150 M) respeita aos seus dez maiores beneficiários.

A elevada concentração da DF em IRC acentua a necessidade de reavaliação dos respetivos BF para confirmação, formal e transparente, de que realizam os interesses públicos extrafiscais que determinaram a sua atribuição[1].

O Tribunal sublinha de novo que a revisão do Código do IRC não foi acompanhada de resultados sobre a reavaliação dos respetivos BF, designadamente da *"clara definição dos seus objetivos e da prévia quantificação da DF"* nos termos da lei[2].

Ora, a concessão de BF só é justificável desde que vise relevantes motivos económicos ou de justiça social claramente definidos e quantificados, especificamente a LEO exige a *"identificação de medidas destinadas à cobertura da receita cessante que resulte da criação ou alargamento de quaisquer benefícios fiscais"*[3].

[1] Reavaliação *"cuja análise deverá ser feita em termos de avaliar a eficácia económico-financeira dos benefícios fiscais, em si mesmos, e no confronto com outras medidas alternativas de intervenção pública, designadamente, mediante o confronto com a eficácia das despesas diretas (subsídios, subvenções e outras comparticipações)."* – *Vide* Nuno Sá Gomes, "Teoria Geral dos Benefícios Fiscais", Título I, Ponto 1-IV.

[2] Nos termos do n.º 3 do artigo 14.º da Lei Geral Tributária.

[3] Nos termos da alínea v) do n.º 1 do artigo 37.º da LEO.

O incumprimento da LEO é recorrente na criação de BF. Concretamente, em 2013, foi criado o *"crédito fiscal extraordinário ao investimento"* em IRC sem a identificação das medidas destinadas a compensar essa perda de receita (estimada, em 2014, pela AT em € 221 M[1]), não obstante a premência da consolidação orçamental em curso.

Em IRC existem sectores de atividade económica apoiados, em simultâneo, pela concessão de BF e de incentivos financeiros (despesa direta) pelo OE e pelos fundos estruturais e de coesão os quais, pela sua dimensão, são vistos como sucedâneos dos incentivos fiscais[2].

Tendo em conta os aspetos enunciados, o objetivo orçamental da diminuição do défice público e o tempo já decorrido desde a última reavaliação dos BF (em 2005) reitera-se a importância de nova reavaliação.

8.1.4. Deficiente relevação da DF no OE e na CGE

A DF é referida no Relatório do OE, estimada no OE (mapa XXI)[3] e relevada na CGE (mapa n.º 42). Porém, não é relevada de forma completa e apropriada visto não serem identificados todos os impostos e BF acompanhados da sua justificação económica e social, como a LEO determina[4]. Aliás, a previsão da DF no Relatório do OE (€ 8.499 M) não é consistente com a previsão inscrita no mapa XXI do OE (€ 2.629 M) e, em IUC, a DF foi prevista no Relatório do OE[5] mas não foi estimada no OE (mapa XXI) nem relevada na CGE (mapa n.º 42).

Cabe sublinhar que a informação sobre a DF não está organizada segundo o mesmo critério nos diferentes documentos de que consta e a que acima se alude (diferentes discriminações e denominações) ao arrepio da LEO que determina que a estrutura dos mapas contabilísticos gerais da CGE referentes à execução orçamental seja idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais[6]. Em IRS, ISP, IT, IABA e IS, a despesa é relevada de forma agregada com indicação genérica do BF, em IRC é indicada por tipo/modalidade técnica e, em IVA e ISV, é relevada por referência à norma ou ao diploma legal que prevê o respetivo BF.

Essa falta de consistência e transparência na apresentação da informação orçamental sobre a DF é também manifesta na previsão de *"redução adicional [da DF] de 6,1% face a 2012"* no Relatório do OE para 2013[7]. Ora, a DF em 2012 foi de € 1.030 M e a prevista na LOE para 2013 de € 2.629 M (mais 155%). Por sua vez, a DF relevada na CGE de 2013 foi de € 1.678 M, mais 63% face a 2012.

---

[1] Benefício criado pela Lei n.º 49/2013, de 16 de julho. A despesa fiscal do BF relativa ao ano de 2013 é relevada na CGE de 2014, ano da entrega das declarações de rendimentos de IRC daquele ano.

[2] Nos termos do preâmbulo do Decreto-Lei 485/88, de 30 de dezembro.

[3] A LEO determina, ainda, a inclusão na LOE de um mapa orçamental sobre *"Receitas tributárias cessantes dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social"* - artigo 32.º da LEO.

[4] Nos termos da alínea t) do n.º 1 do artigo 37.º da LEO.

[5] No Relatório do OE para 2013 referia-se expressamente que *"(...) alargou-se o universo de impostos para o qual se procedeu à quantificação da despesa fiscal, abrangendo-se agora também, o IUC (...)".*

[6] Nos termos do n.º 7 do artigo 75.º (quanto ao Mapa XXI do OE e ao Mapa 42 da CGE de 2013).

[7] Os Relatórios do OE de 2012 a 2014 não observam o disposto na LEO porque não referem as matérias relevantes para a apresentação e a justificação da DF inscrita nos mapas da LOE, nem atendem a que *"as variáveis utilizadas nas previsões macroeconómicas e orçamentais constantes do relatório devem ter presente os resultados dos anteriores desempenhos em matéria de previsões e os cenários de risco pertinentes"* – *vide* n.º 5 do artigo 36.º da LEO.

Em contraditório, a AT alega que *"para efeitos da elaboração do relatório da DF, no âmbito da preparação do OE foi utilizada a ótica económica (que atende ao ano/período fiscal), enquanto que na CGE foi utilizada a ótica financeira (que atende ao ano da liquidação)"* e que no OE *"foi incluída despesa relativa ao Continente e às Regiões Autónomas, sendo que a CGE inclui apenas a imputável ao Continente; foi utilizado um conceito alargado de BF que inclui despesa relativa a desagravamentos tributários que do ponto de vista da AT, não constituem verdadeiros BF. Na CGE foi utilizado um conceito mais restrito"*. O MF faz alegações semelhantes para concluir: *"Estes fatores determinam a necessária não comparabilidade direta entre os montantes apresentados"*.

Ora, a consequência das práticas descritas foi, evidentemente, a inconsistência da informação sobre a DF, *máxime*, entre relatórios e respetivas leis do OE, em incumprimento da LEO. A não adoção de um conceito *"único"* de DF e a respetiva relevação uniforme no OE e na CGE inviabiliza a comparação entre a DF orçamentada e a efetivamente realizada[1], que o Parecer deste Tribunal sobre a CGE deve comportar[2]. Acresce que, nos termos da LEO, os relatórios do OE e da CGE devem conter a matéria relevante para a apresentação e justificação da DF inscrita nos respetivos mapas orçamentais.

8.1.5. Insuficiente discriminação da despesa fiscal na CGE

O CBF destina-se a identificar os BF e a caracterizar e discriminar a respetiva DF, tendo sido criado com o objetivo de facilitar o controlo *a posteriori* das contas do Estado. Porém, o CBF não seguiu a sistematização dos BF que consta do EBF, não contém todas as funções e tipos de DF e ainda não foi revisto (apesar de prever a sua atualização anual), pelo que constitui um instrumento desatualizado e desadequado para classificar devidamente a DF, com prejuízo de maior transparência, controlo e caraterização dos BF e da DF a eles associada.

Face à referida falta de atualização do CBF 38,9% (€ 652,4 M) da DF não foi discriminada por *"função/finalidade"*, sendo imputada à rubrica residual *"Outros"* da função *"Assuntos económicos"*. Montantes muito elevados de DF por discriminar (69,8% em IRC, 67,4% em ISP e 64,2% em ISV) constituem limitações importantes para apreciar a eficiência e eficácia dos BF na prossecução dos objetivos extrafiscais que determinaram a sua atribuição[3].

8.1.6. Ineficácia do controlo da quantificação da DF instituído pela AT

Face à importância da informação sobre a receita cessante por BF (DF) e à sua reiterada subavaliação e insuficiente relevação na CGE, o Tribunal examinou a eficácia do sistema de controlo instituído pela AT para quantificar a DF[4]. As principais conclusões com relevância para a apreciação da CGE de 2013 são as seguintes:

- Os sistemas de informação tributários não contêm dados completos sobre todos os BF não assegurando a adequada e integral quantificação da respetiva DF.

[1] A necessidade de adoção de um conceito único de DF também foi enfatizada pelo FMI – *Vide* FMI, Fiscal Transparency Evaluation, October 2014, *"29 - Tax expenditure information disclosed in published documents is not consistent."*.

[2] Nos termos do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

[3] O OE não tem a justificação económica e social dos BF prevista na alínea t) do n.º 1 do artigo 37.º da LEO.

[4] *Vide Relatório de Auditoria n.º 19/2014 (2.ª Secção)*, disponível em www.tcontas.pt.

- O processo de quantificação da DF não tem por base metodologia aprovada pela AT com a definição da estrutura comum de cada imposto, a distinção entre BF e desagravamentos fiscais estruturais e a especificação dos critérios de classificação.
- A quantificação da DF não é acompanhada da inventariação completa e apropriada dos BF, por imposto, com a respetiva justificação económica e social.
- As deficiências identificadas nos sistemas de informação e controlo do processo de quantificação conduzem à subavaliação da DF, máxime, em IRC, IVA e IS.
- Face às deficiências verificadas nesses sistemas e aos erros materiais detetados na quantificação da receita cessante por BF, o Tribunal formulou reservas sobre os valores de DF inscritos nos mapas da LOE de 2012, no respetivo Relatório e na CGE.

As conclusões referidas suscitaram um conjunto de recomendações dirigidas ao Governo, no sentido de serem supridas as deficiências enunciadas. A AT informou o Tribunal que irá propor ao MF, a inventariação e classificação dos BF e o alargamento das obrigações declarativas, bem como irá definir as metodologias de quantificação da DF. Subsistem pois, no essencial, os motivos que suscitaram as reservas formuladas pelo Tribunal, sendo as medidas anunciadas pela AT – que vierem a ser aplicadas – suscetíveis de oportuno exame.

8.1.7. Deficiente controlo dos BF ao investimento contratual

O seguimento das deficiências que motivaram observações formuladas[1] no anterior Parecer do Tribunal relativamente aos contratos de concessão de BF ao investimento (contratos fiscais) conclui que os sistemas de informação e do controlo daqueles contratos continuam a ser deficientes. Falta informação sistematizada sobre esses contratos e respetiva publicitação[2] e sobre a articulação do controlo entre entidades gestoras (IAPMEI e AICEP) e o Conselho Interministerial de Coordenação dos Incentivos Fiscais (CICIFI). O quadro seguinte sintetiza a situação dos contratos fiscais e o controlo realizado pelo CICIFI e pelas entidades gestoras:

Quadro 81 – Situação e controlo dos contratos fiscais

Situação dos contratos		N.º Total	N.º de contratos por Entidade Gestora		N.º de contratos fiscalizados em 2013			N.º de relatórios enviados à AT
			IAPMEI	AICEP	IAPMEI	AICEP	CICIFI	
2010 a 2013	Aprovados	101	22	79				
	Resolvidos	19	1	18				
	Findos	53	9	44				
Em vigor em 31/12/2013 (*)		123	20	103	1	52	3	0

(*) Inclui contratos anteriores a 2010

Fonte: Ministério das Finanças

[1] *Vide 8.1.6. do Parecer sobre a CGE de 2012.*

[2] Não foi criada a base de dados centralizada de todos os contratos fiscais negociados, prevista no artigo 9.º do Regulamento Interno do CICIFI (aprovado em Reunião Ordinária de 4 de fevereiro de 2010).

Os contratos fiscais em vigor no final de 2013 (123) foram objeto de reduzido controlo pelo IAPMEI e, em especial, pelo CICIFI, ao qual compete verificar o cumprimento dos contratos de concessão de BF ao investimento. Acresce que as entidades gestoras continuam a não enviar à AT os relatórios de fiscalização. Não existe pois um controlo sistemático e articulado desses contratos, como a lei determina[1]. Essa deficiência prejudica ainda a verificação dos pressupostos desses BF e do cumprimento das obrigações impostas aos titulares do direito aos benefícios que, por lei, compete à AT[2].

[1] Nos termos dos artigos 5.º e 10.º do CFI vigente até 2013, atuais artigos 14.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro, diploma que aprova o novo CFI. Nos termos dessa norma os relatórios passam a ser remetidos pelas entidades gestoras ao CICIFI.

[2] Nos termos do artigo 7.º do EBF.

8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis

Constam do quadro seguinte os apoios financeiros não reembolsáveis pagos nos três últimos anos pela administração central – serviços integrados e SFA, excluindo a CGA[1], a entidades não pertencentes ao sector público administrativo, correspondentes às classificações económicas *subsídios* e *transferências correntes* e *de capital*:

Quadro 82 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2011-2013)

(em milhões de euros)

Sectores destinatários	2011	2012	2013	Δ 2012/2013	
				Valor	%
Empresas públicas	649	264	384	120	45,6
Empresas privadas	1 719	850	905	56	6,6
Bancos (*)	113	105	83	-22	-20,8
Companhias de seguros e fundos de pensões	37	30	34	4	12,8
Instituições sem fins lucrativos	1 088	626	715	88	14,1
Famílias (**) (excluindo a CGA)	989	1 025	1 079	54	5,3
Total dos apoios	**4 595**	**2 900**	**3 201**	**300**	**10,4**
Total da despesa da Administração Central	*64 387*	*67 697*	*64 854*		
Total dos Apoios/Total da Despesa (%)	*7,1*	*4,3*	*4,9*		

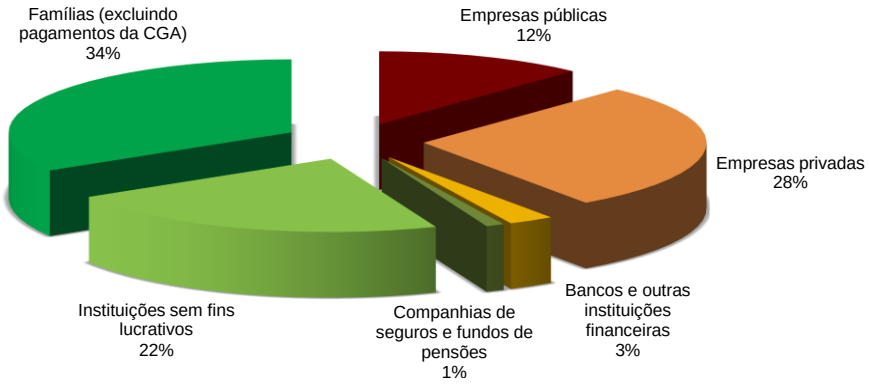
(*) Sobretudo bonificações de juros à habitação própria.

(**) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Em 2013, estes apoios totalizaram € 3.201 M, mais € 300 M que em 2012, devido essencialmente ao acréscimo das verbas destinadas a: *empresas* (€ 120 M para *empresas públicas* e € 56 M para *empresas privadas*); *instituições sem fins lucrativos* (€ 88 M) e *famílias* (54 M). Esses apoios, que representaram 4,9% da despesa consolidada da administração central[2], tiveram a seguinte distribuição por sector beneficiário:

Gráfico 17 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros em 2013



[1] Pensões e outros abonos a *famílias*, não consubstanciando apoios financeiros, nos montantes de: € 8.757 M (em 2011), € 7.785 M (em 2012) e € 9.214 M (em 2013).

[2] Cfr. ponto 3.4.

Por classificação económica (*subsídios*, *transferências correntes e de capital*) e por sector institucional, os apoios financeiros da administração central tiveram, em 2013, a seguinte distribuição:

Quadro 83 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por classificação económica (2012)

(em milhões euros)

Sector / Classificação Económica	Subsídios	Transferências correntes	Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	286	75	24	384	12,0
Empresas privadas	312	412	182	905	28,3
Bancos (*)	82	1	-	83	2,6
Companhias de seguros e fundos de pensões	-	34	-	34	1,0
Instituições sem fins lucrativos	178	386	150	715	22,3
Famílias (**) (excluindo a CGA)	164	748	167	1 079	33,7
Total dos apoios	**1 022**	**1 656**	**523**	**3 201**	**100,0**
(%)	31,9	51,7	16,3	100,0	

(*) Essencialmente bonificações de juros à habitação.

(**) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Na despesa com apoios financeiros não reembolsáveis, a maior parcela foi concedida a título de *transferências correntes* (51,7%) seguindo-se, *subsídios* (31,9%), e *transferências de capital* (16,3%) e está concentrada em quatro Ministérios que representaram 88,7% do total: Agricultura e do Mar, € 970 M (30,3%), Educação e Ciência, € 779 M (24,4%), Finanças, € 510 M (15,9%) e Solidariedade, Emprego e Segurança Social, € 434 M (13,6%). Os SFA pagaram € 2.216 M (69,2%) e os serviços integrados € 984 M (30,8%), identificando-se no quadro seguinte as principais entidades pagadoras.

Quadro 84 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por entidade pagadora

(em milhões euros)

Serviços integrados		Serviços e fundos autónomos		Total
Empresas Públicas	**290**	**Empresas Públicas**	**94**	**384**
DGTF – Défice tarifário	(a) 167	Instituto de Turismo de Portugal	23	
DGTF – Transportes ferroviários (CP)	38	Instituto Nacional de Aviação Civil	23	
DGTF - Transportes rodoviários (Carris e STCP)	37	IAPMEI	11	
DGTF – Transportes aéreos (TAP e SATA)	13	IFAP	10	
DGTF – Comunicação social (Lusa)	13	IFGEJ	7	
DGTF – Transportes fluviais (Transtejo e Soflusa)	8	Outros	19	
DGTF – Espetáculos culturais (TNDM II)	3			
Outros	8			
Empresas Privadas	**290**	**Empresas Privadas**	**616**	**905**
DGAE/DGEE – Ensino privado, cooperativo, pré-escolar, especial	238	IFAP	345	
DGTF – Transportes rodoviários, ferroviários e aéreos	42	IEFP	184	
Outros	10	Fundo Português de Carbono	56	
		Instituto de Turismo de Portugal	7	
		IAPMEI	6	
		Outros	18	
Bancos	**81**	**Bancos**	**2**	**83**
DGTF – Bonificação de juros à habitação própria	75			
DGTF - Outras bonificações e outros encargos	6			
Companhias de seguros e fundos de pensões	**1**	**Companhias de seguros e fundos de pensões**	**34**	**34**
		Fundo de Acidentes de Trabalho	28	
		IFAP	5	
Instituições sem Fins Lucrativos	**72**	**Instituições sem Fins Lucrativos**	**643**	**715**
Min. da Edu. e Ciência – Ensino não superior	24	IFAP	130	
Min. da Edu. e Ciência – Ensino superior	3	IEFP	120	
PCM – Sec. Geral e Serviços da área da cultura	18	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	100	
Outros	23	Autoridade Nacional de Proteção Civil	81	
		Assembleia da República	44	
		Instituto Português do Desporto e da Juventude	43	
		Instituto Nacional de Emergência Médica	24	
		Instituto de Turismo de Portugal	22	
		Fundo de Fomento Cultural	16	
		ACSS e ARSs	11	
		Outros	50	
Famílias	**251**	**Famílias**	**828**	**1 079**
Min. da Edu. e Ciência – Ensino superior (Fundo Ação Social)	126	IFAP	457	
Min. da Edu. e Ciência – Ensino não superior	64	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	133	
Min. das Finanças – Outras transferências	35	IEFP	88	
Min. das Finanças – Arrendamento urbano	12	Instituições do ensino superior	74	
Min. das Finanças – Subsídio especial de mobilidade	5	Fundos de Acidentes e de Garantia Automóvel	25	
Outros	10	SCM Lisboa	19	
		Outros	31	
Subtotal	**984**	**Subtotal**	**2 216**	**3 201**

(a) Verbas parcialmente mal classificadas (cfr. ponto 3.3.6.3).

No subsector dos serviços integrados, destacam-se os apoios financeiros pagos pelas Direções Gerais da Administração Escolar e dos Estabelecimentos Escolares a empresas privadas (ensino particular e cooperativo), totalizando € 238 M e pelo Fundo de Ação Social para o ensino superior, € 126 M, pela DGTF referente ao "défice tarifário (€ 167 M) e a subsídios e indemnizações compensatórias a empresas públicas e privadas do sector dos transportes (€ 138 M).

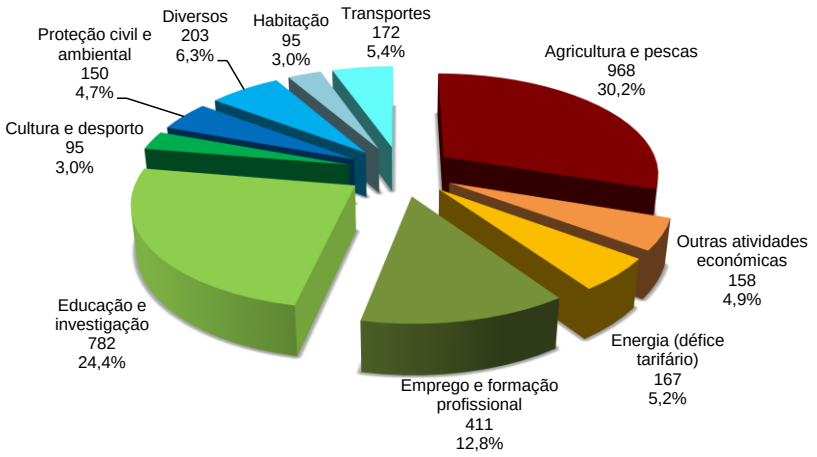
No subsector dos SFA, o IFAP (€ 947 M), o IEFP (€ 392 M), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 233 M) e a Autoridade Nacional de Proteção Civil (€ 81 M) foram os que mais se destacaram, representando, em conjunto, 74,7% dos apoios pagos por este subsector.

Como o quadro anterior também evidencia, € 674 M (21,1%) destinaram-se ao sector público e € 2.527 M (78,9%) ao sector privado e a *famílias*.

O gráfico seguinte retrata as áreas cobertas pelos apoios financeiros pagos em 2013:

Gráfico 18 – Distribuição dos apoios financeiros por áreas – 2013

(em milhões de euros)



A área que mais apoios recebeu foi a da "agricultura, pecuária e pescas", € 968 M (30,2%), na sua maioria concedidos pelo IFAP (€ 947 M). Segue-se a "educação, ciência e investigação" com € 782 M (24,4%) [onde se destacam os pagamentos efetuados pelas Direções-Gerais da Administração Escolar e dos Estabelecimentos Escolares, no âmbito do ensino não superior (€ 318 M), pelo Fundo de Ação Social e outras entidades do ensino superior (€ 218 M) e pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 235 M)] e o "emprego e formação profissional" com € 411 M (12,8%), na sua maioria concedidos pelo IEFP (€ 392 M).

A Ministra de Estado e das Finanças e a DGO, ouvidas em contraditório, não se pronunciaram sobre este ponto.

9. Património do Estado

9. PATRIMÓNIO DO ESTADO

9.1. Património Financeiro

A verificação realizada tem por base a informação[1] enviada anualmente pelos serviços e organismos da administração central, relativa aos ativos financeiros que detenham, designadamente: ações, quotas e outras partes de capital de empresas, obrigações, títulos de dívida pública, unidades de participação em fundos de investimento e em entidades não societárias, créditos, depósitos a prazo e prestações acessórias e suplementares de capital. Não são considerados os títulos de dívida pública nacional uma vez que nestes o Estado é simultaneamente credor e devedor.

Em 2013, remeteram ao Tribunal informação sobre ativos financeiros 5 serviços integrados (SI), 93 serviços e fundos autónomos (SFA) e 8 entidades públicas reclassificadas (EPR). Em resultado das operações financeiras realizadas entre SI e SFA, e depois de feita a consolidação em termos de apuramento do valor global do património financeiro do Estado, a análise ficou circunscrita a 3 SI, 78 SFA e 8 EPR.

Relativamente ao ano anterior, verificaram-se alterações no universo abrangido, designadamente a fusão de duas direções-gerais num novo serviço integrado[2], a integração do Instituto dos Museus e da Conservação (SFA) na Direção-Geral do Património Cultural[3] e a exclusão da Caixa Geral de Aposentações (CGA), por não deter quaisquer ativos no início e no final do ano[4]. Ocorreu ainda a entrada de dois SFA, a Faculdade de Ciências Médicas /UNL e o Fundo de Resolução[5] e de uma EPR (Metropolitano de Lisboa- ML), que já detinha ativos no início do ano.

Os empréstimos EQ-QREN reportados pelo IFDR[6] e pela DGTF foram considerados no património da DGTF por ser esta quem disponibiliza os valores a mutuar e recebe os reembolsos. Todavia, detetou-se que o IFDR, entidade gestora, alterou os montantes contratuais de alguns empréstimos, o que justificou com reprogramações resultantes da alteração das taxas de cofinanciamento, das taxas de juro e do custo total dos projetos, mas este procedimento coloca dificuldades à verificação do cumprimento dos limites estabelecidos para a concessão de empréstimos.

A LOE para 2013, no artigo 119.º, fixou em € 10.040 M para os serviços integrados e em € 500 M para os serviços e fundos autónomos (incluindo EPR) os limites para a concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito ativas. Nos SI o limite foi respeitado; nos SFA o limite foi ultrapassado em € 3,8 M. Este valor resulta maioritariamente dos empréstimos concedidos no âmbito do QREN pelo IAPMEI e pelo Turismo de Portugal, parcialmente financiados por recursos comunitários, e das operações realizadas pelas EPR, essencialmente suprimentos. Em sede de contraditório, a DGO informou que *"(...) o montante de concessão de empréstimos e de outras operações de crédito ativas executado foi 484,3 milhões de euros, não atingindo o limite previsto (...)"*. Só que o montante que é estipulado na LOE respeita ao valor dos empréstimos contratados durante o ano e não à

[1] No âmbito das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

[2] Direção-Geral de Reinserção Social e Direção-Geral dos Serviços Prisionais na Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP).

[3] Entidade pertencente ao Subsector dos SI.

[4] Em 2013, a CGA apenas geriu depósitos a prazo, todos constituídos e desmobilizados no ano.

[5] Criado pelo Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro, no âmbito da revisão do regime de saneamento e liquidação das instituições de crédito e sociedades financeiras.

[6] Agora Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP.

execução de despesas com empréstimos em 2013, uma vez que a lei refere expressamente o "*montante contratual*", pelo que, atenta a informação disponibilizada no âmbito das Instruções, reafirma-se que em 2013 foram contratados pelos SFA empréstimos de valor superior àquele limite.

Para além das receitas e das despesas associadas ao património financeiro, existem outras variações de valor que não geram qualquer fluxo financeiro, mas que constam da CGE, concretamente nos Mapas 4 a 8. Trata-se dos créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação, dos que foram objeto de consolidação, designadamente através de alienação ou conversão em capital, e dos créditos que foram extintos por confusão, prescrição ou anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão.

Nos SI, a CGE não regista qualquer situação de confusão de créditos (em que o Estado se torna simultaneamente credor e devedor) mas a propósito reitera-se que os casos do empréstimo à Comissão dos Desalojados e dos créditos CIFRE, em que o valor dos vencimentos e pagamentos do empréstimo correspondem sempre ao valor das cobranças daqueles créditos, pode constituir uma destas situações.

A CGE indica ainda créditos da DGTF extintos por prescrição no valor de € 51,4 M, o que corresponde aos valores comunicados por esta Direção-Geral. Em anulações de créditos nos SI a CGE regista o valor global de € 20 M[1]. Porém este valor não considera, nomeadamente, os perdões de dívida de capital e de juros, no valor global de € 16,4 M, concedidos às Repúblicas de Moçambique e de São Tomé e Príncipe. No âmbito do contraditório, a DGTF referiu que reportou à DGO para efeitos de CGE 2013 *"todas as operações objeto de perdão de dívida"*.

Nos SFA, e em matéria de dações em pagamento: o IHRU extinguiu créditos no valor de € 33,1 M, refletidos na CGE; quanto à Parvalorem (EPR), da CGE constam € 85,1 M de créditos extintos por dação, tendo-se apurado que a diferença para os € 85,9 M reportados ao Tribunal resulta, essencialmente, de variações cambiais[2]. As anulações de créditos realizadas por 5 SFA, no valor de € 23,9 M, encontram-se devidamente relevadas na Conta. Porém a Parvalorem indicou ao Tribunal o valor de € 73,1 M, que diverge do constante da CGE (€ 78,3 M), diferença que se justifica por nesta estarem registadas, não só as anulações de créditos NPL *Non-Performing Loans* reportados ao TC, mas também de créditos transitoriamente contabilizados numa conta de "reestruturação de créditos", por estarem a aguardar o pagamento dos valores acordados, do qual depende a posterior anulação parcial. Futuramente, os créditos nesta situação deverão também ser incluídos na informação a transmitir ao Tribunal, uma vez que, até ao cumprimento do plano estabelecido, esses valores se encontram em dívida.

Ouvida em sede de contraditório, a Parvalorem não apresentou quaisquer comentários.

Em 2013, três dos SFA sob análise, o Fundo de Garantia de Depósitos (FGD), o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM) e o Fundo de Resolução, todos eles sob gestão do Banco de Portugal, não integraram o OE e, consequentemente, a CGE, situação que não é regular, uma vez que estes Fundos são SFA, pois preenchem os critérios estabelecidos no n.º 3 do artigo 2.º da LEO[3]. Sobre os Fundos, a DGO informou, em sede de contraditório que, com o Sistema Europeu de Contas

[1] Inclui anulações em que as despesas de cobrança dos créditos são superiores aos valores passíveis de recuperar, de cerca de € 466,7, pois em 2013, e na sequência do Despacho n.º 1762/11-SETF, de 29 de dezembro de 2011, continuou-se a encerrar processos relativos a créditos por execução de garantias, em que o montante de cada crédito era inferior a € 5.000 e a informação disponível indicava que valor patrimonial dos devedores seria insuficiente para fazer face à liquidação da dívida e aos custos inerentes à recuperação.

[2] Entre o valor de aquisição dos créditos e o respetivo montante à data da dação.

[3] Não terem natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, terem autonomia administrativa e financeira e disporem de receitas próprias para cobertura das suas despesas.

Nacionais e Regionais, estes *"(...) foram reclassificados no perímetro da Administração Central como serviços e fundos autónomos (...) pelo que em sede de Orçamento de Estado para 2015 passaram a integrar o OE e, consequentemente, a CGE"*.

Em termos globais, o património financeiro cresceu, de 2012 para 2013, de € 67.561 M para € 71.585 M (3,2 %), repartido por um aumento de 6,5% nos SI, de 8,2% nos SFA e de um decréscimo de 3,9% nas EPR, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 85 – Património financeiro – Evolução em 2013

(em milhões de euros)

Tipo de ativos	Valor Nominal						Variação					
	31/12/2012			31/12/2013			Valor			%		
	SI	SFA	EPR	SI	SFA	EPR	SI	SFA	EPR	SI	SFA	EPR
Créditos	13 657	3 085	3 748	15 458	3 326	3 511	1 801	241	- 237	13,2	7,8	-6,3
Participações Sociais	16 451	160	62	17 670	151	130	1 219	- 9	68	7,4	-5,4	108,6
Outros ativos financeiros	25 887	3 506	1 004	26 530	3 825	985	643	319	- 19	2,5	9,1	-1,9
Total	**55 996**	**6 751**	**4 814**	**59 657**	**7 303**	**4 625**	**3 661**	**552**	**- 188**	**6,5**	**8,2**	**-3,9**
Total Geral	**67 561**			**71 585**			**4 025**					**3,2**

Fonte: Informação prestada nos termos das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

9.1.1. Subsector dos serviços integrados

O quadro seguinte apura o valor nominal do património financeiro consolidado em 31/12/2013, discrimina-o por tipo de ativo e compara-o com a situação em final de 2012. Este património é gerido, na quase totalidade, pela DGTF.

Quadro 86 – Património financeiro consolidado (SI) – Em 2013

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal		Variação	
	31/12/2012	31/12/2013	Total	%
Créditos				
por empréstimos (a)	12 641	14 297	1 656	13,1
por execução de garantias (a)	727	929	203	27,9
entidades extintas e outros (b)	289	232	-58	-19,9
Participações				
Societárias	11 347	12 063	71	6,3
EPE (a)	5 104	5 607	503	9,9
Outros ativos financeiros				
Organizações financeiras internacionais (b)	19 953	20 443	490	2,5
Unidades de participação (c)	780	950	170	21,7
Prestações acessórias de capital	51	65	14	26,4
Obrigações (d)	5 103	5 072	-31	-0,6
Total	**55 996**	**59 657**	**3 662**	**6,5**

(a) Os valores apresentados no PCGE/2012 foram ajustados.

(b) Diverge dos valores apresentados no PCGE de 2012 em virtude da introdução pela DGTF, em 2013, de correções nos valores dos créditos anteriormente reportados ou de novos ativos existentes antes de 2013.

(c) Inclui títulos de participação do IHRU e capital do Fundo de Salvaguarda do Património Cultural realizado pela DGTF.

(d) Inclui obrigações subscritas pelo Estado no âmbito do processo de recapitalização da banca com fundos públicos.

Fonte: DGTF, DGADR e DGO.

De seguida faz-se a análise dos agregados de montante mais elevado e das principais variações. Em relação aos créditos por execução de garantias remete-se, também, para o ponto 4.1.2. deste Parecer.

9.1.1.1. Créditos

O quadro seguinte identifica as entidades beneficiárias e os montantes globais dos empréstimos concedidos pela DGTF em 2013[1], que totalizaram € 3.694,4 M, o que inclui o capital mutuado ao IHRU, de € 15,4 M, realizado por conta de saldos do OE/2012 mas visado em janeiro de 2013.

Quadro 87 – Empréstimos concedidos em 2013 pela DGTF

(em milhões de euros)

Mutuário	Montante
Cabo Verde	4
EMA – Necessidades de tesouraria	8
EP – ESTRADAS DE PORTUGAL (4 empréstimos)	703
EQ – QREN	130
IHRU (a)	15
Metropolitano Lisboa (4 empréstimos)	435
METRO PORTO (5 empréstimos)	776
Municípios (PAEL – Programa de Apoio à Economia Local)	114
OPART	1
PARUPS (2 empréstimos)	283
PARVALOREM	227
PE – PARQUE ESCOLAR	13
REFER (2 empréstimos)	861
TRANSTEJO (3 empréstimos)	123
Total	**3 693**

(a) Realizado por conta de saldos do OE/2012 mas visado em janeiro de 2013 e pago no mês seguinte.

Fonte: Mapas remetidos pela DGTF.

Em 2013 houve uma redução dos empréstimos concedidos face a 2012 (menos € 1.895,7 M), o que também já sucedera em 2012 face a 2011.

O montante global relativo aos créditos por empréstimos ascendia no fim do ano a € 14.297 M, sendo € 1,9 M relativo a um empréstimo que a DGO concedeu à APL e € 14.295 M o montante em dívida (vincenda e vencida) dos empréstimos concedidos pela DGTF.

Pelos montantes envolvidos, merecem especial referência os empréstimos concedidos às empresas públicas REFER, Estradas de Portugal, Metro do Porto e Metropolitano de Lisboa, no valor global de € 2.774,5 M (78,2% do total). Mais uma vez se verificou que estas empresas voltaram a apresentar-se em 2013 perante a DGTF em constante necessidade de financiamento, para apoio de tesouraria e sobretudo para cumprimento de encargos financeiros com financiamentos anteriormente assumidos, apesar de ter havido, também, a capitalização destas empresas (à exceção da Metro do Porto por não ser totalmente detida pelo Estado).

[1] Por se considerarem apenas os empréstimos novos concedidos pela DGTF e não os montantes disponibilizados pela DGTF nesse mesmo ano, os valores não coincidem com os registados na execução orçamental em ativos financeiros.

Foram, igualmente, elevados os empréstimos concedidos às empresas Parups e Parvalorem, de € 283,2 M[1] e € 227,3 M[2], respetivamente, os quais estão relacionados com o cumprimento do serviço de dívida destas empresas, na sequência de empréstimos obrigacionistas contraídos junto da CGD.

Nota-se que, mais uma vez, o total dos empréstimos do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) visados pelo TC até ao final de 2013 (€ 113,6 M) foi muito inferior ao total das operações autorizadas no mesmo período (€ 257,4 M)[3]. Por outro lado, as utilizações pelos municípios, em sede dos vários programas aplicáveis[4], ascenderam a € 465 M.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2013, de 10 de dezembro, veio declarar a empresa Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA[5], em situação económica difícil, acumulando prejuízos muito elevados. Quanto aos empréstimos contraídos junto da DGTF (de € 5 M, € 13 M e € 38 M), totalizam o capital e os juros vencidos e não pagos de € 37 M e de € 2,8 M, respetivamente.

A empresa EP – Estradas de Portugal, SA, tem cumprido os seus compromissos perante o Estado, apesar de tardiamente. As utilizações do ano equivalem aos montantes emprestados (€ 702 M). Em 2013 o Estado era credor desta empresa em 10 contratos, com um montante contratual global de € 3.492,7 M. Em 2013 foram pagos juros vencidos em 2012 no valor de € 971,1 m.

A OPART contraiu um empréstimo € 900 m, para fazer face a despesas correntes inadiáveis, nomeadamente remunerações com os seus funcionários.

A RAA e a RAM pagaram os valores de juros devidos pelos contratos contraídos nos anos anteriores. A RAM, no âmbito do PAEF de 2012, utilizou em 2013 mais € 358,3 M mas fez reembolsos antecipados no valor global de € 4,9 M.

Quanto ao empréstimo de € 150 M concedido à RTP em 2010, o prazo da amortização tinha sido fixado em 31/12/2013 mas não foi cumprido. Contudo, antes dessa data, a empresa apresentou uma proposta de dação em cumprimento do arquivo histórico, que se encontra em estudo.

Em 2013 a Transtejo contraiu um empréstimo de curto prazo de € 4 M, totalmente amortizado, e dois de médio e longo prazo, com o valor global de € 118,6 M.

Os contratos de empréstimo concedidos à Viana Polis em 2011 e 2012 somam € 22,8 M e venciam-se em 31/12/2013, mas não foram amortizados. Entretanto, a Viana Polis solicitou a prorrogação daquele prazo e a conversão do crédito em capital social, assunto que se encontra em estudo.

Os juros recebidos pelos empréstimos concedidos pela DGTF ascenderam a € 278 M, montante que não inclui os juros pagos pela Grécia[6]. À exceção dos ENVC e do Município de Sátão, todas as entidades pagaram os montantes vencidos em 2013.

[1] Montante relativo a 2 empréstimos: um de € 83,2 M e outro de € 200 M.

[2] Este teve amortização antecipada parcial de € 17,7 M.

[3] Foi este o montante utilizado pela DGTF para efeitos de cálculo do limite de endividamento.

[4] Além do PAEL, o PTH e o PREDE.

[5] Detida em 100% pela Empordef – Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, SA.

[6] Estes foram, novamente, considerados pelo IGCP como juros de operações associadas à aplicação de excedentes de tesouraria, prática que se reitera ser incorreta. Incluem-se, contudo, juros pagos pela Federação Bósnia (€ 1 M).

Dos montantes recebidos pelo Estado relativos a créditos mais antigos[1] merecem particular destaque os pagamentos feitos pelo GAS – Gabinete da Área de Sines, no valor de € 4,5 M, pela República Popular de Angola, que ascenderam a € 50,1 M[2], e pela Silopor, SA, no valor global de € 4 M. No âmbito do contraditório, a DGTF veio esclarecer *"que a regularização da dívida contraída pelo ex-GAS junto da DGTF é assegurada pelas entidades que vieram a suceder àquela entidade, nos termos do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 242/87, de 15 de junho, tendo os pagamentos realizados em 2013 sido efetuados pelo IHRU, IP, enquanto sucessor do IGAPHE, e pelo IAPMEI"*.

Em final de 2013, o valor total por recuperar, dos créditos por execuções de garantias, era de € 929,4 M. Das recuperações de capital em 2013, no valor global de € 3,2 M, destaca-se a relativa ao Município de Oeiras (€ 2,7 M). Foram ainda recuperadas outras quantias, no valor global de € 3,4 M, que foram imputadas a juros, com particular destaque para o valor relativo ao Banco Privado Português de € 2,8 M[3].

Os créditos das entidades extintas, depois de terem crescido em 2012, tiveram no corrente ano uma diminuição de € 57,6 M e apresentaram o valor nominal global de € 231,6 M no final do ano.

9.1.1.2. Participações sociais

O valor nominal global das participações societárias do Estado em 31 de dezembro de 2013 era de € 12.062,7 M, ou seja superior em € 1.218,3 M relativamente ao ano anterior. A evolução da carteira dessas participações resulta das seguintes operações:

Quadro 88 – Operações com ações e quotas em 2013

(em euros)

Diminuições		Acréscimos	
Empresas	**Valor Nominal**	**Empresas**	**Valor Nominal**
Extinção		Aumento de capital	
Estaleiros Navais de Viana do Castelo – Sociedade Imobiliária, SA	12 948 000	EP – Estradas de Portugal, SA	8 990 000
Alienação		Aquisição	
ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea Madeira, SA	6 750 000	Banif – Banco Internacional do Funchal, SA	700 000 000
		Estaleiros Navais de Viana do Castelo - Sociedade Imobiliária, SA	12 948 000
		Mac Coelho	4
		Matadouro Regional do Barroso e Alto Tâmega, SA	36 450
		Norvalor	25
		Vilaria – Sociedade Imobiliária (em liquidação)	5 235
Total	**19 698 000**	**Total**	**721 979 714**

Fonte: DGTF.

No ano em análise foi aprovado mais um aumento do capital social da EP – Estradas de Portugal, SA, no valor de € 9 M[4], para fazer face às necessidades financeiras da empresa resultantes do

[1] Mais de 60 outras entidades fizeram pagamentos no valor global de € 242,2 m.

[2] Capital e juros, com as classificações económicas 04.02.01.01.99, 05.06.03.01.99, 11.07.01.01.99 e 13.01.99.99.99.

[3] Este valor respeita ao produto da venda em processo de execução fiscal promovida pela DGTF de dois imóveis que tinham sido hipotecados a favor do Estado, no âmbito das contragarantias prestadas pelo BPP.

[4] Para que o número de ações a subscrever fosse exato, pois cada ação tem o valor nominal de € 5 m.

cancelamento de um contrato de *swap*[1]. Esta decisão[2] foi tomada porque a empresa não tinha os fundos nem o empréstimo a curto prazo pela DGTF se apresentava como a melhor solução.

Particular relevo assumiu a operação de subscrição, pelo Estado, de € 700 M[3] em ações especiais do Banif – Banco Internacional do Funchal, SA, na sequência da aprovação, em Assembleia Geral de Acionistas de 16 de janeiro de 2013[4], do Plano de Recapitalização do Banco e da entrada do Estado no seu capital social. A mesma assembleia aprovou, também, a subscrição pelo Estado de instrumentos de dívida subordinada de conversão contingente (CoCo's), no valor total de € 400 M[5]. Como resultado da primeira fase do Plano, o Estado passou a deter 99,2% do capital social do Banif, correspondente a 98,7% dos respetivos direitos de voto em matérias correntes. Com a 2.ª fase do Plano de Recapitalização do Banif, no ano de 2013, foi subscrito e realizado por investidores privados, capital no montante de € 311,5 M pelo que o capital social do Banif passou a ser de € 1.582,2 M representado por 101.789.522.043 ações sem valor nominal. A participação do Estado no capital social do Banif passou, assim, para 68,8%, correspondente a 58,4% dos respetivos direitos de voto[6].

Houve, também, a despesa com a realização de capital da empresa Portugal Venture Capital Initiative, no valor de € 842 m, relativo ao capital subscrito em 2007.

Em 2013 não foram constituídas novas sociedades comerciais com participação direta do Estado. Contudo, foram adquiridas ações das empresas Mac Coelho e Norvalor, por herança, Vilaria – Sociedade Imobiliária (em liquidação), por dação em cumprimento, no âmbito de processo especial de recuperação, e Matadouro Regional do Barroso e Alto Tâmega, por transferência do saldo residual.

Na sequência da necessidade de viabilização dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA, e tendo sido encerrado o processo da respetiva reprivatização sem ter sido alienado o seu capital social, o Despacho conjunto da SET e da SEADN, de 29 de maio, veio definir o processo de compra do capital social dos ENVC – Sociedade Imobiliária, SA à Parpública, SA. Assim, e atendendo aos objetivos de interesse público, foi assinado o contrato de compra e venda, em 25 de junho, após a DUE da mesma data. A compra da empresa pelo Estado ocorreu pelo valor simbólico de € 1[7] e foi seguida da respetiva liquidação[8], pressupondo-se a atribuição da jurisdição sobre o respetivo património imobiliário à Administração do Porto de Viana do Castelo, SA. Assim, a única extinção do ano foi esta, apesar de várias sociedades estarem em processo de dissolução, liquidação ou de falência.

No âmbito das receitas auferidas pelo Estado das participações societárias, salientam-se os dividendos que ascenderam a € 46,4 M, e destes, os que foram pagos pela Parpública, no valor de € 37,5 M.

---

[1] No valor de € 9,0 M.

[2] DUE de 10 de dezembro de 2013, na sequência do Despacho n.º 2223/SET-2013, de 29 de novembro.

[3] Por Despacho do MEF, de 23 de janeiro de 2013.

[4] Esta Assembleia autorizou o Conselho de Administração a deliberar um aumento de capital de € 450 M destinado a investidores privados, operação que, na Assembleia Geral de 25 de junho, se permitiu realizar de forma faseada em várias operações.

[5] Destes, houve a recompra de € 150 M em agosto de 2013. Ficou assente que, no caso de se manifestar impossível o reembolso da totalidade dos CoCo's, a parcela não reembolsada será convertida em ações especiais com direito de voto.

[6] A previsão era que, após a conclusão da 2.ª fase, o Estado ficasse com uma participação de 60,5% do capital social do Banif, correspondente a 49,4% dos respetivos direitos de voto em matérias correntes.

[7] Nos registos da DGTF foi considerado o valor nominal do capital social de € 12,9 M (cfr. quadro 88).

[8] O encerramento da liquidação foi registado em 19/7/2013. O processo visou facilitar a revitalização da antiga zona industrial dos estaleiros.

Merecem especial destaque as privatizações da ANA – Aeroportos de Portugal, SA, e dos CTT – Correios de Portugal, SA, empresas que, no ano anterior, tinham sido transferidas da carteira de títulos do Estado para a da Parpública: 31,4% do capital da ANA pelo valor € 376,7 M e 100% do capital dos CTT pelo valor de € 540,7 M.

Por outro lado, a participação do Estado na ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea Madeira, SA, 1.350.000 ações com o valor nominal global de € 6,75 M, foi vendida à ANA pelo valor simbólico de € 1, na sequência dos Despachos n.º 398/13-SET, de 25 de fevereiro, n.º 516/13-SET, de 12 de março, e do SEOPTC de 19 de março, com vista à integração dos aeroportos situados na Região Autónoma na rede aeroportuária nacional.

9.1.1.3. Participações em entidades públicas empresariais

A evolução da carteira de participações não societárias, em 2013, resulta das operações que se descrevem em seguida.

Quadro 89 – Operações com capital estatutário de EPE

(em milhares de euros)

Empresas	Valor Nominal
Aumento de capital estatutário	
Metropolitano de Lisboa, EPE	475 429
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EPE	21 000
Teatro Nacional D. Maria II, EPE	1 000
Teatro Nacional de São João, EPE	2 500
Extinção de entidades	
Hospitalar de Faro, EPE	22 422
Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio, EPE	38 013
CNB – Companhia Nacional de Bailado, EPE (a)	200
TNSC – Teatro Nacional de São Carlos, EPE (a)	200
Cinemateca Portuguesa - Museu do Cinema, EPE (a)	200
Criação de entidades	
Centro Hospitalar do Algarve, EPE	60 435
OPART – Organismo de Produção Artística, EPE (a)	4 000

(a) Incluída por constar no mapa da DGTF.

Fonte: DGTF.

O aumento do capital estatutário do Metropolitano de Lisboa, EPE, ocorreu por dois momentos sendo um aumento de € 391,6 M e outro de € 83,9 M, o que totalizou € 475,5 M. A REFER – Rede Ferroviária Nacional, EPE, viu o seu capital estatutário aumentar € 21 M. Relativamente a ambas as empresas, os aumentos de capital foram a solução encontrada para fazer face às necessidades de financiamento na sequência de cancelamento de contratos de *swap*.

A criação do Centro Hospitalar do Algarve, EPE[1], resultou da fusão do Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio, EPE, e do Hospital de Faro, EPE, e tem o capital estatutário de € 60,4 M resultante da soma dos valores do capital estatutário de cada um daqueles, sem ter implicado despesa.

[1] Pelo Decreto-Lei n.º 69/2013, de 17 de maio.

Em sede de contraditório a DGTF salientou que a norma do diploma de execução do OE/2013[1] que determinou a suspensão do Decreto-lei n.º 208/2012, de 7 de setembro, e a repristinação dos diplomas relativos à OPART, EPE, à Cinemateca Portuguesa, IP[2] e aos Teatros Nacionais, não implicou qualquer movimento em numerário.

Das receitas auferidas pelo Estado pelas participações não societárias, destaca-se a remuneração do capital estatutário de € 3,5 M paga pela empresa Navegação Aérea de Portugal – NAV Portugal, EPE.

9.1.1.4. Outros ativos financeiros

Os instrumentos financeiros subscritos no âmbito do processo de recapitalização da banca com fundos públicos[3], traduzidas na emissão de obrigações subordinadas de conversão contingente (CoCo's), são, neste ponto, o ativo com mais expressão[4] e relevantes para a estabilidade do sistema financeiro. O quadro seguinte ilustra a sua evolução em 2013.

Quadro 90 – Obrigações subordinadas de conversão contingente (CoCo's)

(em milhões de euros)

Entidades	Valores em 31/12/2012	Subscrições	Recompra pelas entidades	Receita juros	Valores em 31/12/2013
BCP	3 000	0	0	253	3 000
BPI	1 200	0	280	85	920
CGD	900	0	0	76	900
Banif	0	400	150	20	250
Total	**5 100**	**400**	**430**	**434**	**5 070**

Fonte: DGTF.

Em 2013, para além da subscrição de CoCo's emitidos pelo Banif – Banco Internacional do Funchal, SA, no valor de € 400 M[5], houve a recompra de obrigações emitidas anteriormente pelo BPI e no ano pelo próprio BANIF, no valor global de € 430 M, bem como o recebimento de juros de várias entidades que somaram € 434 M.

Assim, no ano de 2013, o Estado foi reembolsado em € 430 M (o que contribuiu para a diminuição do valor nominal das obrigações detidas pelo Estado, conforme indicado no Quadro 86, do Ponto 9.1) e recebeu, a título de juros destes instrumentos, o valor de € 434 M.

[1] Artigo 78.º do Decreto-lei n.º 36/2013, de 11 de março.

[2] Implicando a extinção da CNB – Companhia Nacional de Bailado, EPE, do TNSC – Teatro Nacional de São Carlos, EPE e da Cinemateca Portuguesa – Museu do Cinema, EPE, criados por aquele diploma.

[3] Estas operações são realizadas ao abrigo do regime previsto na Lei n.º 63-A/2008, com a redação introduzida pela Lei n.º 4/2012, de 11 de janeiro.

[4] O valor nominal global das obrigações detidas pelo Estado ascende a € 5.072 M, respeitando quase todo esse valor às obrigações subordinadas de conversão contingente (€ 5.070 M).

[5] Nos termos do Despacho do MEF, de 23 de janeiro de 2013, e depois da aprovação pela Comissão Europeia (Decisão SA.34662, publicada em comunicado de imprensa de 21 de janeiro de 2013) e confirmação de que o processo de recapitalização do BANIF pelo Estado português de € 1.100 M (a concretizar com o aumento de capital social de € 700 M, referido no ponto 9.1.1.2. e com esta subscrição) estava de acordo com as regras europeias de auxílios estatais.

As prestações acessórias suplementares somam € 64,7 M, mais € 13,5 M que no ano anterior, apesar de terem ocorrido extinções no valor de € 250,5 m. O aumento corresponde, fundamentalmente, à prestação acessória à EDM – Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SA, no valor de € 13,7 M, realizada em espécie, mediante transferência, a favor desta, dos ativos de urânio armazenados nas instalações da empresa na Urgeiriça e avaliados naquele valor por um revisor oficial de contas[1].

Quanto às participações do Estado em entidades internacionais, a situação em 2013 é semelhante à do ano anterior, realçando-se o peso do Mecanismo Europeu de Estabilidade, no qual a posição de Portugal é, em finais de 2013, € 17.564,4 M.

Quadro 91 – Entidades Internacionais – Títulos, ações e quotas

(em milhões de euros)

Entidades Internacionais	Títulos, ações e quotas – valor nominal	
	2012	2013
BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento)	582	478
BERD (Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento)	122	122
SFI (Société Financière Internationale)	8	6
MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency)	7	5
BEI (Banco Europeu de Investimento)	1 291	1 899
BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento)	54	39
CII (Cooperação Interamericana de Investimentos)	2	1
BAD (Banco Africano de Desenvolvimento)	59	68
FCPB (Fundo Comum de Produtos Base)	1	1
MEE (Mecanismo Europeu de Estabilidade)	17 564	17 564
CEB (Council of Europe Development Bank)	139	139
BAsD (Banco Asiático de Desenvolvimento)	145	105
CAF (Corporação Andina de Fomento)	11	15
Total	**19 986**	**20 443**

Fonte: DGTF.

Em 2013 a realização de capital em instituições internacionais atingiu a despesa de € 44 M. Estas operações foram todas pagas através do Capítulo 60 e respeitaram ao Banco Europeu de Investimento (€ 39,2 M), à Corporação Andina de Fomento (€ 3,75 M), e ao Banco Africano de Desenvolvimento (€ 1,1 M). As alterações dos valores do BIRD[2] devem-se apenas às flutuações cambiais pois a posição de Portugal junto desta instituição internacional tem sido de USD 658,6 M[3].

Através do Capítulo 60 foi pago, também, o montante global de € 802,94 M, relativo a duas[4] das parcelas devidas ao Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE). A despesa foi inscrita sob a classificação económica 09.07.03. Reitera-se que embora a participação de cada Estado no MEE seja denominada por ações no Tratado que o instituiu, o facto de ser uma instituição financeira internacional leva a concluir que a despesa devia ser registada em classificação económica semelhante à utilizada para as outras participações financeiras em instituições internacionais No contraditório, a DGTF informou que, na execução do OE/2014, alterou já a classificação económica desta despesa.

[1] O Estado é acionista único da EDM – Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SA.

[2] Por lapso, os valores do BIRD não foram indicados nos mapas da DGTF relativos aos anos de 2011 e 2012.

[3] Foram utilizadas como referência as taxas de câmbio do BCE, de final de cada ano.

[4] A 3.ª e 4.ª parcelas. A 5.ª será paga até final de 2014, conforme os termos acordados.

No que respeita à participação em fundos de investimento, o Estado português foi chamado a realizar mais 2 parcelas do capital do Fundo de Recuperação, FCR, no valor de € 2,3 M, através do OE/2013, estando no final desse ano já realizado € 40,7 M, numa participação de € 60 M.

A participação do Estado junto do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde aumentou de € 250 M para € 433 M pela transmissão do direito de titularidade de 1.830 títulos, sem qualquer contrapartida, no valor nominal de € 100 m, por aplicação do Despacho n.º 12383-A/2013, de 26 de setembro. Quanto à receita dos títulos de participação, salienta-se que os do IHRU – Instituto Habitação e da Reabilitação Urbana, IP, tiveram uma remuneração de € 777,4 m.

9.1.2. Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos

O universo de SFA que prestaram informação sobre os ativos geridos foi de 93[1], dos quais 15 apenas faziam gestão de títulos de dívida pública[2] no valor de € 9.102,5 M, no final do ano de 2013. Dos restantes 78, 26 geriam também este tipo de ativos, cujo valor da carteira ascendia no final do ano a € 1.413,2 M. Estes ativos proporcionaram rendimentos no valor de € 176,0 M.

A análise realizada recaiu então sobre o património financeiro detido por 78 SFA, atingindo no final do ano de 2013 o valor nominal de € 7.302,6 M, mais € 551,8 M que em 2012, tendo sido obtidos rendimentos de € 23,7 M, na sua quase totalidade proveniente da carteira de "outros ativos", com origem, em particular, nos depósitos a prazo e nos empréstimos.

Quadro 92 – Património financeiro dos SFA – Evolução em 2013

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31/12/2012	31/12/2013	Total	%	
Créditos					
por empréstimos (1)	3 077,4	3 318,6	241,2	7,8	7,3
por execução de garantias	1,9	1,8	0,0	-2,3	0,0
por transmissão	5,9	5,9	-0,1	-1,3	0,0
Participações					
Societárias	138,6	129,7	-8,9	-6,4	3,2
não societárias (2)	21,4	21,6	0,2	1,0	0,0
Outros ativos financeiros					
Unidades de participação	2 120,1	2 034,2	-85,9	-4,1	0,8
Obrigações	780,6	1 129,3	348,7	44,7	4,1
Depósitos a prazo (3)	304,3	345,7	41,4	13,6	8,3
Participações em fundos não societários	264,2	279,3	15,1	5,7	0,0
Prestações acessórias e suplementares de capital	36,5	36,5	0,0	0,1	0,0
Total	**6 750,8**	**7 302,6**	**551,8**	**8,2**	**23,7**

(1) Diverge do valor apresentado no PCGE/2012, em virtude da exclusão dos créditos geridos pelo ex-IPAD atual Camões – Instituto da Cooperação e da Língua. Estes créditos já tinham sido transmitidos à DGTF em anos anteriores, continuando a informação a ser prestada pelo serviço transmissor (ex-IPAD).

(2) O valor diverge do constante do anterior Parecer pela entrada em carteira da participação detida pelo Camões – Instituto da Cooperação e da Língua no IPOR Instituto Português do Oriente, cuja participação foi detetada pela análise dos elementos que integram a conta de gerência.

(3) Integração de um depósito a prazo não declarado no ano anterior pelo FGCAM.

Fonte: Informação remetida pelos SFA nos termos das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

[1] Foi constatado através do cruzamento de informação interna que existem outros SFA gestores de aplicações em TDP que não efetuaram o reporte da respetiva informação, assim como SFA que integram a análise e que também não reportaram a informação relativa a estes ativos.

[2] Realça-se que não foram considerados os certificados de renda perpétua, em virtude de a grande maioria dos SFA sob análise não deterem informação sobre os valores nominais destes títulos.

Verifica-se um aumento de 8,2% no património financeiro dos SFA resultante, em particular, da evolução positiva registada nas carteiras dos "outros ativos" (com o aumento das obrigações) e dos créditos (empréstimos), que continuam a ser as mais representativas.

Aquele património encontrava-se, no final do ano de 2013, concentrado na carteira de 7 SFA[1], representando a do IAPMEI 55% desse valor global. Cerca de 40% da totalidade das carteiras tem um valor global inferior a € 50,0 m.

No que respeita aos créditos por empréstimos, o número de entidades gestoras deste tipo de ativos era de 17 SFA. O IAPMEI, para além de ter a carteira mais representativa (62% do valor global), registou um aumento de € 247,0 M, por via dos novos subsídios reembolsáveis concedidos no âmbito do QREN (€ 362,3 M), deduzidos dos reembolsos registados neste e noutros programas (€ 73,6 M), dos abatimentos por via dos prémios de realização (€ 7,8 M) e das devoluções de subsídios reembolsáveis no âmbito do QREN (€ 33,3 M).

No que se refere às unidades de participação em fundos de investimento, a evolução negativa registada (€ -85,9 M) resultou das variações nas carteiras da Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, IP (INFARMED) de € -183,0 M e do IAPMEI de € 102,7 M. O decréscimo verificado no INFARMED resultou da entrega por este ao Estado das 1.830 unidades de participação que detinha no Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde pelo valor nominal de € 183 M[2]. Por sua vez, o IAPMEI reforçou a sua participação no Fundo FINOVA – Fundo de Apoio ao Financiamento e à Inovação, subscrevendo mais 114.381 unidades no valor nominal de € 114,4 M.

Em matéria de obrigações, o acréscimo registado de € 348,7 M ocorreu por via do reforço da carteira do FGD (€ 304,2 M) através da subscrição de títulos de dívida das Repúblicas de Itália, de França e do Reino de Holanda no valor global de € 422,6 M e do desinvestimento total nos títulos do Fundo Europeu de Estabilização Financeira de € 18,5 M e do Reino de Espanha € 100,4 M e também pela entrada da carteira do Fundo de Resolução composta por títulos de dívida pública das Repúblicas Francesa e Italiana e do Reino de Holanda no valor total de € 55,1 M.

Finalmente, a variação registada nas aplicações em depósitos a prazo (€ 41,4 M) ocorreu, essencialmente, por via do reforço dos depósitos a prazo detidos pela ANACOM no valor de € 40,0 M. Esses depósitos geraram juros no valor global de € 8,3 M[3], sendo os mais relevantes os das carteiras do FGCAM e da ANACOM.

9.1.2.1. Entidades públicas reclassificadas

O universo de entidades sob análise foi de oito EPR[4], das quais apenas a SCML[5], a REFER e a Parvalorem reportaram aplicações em títulos de dívida pública no final do ano de 2013 no valor global de € 137,3 M, as quais geraram rendimentos na ordem dos € 365,0 m.

[1] Esses SFA são o IAPMEI, o FGD, o Turismo de Portugal, o IHRU, o FGCAM, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e a ICP – Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM).

[2] Conforme referido no ponto 9.1.1.4. Outros ativos financeiros.

[3] A estes juros deve acrescer ainda os juros recebidos pela CGA provenientes da gestão de depósitos a prazo constituídos e desmobilizados em 2013 no valor de € 0,3 M.

[4] Em 2012 foram, a Metro do Porto, SA, a Fundação da Universidade do Porto, a Fundação ISCTE, a Parups, a Parvalorem, a Rede Ferroviária Nacional – REFER e a SCML. Em 2013 entrou o Metropolitano de Lisboa que geria ativos no valor global de € 41,8 M.

[5] A SCML só reportou a informação sobre o seu património financeiro no exercício de contraditório.

Em 31 de dezembro de 2013 o património financeiro global das EPR ascendia a € 4.625,4 M, menos € 188,4 M do que no início do ano e gerou rendimentos na ordem dos € 19,7 M. Continuou a destacar-se o peso dos créditos no valor global do património e a reduzida representatividade das participações sociais.

Quadro 93 – Património financeiro das EPR – Evolução em 2013

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31/12/2012	31/12/2013	Total	%	
Créditos					
por empréstimos* (1)	44,0	52,9	8,9	20,2	0,2
por transmissão/aquisição	3 703,7	3 457,8	-245,9	-6,6	16,6
Participações					
Societárias*# (2)	57,6	125,1	67,5	117,2	2,5
não societárias# (3)	4,6	4,6	0,0	0,0	0,0
Outros ativos financeiros					
Unidades de participação#	856,6	851,8	-4,8	-0,6	0,2
Obrigações*	116,4	124,4	8,0	6,9	0,0
Depósitos a prazo	30,6	7,6	-23,0	-75,2	0,2
Títulos de participação#	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Prestações acessórias e suplementares de capital	0,0	1,0	1,0	100,0	0,0
Total	**4 813,8**	**4 625,4**	**-188,4**	**-3,9**	**19,7**

(1) Os valores dos ativos assinalados com um * divergem dos apresentados no anterior Parecer, em virtude da entrada, nessas carteiras, dos ativos geridos pelo Metropolitano de Lisboa.

(2) A diferença entre o valor apresentado e o do Parecer anterior resultou da alteração na classificação das participações em Agrupamentos Complementares de Empresas (ACE) as quais tinham sido integradas nas participações não societárias. Os valores dos ativos assinalados com um # divergem dos apresentados no anterior Parecer, em virtude da entrada, nessas carteiras, dos ativos geridos pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

(3) Diferença justificada pela alteração referida na nota anterior (2).

Fonte: Informação remetida pelas EPR nos termos das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

No que respeita aos créditos, foram apreciados dois tipos: os créditos por suprimentos[1], detidos por 6 EPR[2] e os créditos transmitidos a título oneroso à Parvalorem, representando estes últimos 98,5% do valor global desta carteira. Em 2013 o valor global dos créditos passou de € 3.747,7 M para € 3.510,7 M, registando em decréscimo de € 237,0 M, para o qual contribuiu, em particular, a evolução da carteira de créditos da Parvalorem, que se reduziu em € 245,9 M.

Em 31 de dezembro de 2013 a Parvalorem continuava a deter a carteira mais representativa (cerca de 75,6%) do património financeiro das EPR, essencialmente constituído por créditos adquiridos ao BPN, no valor de € 3.457,8 M, cuja evolução em 2013 se encontra retratada no quadro seguinte.

[1] Os créditos da Metro do Porto, embora transmitidos como créditos por suprimentos, não têm implícito qualquer plano de reembolso, estando no entanto prevista periodicamente a sua transformação em prestações de capital. Por sua vez, os créditos da PARUPS sobre as sociedades PAYUP – Desenvolvimento de Negócios, SA e Greencyber, SA, foram transmitidos como prestações suplementares, mas como a classificação contabilística era de suprimentos adotou-se essa classificação.

[2] O Metropolitano de Lisboa, a Metro do Porto, o ISCTE, a REFER, a Universidade do Porto e a Parups.

Quadro 94 – Variação registada em 2013 na carteira de créditos da Parvalorem

(em milhões de euros)

Créditos em 31/12/2012		Recebimentos		Reclassificações		Juro especializado (7)	Dações em pagamento (8)	Write Off (9)	Cash flow sem repartição (10)	Diferenças cambiais (11)	Outras variações Juros (12)	Créditos em 31/12/2013	
Capital (1)	Juros (2)	Capital (3)	Juros (*) (4)	Capital (5)	Juros (6)							Capital (1-3+5-8-9-10-11)	Juros (2-6+7-12)
3 628	76	-73	-17	6	-3	3	-86	-73	-13	-5	-2	3 384	74

(*) Os juros recebidos não são abatidos ao valor em dívida por não estarem ainda vencidos, sendo por isso levados diretamente a P&L – Profit & Loss.

Fonte: Parvalorem.

Em 2013, todas as EPR sob análise detinham participações sociais, correspondentes a ações e quotas de sociedades, participações em Agrupamentos Complementares de Empresas[1], em Agrupamentos Europeus de Interesse Económico[2] e em entidades de natureza não societária, cujo valor nominal global registou um acréscimo de € 67,5 M face ao valor do início do ano de 2013. Este acréscimo resultou, basicamente, do aumento da carteira da Parvalorem por via da entrada, por dação em pagamento de créditos no valor de USD 52,5 M, de uma participação de 100% no capital social do BPN CAYMAN LIMITED, em liquidação, no valor de USD 93 M.

Os designados "Outros ativos financeiros" correspondem: às unidades de participação em fundos de investimento detidas pela Parups e pela Fundação Universidade do Porto (UP), às obrigações detidas pela Parvalorem, pela Parups e pelo ML, aos depósitos a prazo detidos pela REFER, pela Parvalorem e pela UP, aos títulos de participação detidos pela SCML e às prestações suplementares de capital geridas pelo ML, totalizando, no final do ano de 2013, € 985,0 M. Embora o ativo mais representativo da carteira fosse os fundos de investimento, que representam 86,5% do valor final, a variação mais relevante para o decréscimo registado foi a dos depósitos a prazo, no valor de €-23,0 M, por via da desmobilização do depósito detido pela Parvalorem no Banco BIC no valor de € 30,0 M e da constituição de depósitos pela REFER no valor de € 7,0 M. Esta carteira proporcionou juros no valor de € 0,2 M.

No que respeita às obrigações, o aumento registado, na ordem dos € 8,0 M, ficou a dever-se, por um lado ao acréscimo ocorrido na carteira do ML (€ 18,3 M); por outro ao decréscimo registado na carteira da Parups (€-10,6 M). Em 2013, e no âmbito da reestruturação da operação de US Cross Border Lease Trem 2000, o ML constituiu um colateral assente num depósito, com funções de garantia, junto de uma instituição de crédito e constituído por títulos de dívida americana, tendo o processo de escolha e compra destes títulos sido coordenado pelo IGCP. O valor de aquisição dos títulos ascendeu a USD 25,9 M, ou seja € 19,2 M à data de aquisição. Já a variação registada na carteira da Parups resultou fundamentalmente da amortização/venda de títulos no valor nominal de € 10,2 M e de uma operação de mandatory repurchase, através da qual as obrigações Caixa Penedes Série A Euro Step-Up detidas pela Parups, no valor global de € 0,3 M, foram obrigatoriamente trocadas por ações do Banco Mare Nostrum, com um coeficiente de € 17,39 de ações por cada fração de € 50 do valor das obrigações.

[1] Participações detidas pela REFER, pelo Metropolitano de Lisboa, pela Metro do Porto, pela Parups e pela Parvalorem.

[2] Foram declaradas pelo Metropolitano de Lisboa e pela REFER participações nestes agrupamentos que não integram a carteira de ativos, em virtude, destes não serem constituídos com capital social, respetivamente nos AEIE's ENSITRANS e Corredor Ferroviário de Mercadorias n.º 4.

9.1.2.2. Análise comparativa entre os valores de receita e despesa apurados através das Instruções e os da CGE

Na análise realizada foram excluídos os Fundos referidos no ponto 9.1, uma vez que não apresentam execução orçamental e, consequentemente, as receitas e despesas relacionadas com a aquisição e com amortização e resgate destes ativos[1].

O quadro abaixo estabelece a análise comparativa entre as receitas constantes da CGE e as transmitidas ao TC no âmbito da informação prestada, verificando-se desvios na maioria das rubricas.

Quadro 95 – Confronto entre as receitas contabilizadas na CGE de 2013 e as apuradas através das Instruções

(em milhares de euros)

Rubricas de Classificação Económica	CGE	Instruções n.º 1/2008	Diferenças	Justificações para as diferenças registadas
11 – Ativos financeiros	**913 530,7**	**235 010,2**	**-678 520,5**	
02 – Títulos a curto prazo	57 283,3	0,0	-57 283,3	Relacionada com TDP que não integram a análise.
03 – Títulos a M/L prazo	586 838,4	16 451,6 (a)	-570 386,9	
05 – Empréstimos a curto prazo	634,5	634,3	-0,1	Diferença sem materialidade.
06 – Empréstimos de M/L prazos	144 191,0	144 171,9	-19,1	Diferença relacionada com o facto de o IASFA posteriormente ao carregamento da execução orçamental no SIGO ter detetado incorreções, as quais foram corrigidas apenas em sede de conta de gerência.
08 – Ações e outras participações	1 112,9	1 112,9	0,0	-
09 – Unidades de participação	333,5	8,5	-325,0	Diferença relacionada com o facto de o ISCTE inscrever como receita de ativos financeiros o produto da extinção de uma Fundação de natureza privada.
10 – Alienação de partes sociais	39 987,9	0,0	-39 987,9	Receitas da privatização do BPN, recebidas em 2012 mas só entregues ao FRDP em 2013, através de restituições, o que não permitiu a sua entrada na conta do FRDP como "transferências de capital".
11 – Outros ativos financeiros	83 149,2	72 631,0	-10 518,2	A diferença de € 9.691 m respeita à contabilização como ativos financeiros dos valores recebidos nas operações de liquidação antecipada de *swaps* da REFER (b). A restante (€ 827 m) é relativa à Parvalorem e respeita à imputação dos recebimentos sem repartição atribuída, em receitas de capital ou de juros, consoante o apuramento realizado.

(a) Este valor respeita às receitas obtidas com títulos de dívida pública estrangeiros e obrigações nacionais inscritas pelo FGA, FAT e IAPMEI.

(b) Em sede de contraditório, e relativamente às receitas do cancelamento de derivados da REFER, a DGO vem referir que estas foram classificadas na RCE11.11.02 – Ativos financeiros – Outros ativos financeiros. Sobre estas receitas remete-se para o ponto 4.1.2.1.

Fonte: Mapa 34 da CGE (Vol. II tomo I) e mapas das Instruções n.º 1/2008.

Para além dos desvios em termos de montantes verificam-se também erros na respetiva classificação, uma vez que foram apuradas receitas que deviam ter sido classificadas como ativos financeiros e que, por não o serem, causam uma subvalorização das receitas da CGE nesse capítulo. Estas situações[2] totalizaram o montante de € 21,6 M e ocorreram nas carteiras dos seguintes SFA e EPR:

[1] Estes fluxos financeiros são classificados respetivamente, no agrupamento 09 – Ativos financeiros, subagrupamentos 02 – Títulos a curto prazo e 03 Títulos a médio e longo prazos e no capítulo 11 – Ativos financeiros grupos 02 – Títulos a curto prazo e 03 Títulos a médio e longo prazos, e cujas operações foram registadas nas carteiras dos seguintes SFA: IAPMEI, FRDP, FGA, FAT, CMVM, FRCP e CGA.

[2] Não constam do quadro anterior.

- IAPMEI – Continuam a ser contabilizadas no capítulo 10 *transferências de capital* as receitas provenientes dos reembolsos dos incentivos reembolsáveis concedidos no âmbito dos programas comunitários anteriores ao QCA III (PEDIP, SIR e IMIT) e do Fundo de Desenvolvimento Empresarial no valor de € 1.025,7 m, contrariamente às recomendações do Tribunal, e também dos reembolsos dos créditos transmitidos ao IAPMEI no valor de € 75,0 m.
- Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa – Foram contabilizadas no capítulo 06 *transferências correntes* as receitas da recuperação de créditos por sub-rogação no valor de € 43,0 m.
- Parvalorem e Parups – As receitas relativas à amortização e alienação de ativos financeiros designadamente, de ações, de obrigações e de fundos de investimento foram contabilizadas no capítulo 09 *venda de bens de investimento* nos valores de, respetivamente, € 100,0 m e de € 20.375,6 m.

Sobre as situações acima registadas a DGO apenas se referiu ao IAPMEI, justificando que no QCAII e no FDE a contabilização segue a forma como foram originariamente classificados os pagamentos dos respetivos incentivos (*transferências de capital*). No entender do Tribunal o facto de os pagamentos terem sido "mal" classificados como transferências de capital não inviabiliza que os recebimentos sejam agora classificados como *ativos financeiros*, como é correto.

Relativamente às despesas com *ativos financeiros* salienta-se que todas as despesas executadas tiveram a devida cobertura orçamental, cuja execução se encontra retratada no quadro seguinte:

Quadro 96 – Confronto entre as despesas contabilizadas na CGE de 2013 e as apuradas através das Instruções

(em milhares de euros)

Rubricas de Classificação Económica	CGE	Instruções n.º 1/2008	Diferenças	Justificações para as diferenças registadas
09 – Ativos financeiros	**1 741 190,6**	**565 483,6**	**-1 175 707,0**	
01 – Depósitos, Certif. de dep. e poupança	249,8	249,8	0,0	
02 – Títulos a curto prazo	199 590,0	0,0	-199 590,0	Despesas relacionadas com TDP que não integram a análise.
03 – Títulos a M/L prazos	975 891,3	0,0	-975 891,3	
05 – Empréstimos a curto prazo	526,6	526,6	0,0	
06 – Empréstimos a M/L prazo	483 723,9	483 723,9	0,0	
07 – Ações e outras participações	17 250,0	17 176,5	-73,5	Ambas as diferenças respeitam à contabilização na CGE como ativos financeiros das despesas ocorridas com o reforço do património associativo/fundo social de associações, cujo património não está titulado por unidades de participação.
08 – Unidades de participação	63 622,5	63 322,5	-300,0	
09 – Outros ativos financeiros	336,5	484,2	147,7	A diferença, relativa à Parvalorem, decorre de no mapa das Instruções estarem incluídos créditos adquiridos em 2013, mas cujo preço já tinha sido pago (via adiantamentos) em anos anteriores; enquanto na CGE está apenas inscrito o valor pago em 2013.

Fonte: Mapa 35 da CGE (Vol. II tomo I) e mapas das Instruções n.º 1/2008.

Tal como sucedido na receita, verificou-se que também na despesa com ativos financeiros existe subvalorização de rubricas inscritas nesse capítulo da CGE, devido a incorreções na classificação da despesa. Estas situações, no montante global de € 7,8 M, não integram o quadro anterior e foram registadas nas carteiras dos seguintes SFA e EPR:

- Parvalorem – A despesa realizada com aquisição de ações da NEXPONOR no valor de € 2,7 M foi classificada no agrupamento 02 *Aquisição de bens e serviços correntes*, pelo facto destas ações terem sido adquiridas com o objetivo de venda.
- Metropolitano de Lisboa – Em 2013 foram concedidos suprimentos à Gare Intermodal de Lisboa, SA no valor de € 5,1 M os quais foram classificados na rubrica de despesa 03.05 *Juros e outros encargos – outros juros*.
- Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – A despesa com a subscrição de um aumento de capital da Fund Box, SGFII, SA, no valor de € 23,1 m, foi incorretamente contabilizada na rubrica 03.06 *Juros e outros encargos – outros encargos financeiros*. Na sua resposta, a SCML informa da existência de um erro na conversão do seu sistema contabilístico (SNC) para a contabilidade pública.
- Instituto Politécnico de Beja – A realização da subscrição de ações da sociedade Parque de Ciência e Tecnologia do Alentejo, SA, no valor de € 3,5 m foi classificado na rubrica de despesa 06.02 *outras despesas correntes – diversas*, em virtude de não ter sido obtida autorização para a alteração orçamental solicitada, procedendo o Instituto à anulação do registo contabilístico como *ativos financeiros*.

Relativamente às situações apontadas, a DGO, na sua resposta, apenas se reportou ao Metropolitano de Lisboa referindo que *"os registos contabilísticos são da responsabilidade das entidades, só sendo possível aferir a sua correta contabilização perante a documentação de suporte"* mas que promove *"todos os esclarecimentos solicitados e recomenda as correções aos registos (…)"*.

As diferenças apuradas em matéria de despesa e de receita com ativos financeiros revelam falta de rigor por parte dos SFA e das EPR, em particular, na inscrição dessas receitas e despesas nas rubricas de classificação económica adequadas.

No ano em apreço continuou-se a verificar a contabilização no agrupamento 09 *ativos financeiros* de despesas relacionadas com as participações em entidades de natureza não societária[1], cujo património não se encontra titulado por unidades de participação e das quais não resulta qualquer tipo de direito de crédito ou ativo. Ora, estas despesas não devem ser inscritas como *ativos financeiros*, considerando-se, mais uma vez, que a DGO deveria emitir orientações nesse sentido.

Também no caso das aplicações CEDIC e de outros títulos de dívida pública continuaram a verificar-se contabilizações diferenciadas por parte dos SFA e EPR, em matéria de receitas decorrentes do resgate e dos juros e das despesas relativas a aplicações ou reforços, pelo que continua necessária a emissão de orientações genéricas relativas a estes ativos. Na questão dos juros, e embora conste da Circular Série A n.º 1370 a rubrica onde deve ser feita a inscrição destas receitas, continuam a ser utilizadas outras rubricas para a sua contabilização, umas vezes pelo valor líquido, outras pelo valor bruto.

Apesar de a DGO já antes ter informado o TC de que a *"descrição do procedimento a adotar na contabilização de aplicações financeiras do IGCP irá constar da Circular de Execução Orçamental da DGO de 2013"* tal não se verificou, nem ainda relativamente à execução orçamental para 2014.

[1] Tendo também ocorrido em 2013 a contabilização como receita de ativos financeiros do produto da extinção da Fundação ISCTE, cujo património não é titulado por unidades de participação.

Relativamente a estas questões o Tribunal já emitiu, em Pareceres anteriores[1], recomendações para a DGO definir orientações mas aquelas continuam, até ao ano em análise, sem ser acolhidas.

A DGO na sua resposta refere que o classificador da despesa não impede que estas despesas, apesar de não gerarem qualquer ativo financeiro, sejam classificadas na rubrica 09 *ativos financeiros*. O Tribunal continua a entender que tais despesas seriam mais adequadamente classificadas noutra rubrica que não a de *ativos financeiros.* Relativamente às aplicações CEDIC reitera que tem procedido *"(...) ao envio de esclarecimentos aos organismos que dirigiram questões relativas ao procedimento a adotar no âmbito do tratamento orçamental de contabilização dos CEDIC"*. Também aqui o Tribunal continua a considerar que deveriam ser emitidas orientações/instruções genéricas nesta matéria por forma a promover procedimentos uniformes de contabilização, uma vez que a prestação individualizada desses esclarecimentos não parece ter resolvido esta situação.

9.1.3. Aplicação das receitas das privatizações

Em 2013 foram privatizadas as empresas ANA – Aeroportos de Portugal, SA e os CTT – Correios de Portugal, SA, pelo valor de € 1.105,2 M e de € 519,5 M, respetivamente.

A aplicação daqueles montantes foi determinada pelos Despachos n.os 308 e 358/2014, de 27 de dezembro, da Ministra de Estado e das Finanças, nos termos dos quais parte seria para a Parpública para amortização da dívida do setor empresarial do Estado (€ 112,7 M e € 52,6 M) e o restante (€ 992,5 M e € 466,9 M), que deu entrada nos cofres do Estado em 27 de dezembro de 2013, seria para amortização da dívida pública.

As receitas de privatizações recebidas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) foram conforme se explicita no quadro seguinte:

Quadro 97 – Receitas de reprivatizações recebidas em 2013 pelo FRDP

(em euros)

Empresa	Valor recebido pelo FRDP
BPN	39 987 875
ANA	992 515 917
CTT	347 484 083
Total	**1 379 987 875**

Fonte: FRDP.

Em 2013, tal como no ano anterior, a receita das privatizações recebida pelo Estado não foi totalmente transferida para o FRDP. A receita relativa à reprivatização do BPN, ocorrida em 2012, só deu entrada no Fundo em 2013[2].

Em 2013, o FRDP aplicou € 1.376,5 M em amortizações e anulações de dívida pública, conforme se explicita no quadro seguinte.

[1] Recomendação 41 – PCGE/2011 e Recomendação 37 – PCGE/2010.

[2] Sobre estas receitas cfr. ponto 3.2.3.

Quadro 98 – Aplicação de receitas de privatizações em 2013 pelo FRDP

(em euros)

Tipo de aplicação	Valor
Amortização e anulação de dívida pública	
Títulos de curto prazo	
• Dívida consolidada	16 956
• Bilhetes do Tesouro – BT 22MAR2013	35 989 087
• Bilhetes do Tesouro – BT 19APR2013	530 000
• Bilhetes do Tesouro – BT 20DEC2013	1 340 000 000
Aplicações de capital em empresas	0
Total	**1 376 536 043**

Fonte: FRDP.

Como se constata, o valor das receitas de privatizações recebidas pelo FRDP durante o ano:

- Foi exclusivamente aplicado em dívida de curto prazo;
- Foi superior em € 3,5 M relativamente às aplicações do FRDP.

Em 2013, ao contrário do ano anterior, o Estado não transferiu para a Parpública qualquer participação da sua carteira, de forma a compensar a sua dívida para com esta empresa, na sequência da aplicação do n.º 3 do artigo 9.° do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de setembro, e que no final daquele ano era de cerca de € 3.023,4 M. Em 2013 o Estado, na sequência de cada privatização e nos termos dos respetivos despachos, entregou o montante global de € 165,3 M. Contudo a dívida do Estado para com a Parpública aumentou com a entrega que aquela empresa fez das receitas das privatizações.

Assim, o crédito da Parpública sobre o Estado pelas compensações em falta é, no final de 2013, de € 4.195,9 M. Em sede de contraditório, a DGTF refere que *"as entregas da Parpública, SA, ao Estado, no âmbito das reprivatizações, são efetuadas de acordo com o previsto no artigo 9.º do Decreto-lei n.º 209/2000, de 2 de setembro"*.

Ouvida sobre os pontos 9.1.1 a 9.1.3., a Ministra de Estado e das Finanças remeteu para as respostas recebidas da DGTF, da DGO, do IGCP e da Parvalorem.

CAIXA 5 – SALDO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS ORÇAMENTAIS RELATIVAS AO BPN

No quadro seguinte evidencia-se que, no final de 2013, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups e Parvalorem ascendia a € -2.206 M[1] resultado dos saldos parciais de € -747 M de 2011, € -983 M de 2012, € -476 M de 2013[2].

Quadro 99 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31/12/2013

(em milhões de euros)

	2011	2012	2013	Total
RECEITA	0	199	138	338
Serviços Integrados	0	40	0	40
Ativos financeiros - Alienação do BPN		40		40
SFA (Parvalorem e Parups)	0	(a) 159	(b) 138	298
Rendimentos da propriedade		29	38	66
Vendas de bens e serviços e outras receitas		8	6	15
Venda de bens de investimento			21	21
Ativos financeiros (receita obtida com ativos financeiros do BPN)		122	73	196
DESPESA	747	1 182	614	2 543
Serviços Integrados (Capítulo 60 – DGTF)	747	(a) 9	(b) 23	779
Ativos financeiros – Prestação de capital ao BPN	(c) 600			600
Ativos financeiros – Execução de garantias	(c) 147			147
Outras despesas correntes – com a reprivatização do BPN		9	23	32
SFA (Parvalorem e Parups)	0	1 173	591	1 764
Despesas com pessoal		14	15	30
Aquisição de bens e serviços		62	17	80
Juros e outros encargos		249	158	407
Ativos financeiros		443	0	443
Passivos financeiros (amortização de empréstimos da CGD)		400	397	797
Outras despesas		5	3	9
Saldo	-747	-983	-476	-2 206
Saldo acumulado	-747	-1 730	-2 206	

(a) Não inclui empréstimos do Estado às Parvalorem e Parups (€ 1.033 M), classificados por estas entidades em receita de *passivos financeiros/empréstimos a médio e longo prazos* do Estado e na despesa dos serviços integrados em *ativos financeiros de empréstimos a médio e longo prazos*.

(b) Idem, para o ano 2013, no montante de € 510 M.

(c) Operações realizadas em 2012, por verbas do OE/2011 (dotações inscritas no Cap. 60 – Despesas excecionais, do Ministério das Finanças) transitadas para a conta de operações específicas do Tesouro "Saldos do Capítulo 60 do OE/2011").

Fonte: CGE/2011, CGE/2012, CGE/2013 e SIGO.

Embora a despesa da Pavalorem e da Parups com passivos financeiros tenha ascendido a € 397 M, neste agrupamento estavam orçamentados € 3.685 M, que permitiriam antecipar o reembolso dos financiamentos (mútuo e obrigações) concedidos pela CGD no âmbito do BPN.

A Parvalorem e a Parups, no final de 2013, apresentavam capitais próprios negativos que totalizavam € 2.314 M[3], encargos que terão de ser suportados pelo Estado no futuro.

[1] Observa-se que, sem os *ativos* e *passivos financeiros* aqui incluídos pelos motivos anteriormente explicitados, se obteria um saldo de € -455 M.

[2] Valores de 2013 atualizados face aos apresentados no Relatório n.º 3/2014 – AEOAC – 2.ª S "Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – 2013 – julho de 2014 (valores provisórios).

[3] Excluindo os empréstimos do Estado (€ 1.543 M).

Não constituindo, até ao final do primeiro trimestre de 2014, despesa orçamental significativa, é também de salientar que a empresa Parparticipadas, SGPS, S.A[1], adquirida ao BPN em 2012 por um euro (juntamente com as Parvalorem e Parups, mas reclassificada no sector das administrações públicas com efeitos a partir do OE/2015), apresentava, no final de 2013, capitais próprios negativos de € 170 M, podendo também vir a constituir encargos significativos para o Estado[2].

No final de 2013, as garantias prestadas pelo Estado às sociedades veículo do ex-BPN para as emissões obrigacionistas e de papel comercial subscritas pela CGD totalizavam € 3.920 M.

[1] Tem por objetivo gerir e racionalizar um conjunto de participações financeiras, com o propósito de evitar a perda de valor num contexto de alienação ou liquidação. O seu Conselho de Administração foi mandatado para alienar ou liquidar essas participações (Cfr. Relatório e Contas de 2012).

[2] Seja pela via da capitalização da entidade, seja por perdas indiretas (por exemplo que a empresa não venha a pagar o empréstimo que contraiu junto da CGD, cujo montante em dívida ascendia a € 57 M no final de 2013 (cfr. Relatório e Contas 2013).

9.2. Património Imobiliário

No Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado no domínio do seu património, designadamente no que se refere ao inventário e balanço e às alterações patrimoniais ocorridas no exercício. No que concerne às receitas e despesas originadas por essas alterações (por exemplo, as provenientes da alienação e aquisição de bens imóveis), cabe ainda ao Tribunal verificar o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à administração financeira do Estado[1].

Ora, na CGE de 2013:

- Continuam a não constar nem o inventário nem o balanço do Estado – ***Vide 9.2.1.***
- Não são reportados os resultados da execução do programa de gestão do património imobiliário do Estado 2009-2012 (PGPI)[2] – ***Vide 9.2.2.***
- A receita contabilizada como obtida em 2013 com operações imobiliárias (€ 28 M) é superior à reportada no relatório da CGE[3] (€ 15 M) e está afetada por erros (€ 9 M) e outras deficiências – ***Vide 9.2.3.***
- A despesa contabilizada como paga em 2013 com operações imobiliárias (€ 220 M) é muito superior à reportada no relatório da CGE (€ 4 M) e está afetada por erros (€ 1 M) e outras deficiências – ***Vide 9.2.3.***

As conclusões do Tribunal decorrem da evidência recolhida no âmbito das ações de controlo realizadas para o presente Parecer que envolveram revisões analíticas, formulação de questionários e exame das respostas dos serviços responsáveis, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte, revisão das respetivas operações contabilísticas[4] e exame de uma amostra aleatória dos registos (125) constantes do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE)[5]. As aludidas ações incluíram a atualização das conclusões do exame à atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP) realizado no âmbito da auditoria que efetuou em 2013 sobre a legalidade, regularidade, eficiência e eficácia da gestão desse Fundo[6] – ***Vide 9.2.4***.

[1] Nos termos do artigo 41.º n.º 1 alínea c) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

[2] A reforma do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público visa *"disciplinar, adequadamente, o uso mais eficiente dos recursos públicos, proporcionando racionalidade e rendibilidade nas operações patrimoniais e, consequentemente, um reforço da eficácia e rigor financeiros"*. Para concretizar este objetivo, a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 162/2008, de 24 de outubro, aprovou o PGPI 2009-2012 com sete eixos de atuação (inventariação, regularização jurídica dos imóveis, regime de utilização, programação da ocupação, conservação e reabilitação, gestão do domínio público e acompanhamento e controlo da execução), relativamente aos quais fixou os objetivos a alcançar, as ações a empreender e o respetivo âmbito de cobertura.

[3] Volume I – III. Situação Financeira das Administrações Públicas – III.6. Património Imobiliário Público.

[4] Operações identificadas no artigo 1.º das normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de julho.

[5] O SIIE é um sistema desmaterializado de prestação e atualização permanente da informação relativa aos imóveis. Gerido pela DGTF, este sistema foi concebido para a concretização do inventário.

[6] *Vide* Relatório de Auditoria n.º 9/2014 (2.ª Secção) – Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial – disponível em www.tcontas.pt.

9.2.1. Inventário e Balanço

A LEO[1] determina que a CGE inclui o relatório e os mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos da administração central mas também estabelece que aqueles apenas serão obrigatórios quando todos os serviços tiverem adotado o POCP. O Tribunal tem sublinhado que esta disposição não justifica a falta de informação consolidada e consistente na CGE (em número e valor de imóveis) sobre o inventário do património imobiliário, bem como sobre as correspondentes variações patrimoniais ocorridas durante o ano[2].

A inventariação visa *"contribuir para a integral execução do plano oficial de contabilidade pública ou do plano de contabilidade sectorial aplicável e (...) assegurar um modelo de gestão imobiliária (...) que permita a compatibilização, informação recíproca e atualização entre as bases de dados respeitantes aos recursos patrimoniais públicos"*[3]. O diploma[4] que aprovou o programa de inventariação estabelece que o mesmo funcionaria com base num sistema desmaterializado de prestação e atualização permanente da informação relativa aos imóveis. Para o efeito, foi criada uma plataforma eletrónica (o SIIE) em funcionamento desde fevereiro de 2009.

Ora, a falta de informação consolidada e consistente sobre o património imobiliário subsiste na CGE de 2013 não obstante, em outubro desse ano, o Ministério das Finanças (MF) ter alegado ao Tribunal que o SIIE dispunha das *"funcionalidades necessárias para assegurar a emissão dos mapas referentes à situação patrimonial de cada ministério"*[5].

O relatório da CGE de 2013[6] apenas refere que o SIIE apresentava 16.713 registos de imóveis no final de 2013, total que desagrega por tipo de imóvel (14.596 edificados e 2.117 terrenos) e segundo o critério estabelecido para os considerar completos (14.884) ou incompletos (1.829), concluindo que: *"Esse valor denota atualmente uma tendência para a estabilização, depois da adesão massiva verificada nos primeiros anos de funcionamento da plataforma."*.

Para um registo de imóveis ser considerado completo basta conter dados sobre o proprietário, o ocupante e a respetiva situação geral (tipo de ocupação, áreas, valores de renda, etc.)[7]. Esse critério exclui elementos definidos no programa de inventariação como relevantes para o pleno conhecimento dos imóveis tais como o seu valor patrimonial ou a sua situação registral. Ora, não obstante o caráter pouco exigente do critério tomado, 11% dos registos do SIIE estavam incompletos no final de 2013.

No que respeita às alterações decorrentes das operações imobiliárias realizadas em 2013 verificou-se a inserção no SIIE dos registos correspondentes aos imóveis adquiridos (3). Porém, 16 dos 32 registos de imóveis alienados nesse ano ainda se encontravam ativos em junho de 2014. Assinala-se ainda que a redução muito significativa (14%) dos registos do SIIE não foi explicada, como apropriado, no relatório da CGE. O Tribunal foi informado de que foram efetuadas, pelo Ministério da Defesa Nacional, alterações muito relevantes relativas ao agrupamento de imóveis. Trata-se de matéria suscetível de exame oportuno pelo Tribunal.

---

[1] Nos termos dos artigos 73.º, n.º 4, e 75.º.

[2] *Vide* Pareceres sobre as CGE de 2010 (página 224), de 2011 (página 242) e de 2012 (página 257).

[3] Nos termos do preâmbulo do Programa de Inventariação aprovado pela Portaria n.º 95/2009, de 29 de janeiro.

[4] Portaria n.º 95/2009, de 29 de janeiro.

[5] Em sede de acompanhamento de recomendações de auditoria.

[6] Volume I – III. Situação Financeira das Administrações Públicas – III.6. Património Imobiliário Público.

[7] Com as alterações introduzidas no SIIE, em 2012, também passaram a considerar-se completos os registos sem dados sobre ocupantes mas reportados a imóveis do Estado devolutos ou a imóveis de entidades privadas disponíveis.

Em síntese, a variação dos registos de imóveis no SIIE durante 2013 é a seguinte:

Quadro 100 – Variação dos registos de imóveis no SIIE

Alterações em 2013	Número
Registos Ativos em 01/01/2013	**19 473**
Abate por Alienação	-16
Acréscimo por Aquisição	3
Outras Alterações	-2 747
Registos Ativos em 31/12/2013	**16 713**

O Tribunal sublinha que continua em falta o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos. Note-se que, desde 2007, é obrigação legal[1] da DGTF elaborar esse inventário, anualmente, com referência a 31 de dezembro, para servir de base à elaboração dos balanços que devem acompanhar a CGE. Porém, de uma amostra aleatória de 125 registos extraída do SIIE em junho de 2014[2] (para verificar a fiabilidade dos dados sobre proprietário, ocupante, área, valor patrimonial, registo predial e inscrição matricial), apenas 46 (37%) indicam valor patrimonial.

Em contraditório, a DGTF alega não ser obrigatório registar no SIIE o valor e a situação jurídica dos imóveis devido à *"dificuldade na obtenção destes dados, sobretudo por parte das entidades públicas meramente ocupantes e (...) à efetiva complexidade da regularização jurídica do significativo património do Estado"*, considerando *"muito difícil e porventura irrealizável para a generalidade dos serviços públicos proprietários ou utilizadores disporem da totalidade da informação relevante sobre os imóveis ocupados"*.

Ora, cabe sublinhar que era objetivo do PGPI concluir o processo de regularização matricial e registral dos imóveis do Estado até final de 2012 pois importava *"proceder, com urgência, à sua regularização, não apenas por razões de certeza e segurança jurídicas, mas também por imperativas exigências de boa gestão patrimonial"*[3], tendo o controlo e acompanhamento desse processo sido atribuído ao MF.

A DGTF também alega que *"a obtenção e o tratamento do valor patrimonial dos imóveis erigida por esse Tribunal como elemento ou condição essencial para o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos para além de não cobrir uma boa parte desse património e de não traduzir em muitos casos o valor real dos imóveis se revela tarefa complexa e morosa, cuja execução comporta custos muito significativos do ponto de vista dos recursos alocados."*

Ora, por lei[4], as *"avaliações efetuadas para efeitos de inventário visam fixar o valor patrimonial dos imóveis, determinado mediante os critérios de avaliação previstos no Código do Imposto Municipal sobre Imóveis"*. Assim, a falta do valor patrimonial[5] nos registos do SIIE compromete, por si só, o cumprimento da lei quanto à elaboração do inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos.

[1] Nos termos dos artigos 118.º e 119.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

[2] De um total de 16.805 registos.

[3] *Vide* ponto II B), n.º 2.1, da RCM n.º 162/2008.

[4] Nos termos do n.º 3 do artigo 110.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

[5] Valor patrimonial é o valor atribuído ao imóvel nos termos do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) e inscrito na matriz predial urbana ou rústica da freguesia onde se localiza esse imóvel.

9.2.2. Execução do Programa de Gestão

Não tendo a CGE de 2012 comportado a apreciação dos resultados finais da execução do PGPI, cujo horizonte temporal era 2009-2012, a CGE de 2013 refere apenas que *"(...) o PGPI permitiu a obtenção de uma informação mais detalhada e um apuramento mais rigoroso da situação do património imobiliário do Estado, que irá servir de base à prossecução de um conjunto de objetivos tendo em vista uma maior eficiência e racionalização da gestão do património imobiliário público, designadamente: i) a efetiva aplicação do princípio da onerosidade na utilização dos imóveis da titularidade do Estado; ii) a implementação de estratégias de intervenção tendo em vista a rentabilização/requalificação do património imobiliário público; iii) a planificação global e integrada das necessidades/disponibilidades do espaço no âmbito da Administração Pública."*

Ora, tais observações são insuficientes para apreciar os resultados do PGPI. Com efeito, o Programa compreendeu sete eixos de atuação[1] relativamente aos quais se fixaram os objetivos a alcançar, as ações a empreender e o respetivo âmbito de cobertura, critérios para avaliar os resultados alcançados. Concretamente, o PGPI visava a inventariação dos imóveis do Estado e dos institutos públicos, a regularização jurídica dos imóveis do Estado, a implementação do princípio da onerosidade do uso, a ocupação eficiente do espaço na administração pública, bem como a conservação e reabilitação dos imóveis afetos aos seus organismos, a revisão do regime de utilização económico-financeira dos bens imóveis do domínio público e, por fim, implementar um sistema de acompanhamento e controlo eficaz para garantir a execução do Programa.

Acompanhamento e controlo

Cabe às Unidades de Gestão Patrimonial (UGP) [2] um importante papel no acompanhamento e controlo da gestão do património imobiliário público em cada ministério, tendo a sua criação formal sido considerada pelo Tribunal essencial para o exercício das competências e responsabilidades que a lei lhes confere[3]. Note-se que o alargamento das competências atribuídas às UGP, através de sucessivos diplomas referentes ao património imobiliário do Estado, nomeadamente os que regulam o FRCP[4], reforçou a necessidade de criação formal dessas unidades. A última UGP a ser criada foi a do Ministério da Justiça[5]. Porém, a reestruturação dos ministérios operada até agosto de 2013 implicou alterações nas correspondentes UGP dificultando o seu regular funcionamento.

Regime de utilização

O Regime Jurídico do Património Imobiliário Público[6] consagrou o princípio da onerosidade (PO) ao determinar: *"O espaço ocupado nos bens imóveis deverá ser avaliado e sujeito a contrapartidas que podem (...) assumir a forma de compensação a pagar pelo serviço ou organismo utilizador."* O PGPI visou a gradual implementação do PO *"(...) de modo a torná-la compatível com as exigências do processo de consolidação orçamental em curso e a permitir uma apropriada adaptação da Administração Pública a esta nova realidade"*.

[1] Inventariação, regularização jurídica dos imóveis, regime de utilização, programação da ocupação, conservação e reabilitação, gestão do domínio público e acompanhamento e controlo da execução.

[2] Nos termos do Ponto II B) n.º 7.1 do PGPI, as UGP funcionam junto das secretarias-gerais de cada ministério ou dos serviços que, nos termos das respetivas leis orgânicas, disponham de competências sobre a gestão patrimonial.

[3] *Vide* Relatório de Auditoria n.º 38/2010 (2.ª Secção) disponível em www.tcontas.pt.

[4] O regulamento de gestão do FRCP foi aprovado pela Portaria n.º 293/2009, de 24 de março.

[5] Por despacho do Secretário de Estado da Justiça, de 19 de março de 2014.

[6] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.

A implementação gradual do PO, através da determinação dos termos em que é devida a contrapartida pelas entidades utilizadoras de espaços públicos, consta de regulamento[1]. Esse regulamento estabelece que a contrapartida pela ocupação dos imóveis é devida desde janeiro de 2013, tendo por referência as áreas apuradas no SIIE até 31 de agosto de 2012[2]. Porém, o processo de liquidação e pagamento das contrapartidas decorrentes da aplicação do princípio da onerosidade não teve execução prática em 2013, tendo essa execução sido diferida para 2014 por norma expressa constante da respetiva LOE[3].

Segundo a DGTF, tal diferimento *"constitui o reconhecimento legalmente consagrado dos constrangimentos decorrentes do contexto de fortes restrições orçamentais, agravadas pela execução do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) a Portugal, ocorridos em 2012 e que ainda hoje perduram"*. Alega também que a entrada em vigor do regulamento ocorreu num momento em que a generalidade das entidades tinha definido os seus orçamentos para 2013. Para além disso, foram suscitadas várias questões quanto à *"definição dos circuitos de cobrança e pagamento das contrapartidas"*, considerando a DGTF imprescindível "*a emissão de orientações da Direção-Geral do Orçamento (DGO) que definam de modo claro a metodologia que deve ser seguida, aguardando-se pela prolação de tais orientações, na sequência e conforme compromisso aceite no âmbito dos vários contatos já havidos com essa finalidade específica"*.

A esses constrangimentos referidos pela DGTF acresce a persistência de lacunas e incongruências na informação registada no SIIE (comprometendo a fiabilidade dos dados) e a falta de estabilidade do universo de entidades, por ministério, em consequência das alterações ocorridas na estrutura orgânica do Governo e da execução do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado.

É neste quadro que o pagamento de contrapartida pela utilização de espaço em imóveis públicos acabou por ficar, em 2013, circunscrito aos organismos do MF ocupantes de espaços no edifício-sede no Terreiro do Paço tendo o respetivo valor sido definido por despacho do Secretário de Estado do Tesouro. Até 2012, a Secretaria-Geral do Ministério das Finanças (SGMF) suportou a aplicação do PO[4] no que se refere às entidades ocupantes do edifício-sede, com exceção da DGTF, que assumiu tais encargos com recurso a verbas próprias. Para 2013, em consequência do novo modelo organizacional adotado para o ministério, a SGMF passou a suportar todos os encargos.

Quadro 101 – Aplicação do Princípio da Onerosidade

(em milhares de euros)

Ano	SGMF	DGTF	Total
2011	11 462	613	12 075
2012	11 462	613	12 075
2013	250	-	250

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2013, a aplicação das regras estabelecidas no regulamento do PO (cada entidade passou a pagar apenas € 0,50 por m^2) elimina 98% da contrapartida, limitando a parte afeta ao FRCP[5] (para financiar a conservação e a reabilitação de imóveis do Estado) a € 0,1 M, menos € 2,9 M do que em 2012.

[1] Portaria n.º 278/2012, de 14 de setembro.

[2] Nos termos do artigo 3.º da Portaria 278/2012 de 14 de setembro.

[3] Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

[4] A aplicação do PO (até 2012) foi objeto de exame na Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial – *Vide* Relatório de Auditoria n.º 9/2014 (2.ª Secção) disponível em www.tcontas.pt.

[5] Nos termos do Despacho n.º 2488/13 – SET, de 26 de dezembro de 2013.

Regularização jurídica dos imóveis

A regularização registral e matricial dos imóveis do Estado *"(...) não apenas por razões de certeza e segurança jurídica, mas também por imperativas exigências de boa gestão patrimonial"*[1] foi assumida como uma prioridade do PGPI a realizar no período de 2009-2012. Porém, o processo de registo predial e matricial continua longe de estar concluído, como é evidente para os 125 registos da amostra aleatória extraída do SIIE em junho de 2014, cuja situação consta do Quadro 102. O critério permissivo adotado pela DGTF, segundo o qual essa informação não é necessária para considerar os dados registados no SIIE como registos completos, não contribui para corrigir essa deficiência.

Quadro 102 – Informação sobre a situação registral dos imóveis

Registo	Estado e Institutos Públicos				Outros Proprietários (1)			
	Predial		Matricial		Predial		Matricial	
	Imóveis	%	Imóveis	%	Imóveis	%	Imóveis	%
Sim	36	36	60	60	4	16	10	40
Não	64	64	40	40	21	84	15	60
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**25**	**100**	**25**	**100**

(1) Em "Outros Proprietários" estão incluídos a administração local (10 imóveis), entidades particulares (9), o sector empresarial do Estado (4), a Administração Regional dos Açores (1) e um imóvel sem informação de proprietário.

Fonte: SIIE – Amostra aleatória de 125 registos extraída em junho de 2014.

Gestão do domínio público[2]

O PGPI previa a aprovação pelo Governo, até final de 2008, do necessário instrumento legislativo a submeter à Assembleia da República, com a definição do regime de utilização económico-financeira dos bens imóveis do domínio público, tendo em vista a sua sistematização e o tratamento apropriado das suas possíveis formas de aproveitamento. Ora, tal proposta de lei continua por apresentar[3], não obstante a intenção manifestada no relatório da CGE de 2011 de concluir esse processo em 2012[4].

9.2.3. Operações Imobiliárias

O Tribunal tem vindo a recomendar a implementação de um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos institutos públicos que registe e mantenha os dados do inventário geral no final de cada ano mas, também, os dados relativos à totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano, as quais não se limitam às operações de alienação e de aquisição de imóveis[5]. Também tem sido recomendado ao Governo que a DGTF assuma a sua integral responsabilidade pela contabilização, na Receita do Estado, das receitas provenientes da alienação de imóveis do Estado só depois transferindo (e registando como Despesa do Estado) as verbas afetas a outras entidades[6].

[1] *Vide* ponto II B), n.º 2, da RCM n.º 162/2008.

[2] Ao domínio público pertencem, por exemplo, os monumentos nacionais.

[3] O Governo apresentou à Assembleia da República, em 17 de março de 2009, a proposta de lei n.º 256/X – Regime Geral dos Bens do Domínio Público, que não chegou a ser aprovada tendo a correspondente autorização legislativa caducado em 14 de outubro de 2009.

[4] *Vide* página 225 do relatório da CGE de 2011.

[5] Recomendação 39 – PCGE/2010 que reitera recomendações anteriores no mesmo sentido.

[6] Recomendação 40 – PCGE/2012 que reitera recomendações anteriores no mesmo sentido.

Ora, no essencial, subsistem as deficiências objeto das referidas recomendações visto que, para além de continuar em falta o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos, no relatório da CGE de 2013 não foi reportada nem explicada parte importante das variações patrimoniais ocorridas nesse ano e a DGTF continuou a transferir as verbas afetas a outras entidades sem assegurar previamente, como lhe compete, a sua contabilização na Receita do Estado. Tais deficiências afetaram a contabilização da receita[1] obtida e da despesa[2] paga com operações imobiliárias.

Em contraditório, a DGTF informa que a segunda recomendação *"mereceu o devido acolhimento tendo sido relevado no orçamento de receita e de despesa, conforme instruções da DGO"* em sede de elaboração da proposta do OE para 2015. Tal alteração é suscetível de exame oportuno pelo Tribunal.

Para verificar a fiabilidade da informação sobre operações imobiliárias reportada no relatório da CGE de 2013 face à registada nos respetivos mapas de receitas e despesas da administração central, os dados relativos a essas operações foram reconciliados com a receita e a despesa registadas no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) e no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) e com a informação prestada pela DGTF[3].

Os quadros seguintes sintetizam os resultados desse exame.

Quadro 103 – Receita obtida em 2013 com operações imobiliárias

(em milhares de euros)

Receita	Situação	Mapas CGE	Relatório CGE	Erro	Deficiência
Por validar	Irregular	10 431	-		Sim
Do Estado contabilizada pela DGTF	Regular	3 550	3 550	Não	Não
Do Estado não contabilizada pela DGTF	Irregular	9 146	9 146	Não	Sim
De outras Entidades	Regular	1 309	1 309	Não	Não
Do Estado mas obtida em 2012	Irregular	3 683	-	Sim	Sim
Omitida - Diversos	Irregular	-	873	Sim	Sim
Omitida - Dação	Irregular	-	-	Sim	Sim
Omitida - Espécie e Permuta	Irregular	-	-	Sim	Sim
Receita contabilizada na CGE de 2013	**Subtotal**	**28 119**	**14 878**		
Validada	Regular	-	10 431	Não	Não
Do Estado na CGE de 2012	Regular	-3 683	-	Não	Não
Do Estado - Diversos	Regular	873	-	Não	Não
Do Estado - Dação	Regular	3 361	3 361	Não	Não
Do Estado - Espécie e Permuta	Regular	642	642	Não	Não
Receita de 2013	**Total**	**29 313**	**29 313**		

Fontes: CGE, SGR, SIGO e DGTF.

[1] Em *Venda de Bens de Investimento* relativamente a *Terrenos, Habitações* ou *Edifícios.*

[2] Em *Aquisição de Bens de Capital* relativamente a *Investimentos* em *Terrenos, Habitações* ou *Edifícios.*

[3] Essa informação da DGTF também serviu de base ao relatório apresentado pelo Governo à Assembleia da República, nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.

Quadro 104 – Despesa paga em 2013 com operações imobiliárias

(em milhares de euros)

Despesa	Situação	Mapas CGE	Relatório CGE	Erro	Deficiência
Por validar - Aquisição	Irregular	9 052	-		Sim
Por validar - Construção	Irregular	145 854	-		Sim
Por validar - Conservação / Reparação	Irregular	51 014	-		Sim
Por validar - Outras	Irregular	9 947	-		Sim
Do Estado - Aquisição	Regular	4 000	4 000	Não	Não
Omitida - Espécie e Permuta	Irregular	-	-	Sim	Sim
Despesa contabilizada na CGE de 2013	**Subtotal**	**219 866**	**4 000**		
Validada	Regular	-	215 866	Não	Não
Do Estado - Espécie e Permuta	Regular	642	642	Não	Não
Despesa de 2013	**Total**	**220 509**	**220 509**		

Fontes: CGE, SGR, SIGO e DGTF.

Os quadros discriminam as receitas obtidas e as despesas pagas em 2013, por situação, em função dos erros (deficiências com impacto em valores contabilizados) e demais deficiências detetadas. Refletem as diferenças entre os valores relativos a operações imobiliárias contabilizados nos mapas da CGE e os reportados no respetivo relatório (que se limitam a operações de alienação, oneração e aquisição). Indicam que 37% das receitas e 98% das despesas contabilizadas nos mapas da CGE como relativas a operações imobiliárias não foram validadas pelo MF[1]. Na parte final refletem as diferenças entre a Receita (Despesa) de 2013 e os valores contabilizados como tal na respetiva CGE (substituindo as situações irregulares pelas correspondentes situações regulares). O exame realizado suscita ainda as observações seguintes:

- Nas receitas, 83% dos valores contabilizados apresentam deficiências, 37% (€ 10,4 M) estão por validar, 33% (€ 9,1 M) não foram registados pela DGTF mas por outras entidades (em incumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado) e 13% (€ 3,7 M) são relativos a receita de 2012 omitida da respetiva CGE. Na receita de 2013 detetaram-se omissões do mesmo tipo (€ 0,9 M) bem como das verbas relativas à alienação de imóveis por dação em pagamento (€ 3,4 M)[2], pagamentos em espécie e permuta (€ 0,6 M). Tais omissões constituem erros com impacto nas receitas contabilizadas em 2012 (menos € 3,7 M) e em 2013 (mais € 3,7 M, menos € 4,9 M) e desrespeitam os princípios da universalidade e da anualidade.

- Nas despesas, como referido, 98% (€ 215,9 M) dos valores contabilizados estão por validar. Verificou-se ainda a omissão das despesas relativas à aquisição de imóveis através de pagamentos em espécie e por permuta (€ 0,6 M), o que constitui um erro com impacto nas despesas contabilizadas em 2013 e desrespeita os princípios da universalidade e da anualidade.

- Em suma, a informação constante do relatório da CGE de 2013 sobre o património imobiliário público é manifestamente insuficiente para confirmar, como deveria, a contabilização, nos mapas dessa Conta, das receitas obtidas e das despesas pagas nesse ano com operações imobiliárias realizadas por serviços da administração central.

[1] Pela intervenção da DGTF e da DGO no quadro de procedimentos de controlo interno apropriados cuja adoção o Tribunal vem recomendando desde 2009 – *Vide* Recomendações 6 a 8 do Relatório de Auditoria n.º 40/2009 (2.ª Secção) disponível em www.tcontas.pt.

[2] A dação de cinco imóveis faz parte do acordo celebrado pelo Estado, em 2013, para pagamento de € 32 M (€ 28,6 M em numerário e € 3,4 M em imóveis) por danos patrimoniais e correspondentes juros à Massa Falida da FAUS – Habitação e Construção Civil, Limitada, na sequência de sentença judicial de 2008.

Em contraditório, a DGTF alega que a informação dos mapas da CGE e a do correspondente relatório *"não pode coincidir em virtude dos valores dos mapas refletirem o universo de serviços e organismos e o relatório ser essencialmente elaborado com o contributo da DGTF"*.

Ora, nos termos legais[1], o relatório aprecia as matérias relevantes para a apresentação e justificação da CGE, pelo que omitir dessa apreciação 92% da execução orçamental relativa a operações imobiliárias é, inequivocamente, desrespeitar a lei e comprometer a transparência da gestão orçamental e o rigor da receita e da despesa inscrita na Conta, em matéria de património imobiliário.

9.2.4. Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial

O FRCP foi criado em 2009 para financiar a reabilitação e conservação de imóveis do Estado. Porém, até final de 2012, o Fundo recebeu 147 candidaturas mas apenas financiou intervenções em quatro imóveis, com € 1,3 M, apesar de deter mais € 44 M de disponibilidades. Perante o reduzido financiamento concedido face às necessidades identificadas e às candidaturas apresentadas, o Tribunal decidiu auditar a atividade do Fundo[2]. As principais conclusões foram as seguintes:

- Falta de rigor e insuficiências em matéria de prestação de contas e de regularidade.
- Prestação de contas não suportada, como deveria acontecer, por contabilidade patrimonial.
- Contabilização orçamental deficiente e inapropriada, contrariando princípios e regras orçamentais, princípios da execução orçamental e o regime legal de contabilização das receitas do Estado ao arrepio, aliás, de recomendações do Tribunal, designadamente no que respeita à parte das receitas resultantes da alienação e do arrendamento de imóveis do Estado consignada ao Fundo e às receitas e despesas relativas a aplicações financeiras.
- Contributo diminuto do Fundo para a reabilitação e conservação de imóveis do Estado.
- Manifesta ineficácia do Fundo para a qual concorre o inadequado sistema de gestão das candidaturas, a falta de manual de apoio para a sua correta instrução, a deficiente organização documental dos processos e o incumprimento sistemático dos prazos legais para apreciação de candidaturas e para celebração de contratos de financiamento.

As conclusões referidas suscitaram um conjunto de recomendações dirigidas às entidades responsáveis visando a correção das deficiências reportadas.

Através do exame à evolução da situação financeira do Fundo em 2013 verificou-se que as deficiências assinaladas ainda afetaram as Contas do FRCP e os pertinentes mapas da CGE desse ano, quantificando-se as diferenças nos fluxos de caixa como se indica no quadro seguinte.

[1] Nos termos do artigo 74.º da LEO.

[2] A auditoria centrou-se na apreciação da legalidade, regularidade, eficiência e eficácia da gestão do Fundo incluindo as competências exercidas pela DGTF. A metodologia adotada para a recolha de evidência de auditoria incluiu entrevistas a responsáveis, análises documentais e exame de amostras estatisticamente representativas.

Quadro 105 – Correção dos Fluxos de Caixa

(em milhares de euros)

Fluxos de Caixa	Registado	Alteração	Corrigido
Saldo da Gerência Anterior	3 408	40 632	44 040
Receitas	3 530	-2 499	1 030
Despesas	6 156	-3 408	2 748
Saldo para a Gerência Seguinte	782	41 541	42 323

Fonte: CGE e Contas do FRCP de 2013.

Não obstante o aumento das candidaturas financiadas e dos pagamentos efetuados permanece a situação referida, com apenas € 4 M de financiamento pago até final de 2013, detendo o Fundo mais € 42,3 M de disponibilidades, 98,4% das quais aplicadas em títulos da dívida pública (CEDIC).

Em contraditório, o FRCP alega ter, entretanto, corrigido parte das deficiências que foram objeto de recomendações do Tribunal, citando a adoção da contabilidade patrimonial e a contabilização dos rendimentos das aplicações financeiras pelo seu valor ilíquido, bem como do respetivo imposto suportado. Refere ainda ter modificado o procedimento de contabilização orçamental das receitas resultantes da alienação e do arrendamento de imóveis do Estado que lhe estão consignadas, aquando da elaboração da proposta de orçamento para 2015 e no sentido recomendado.

Ora, à exceção da modificação reportada a 2015 – que é suscetível de exame oportuno pelo Tribunal – as correções referidas foram tidas em consideração no exame à evolução da situação financeira do Fundo em 2013. Porém, verificou-se que, no essencial, as deficiências subsistem estando, por isso, as Contas do FRCP e os pertinentes mapas da CGE desse ano materialmente afetados por erros, como fica patente com a necessária correção dos fluxos de caixa indicada no quadro anterior.

Sublinha-se que permanece por assegurar a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, não obstante a correção dessa irregularidade apenas depender do FRCP visto não se verificar, por exemplo, no que respeita ao Fundo de Estabilização Aduaneiro – ***vide 3.2.***

10. Operações de tesouraria

10. OPERAÇÕES DE TESOURARIA

No Relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a movimentação de fundos públicos por operações de tesouraria, designadamente à luz das normas da LEO e demais legislação relativa à administração financeira do Estado[1].

A LEO estabelece os princípios a que se encontra sujeita a execução do OE, entre os quais os da universalidade, anualidade e especificação. Este último concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e despesas públicas[2] que elencam, *inter alia*, os diversos tipos de operações extraorçamentais. A aplicação desses códigos é, pois, extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados pelos serviços e fundos da administração central (SFAC) obrigando à contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros que não tenham natureza orçamental.

O regime da tesouraria do Estado[3] (RTE) estabelece que:

- a atividade da tesouraria do Estado compreende a movimentação de fundos públicos em execução do OE e por operações específicas do Tesouro (OET) sendo esses movimentos, *"designados, em geral, por operações de tesouraria"*, geridos globalmente e registados na contabilidade do Tesouro (CT) pelo IGCP[4].[5]
- a detenção e a movimentação de disponibilidades por SFAC processa-se através de contas do Tesouro (princípio da unidade de tesouraria).[6]

O relatório da CGE de 2013[7] refere que a *"atividade da tesouraria do Estado é um importante instrumento de suporte à gestão dos fundos públicos e à otimização da gestão da liquidez"*. Esse relatório inclui os resultados da monitorização efetuada pela DGO ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria por SFAC (excluindo instituições do ensino superior e caixa geral de aposentações), segundo os quais 1,9% (€ 135 M) das disponibilidades (€ 7.193 M) no final de 2013 se encontrava fora do Tesouro, em incumprimento. O relatório refere-se, ainda, à centralização de fundos no Tesouro[8] com base nos montantes reportados pelo IGCP relativamente aos depósitos e aplicações de entidades públicas (excluindo serviços integrados) existentes no final de 2012 e de 2013. E conclui que *"tem-se assistido a uma evolução positiva dos valores à ordem e aplicações dessas instituições no IGCP (...) cujos valores se cifram acima dos 9 mil milhões de euros"*.

Ora, a informação reportada no relatório da CGE a que se alude não corresponde, em nenhum caso, às disponibilidades totais dos SFAC cujos fluxos financeiros integram, por lei, a atividade da tesouraria do Estado e, como tal, deveriam ser integralmente registados na CT.

[1] Nos termos do artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
[2] Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.
[3] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.
[4] Exceto os relativos à segurança social que dispõe de uma tesouraria única, nos termos do n.º 5 do artigo 1.º do RTE.
[5] Nos termos do artigo 1.º do RTE.
[6] Nos termos do artigo 2.º do RTE.
[7] Volume I – III.3.2.1. Unidade de Tesouraria do Estado (página 176).
[8] Volume I – III.3.2.2. Contas do Tesouro – Centralização de fundos (páginas 182 e 183).

10.1. Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado

A apreciação do Tribunal desenvolvida nos pontos seguintes decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer, os quais envolveram revisões analíticas da CT, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e, em certos casos, a revisão dos movimentos contabilísticos[1].

10.1.1. Limitações da Conta dos Fluxos Financeiros

A CGE deve incluir a conta dos fluxos financeiros do Estado (CFFE)[2].

Ora, a CFFE assume especial importância, enquanto se mantiver [na CGE] a falta dos balanços e das demonstrações de resultados dos SFAC[3], pois deve comportar a integralidade dos fluxos financeiros desses serviços fazendo a necessária distinção entre a execução orçamental e a restante movimentação, a relevar como operações extraorçamentais. A CFFE deve ainda distinguir, por subsector (Estado e SFA), as receitas e despesas efetivas das não efetivas, discriminando os respetivos resultados efetivos.

Na verdade, só deveriam ficar relevados em OET os fundos movimentados pelo IGCP no exercício da função de *"gestor da tesouraria"*[4] e por entidades não pertencentes à administração central (segurança social, administração regional e local, sector empresarial do Estado, União Europeia e outras).

Assim construída, a CFFE desempenharia o papel central que lhe cabe para a consistência dos valores inscritos nos mapas referentes à execução orçamental e à situação de tesouraria.

Porém, a exemplo do sucedido em exercícios anteriores, a CGE de 2013 apenas compreende a conta dos fluxos financeiros dos serviços integrados do Estado[5] (CFFSIE) e esta encontra-se afetada por duas sérias limitações que a impedem de ser uma verdadeira CFFE. A primeira decorre do desrespeito das normas do RTE que tornam obrigatório o registo integral dos fluxos financeiros dos SFAC na CT. A segunda decorre da indevida inclusão em OET de uma parte dos fluxos financeiros dos serviços integrados (SI) e da totalidade dos fluxos financeiros dos SFA.

O quadro seguinte foi elaborado com base na CFFSIE apresentada nas CGE de 2012 e 2013, à qual se acrescentaram linhas sem valores (células sombreadas) relativas às receitas e despesas dos SFA, pondo assim em relevo a informação que falta discriminar para esse mapa poder ser tomado como a CFFE referida na LEO. Por sua vez, excluíram-se da receita e da despesa efetiva dos SI não só as verbas de passivos financeiros mas, também, as de ativos financeiros em empréstimos de curto prazo e títulos.

[1] Os quais, nos termos do n.º 2 do artigo 40.º do RTE, estão sujeitos às normas contabilísticas das operações de tesouraria aprovadas pela Portaria n.º 994/99, de 5 de novembro.

[2] Nos termos do n.º 1 do artigo 75.º da LEO.

[3] Nos termos do n.º 6 do artigo 75.º da LEO a apresentação desses mapas apenas será obrigatória quando todos os SFAC tiverem adotado o POCP.

[4] Nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de julho, a gestão da tesouraria do Estado é exercida desde 1 de setembro de 2007 pelo IGCP que sucedeu à DGTF nas atribuições relativas a essa gestão, bem como nos contratos vigentes e em todos os procedimentos pendentes relativos a tais atribuições.

[5] CGE de 2012 e de 2013 – Volume I – Mapas Contabilísticos Gerais – Fluxos Financeiros – Mapa XXXIII.

Quadro 106 – Conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado

(em milhões de euros)

Referência	Designação	2012	2013
1	**Entrada – Saldo Inicial**	**12 946**	**15 546**
2	RSI – Receita Efetiva	42 217	42 991
3	RSI – Receita Não Efetiva	112 408	100 610
4	RSI – Receita Extraorçamental	2 483	4 022
5 = 2 + 3 + 4	**Entrada – RSI**	157 108	147 623
6	RSFA – Receita Efetiva		
7	RSFA – Receita Não Efetiva		
8	RSFA – Receita Extraorçamental		
9 = 6 + 7 + 8	**Entrada – RSFA**		
10	**Entrada – OET**	**644 240**	**737 148**
11 = 1 + 5 + 9 + 10	**Entrada Total**	**814 294**	**900 317**
12	DSI – Despesa Efetiva	59 219	53 066
13	DSI – Despesa Não Efetiva	95 406	90 535
14	DSI – Despesa Extraorçamental	2 483	4 022
15 = 12 + 13 + 14	**Saída – DSI**	**157 108**	**147 623**
16	DSFA – Despesa Efetiva		
17	DSFA – Despesa Não Efetiva		
18	DSFA – Despesa Extraorçamental		
19 = 16 + 17 + 18	**Saída – DSFA**		
20	**Saída – OET**	**641 640**	**736 623**
21	**Saída – Saldo Final**	**15 546**	**16 072**
22 = 15 + 19 + 20 + 21	**Saída Total**	**814 294**	**900 317**

23 = 2 – 12	**Resultado Efetivo dos SI**	**-17 003**	**-10 075**
24 = 6 – 16	**Resultado Efetivo dos SFA**		

Fonte: CGE de 2012 a 2013 – Mapas Contabilísticos Gerais – Fluxos Financeiros – Mapa XXXIII.

O quadro mostra que o mapa apresentado na CGE é, na realidade, mais abrangente do que a CFFSIE pois inclui em OET fluxos financeiros de outras entidades. Na verdade, trata-se da conta dos fluxos financeiros na tesouraria do Estado (CFFTE) faltando-lhe, para constituir a aludida CFFE, os fluxos financeiros dos SFAC não registados na CT e a discriminação dos fluxos financeiros dos SI e dos SFA incluídos em OET como receitas (RSI e RSFA) e despesas (DSI e DSFA) desses serviços.

Tais deficiências, ao desrespeitarem normas legais, princípios orçamentais (universalidade, anualidade e especificação) e, ainda, o princípio da unidade de tesouraria, têm motivado reservas do Tribunal expressas nos Pareceres sobre a CGE relativamente a operações de tesouraria e execução orçamental[1].

Um exemplo da inconsistência gerada por essas irregularidades é a RTP com € 269 M de execução orçamental para apenas € 94 M de fluxos financeiros[2]. Tal divergência decorre, sobretudo, da indevida omissão, na CT, dos fluxos associados à principal receita da RTP não obstante provir da consignação pelo Estado da contribuição para o audiovisual (€ 152 M em 2013) – ***vide parte inicial de 3.2. e 3.2.1.2.***

[1] São materiais por natureza as diferenças entre o universo financeiro da CFFE (demonstração de fluxos de caixa) e o da execução orçamental (demonstração de resultados) que, em contabilidade de caixa, não deveriam existir.

[2] Excluindo, como apropriado, os fluxos relativos às aplicações em CEDIC (fluxos entre contas de disponibilidades).

10.1.2. Limitações do Balanço da Tesouraria do Estado

Com base nos balanços da tesouraria[1] e em informação complementar prestada pelo IGCP sobre os organismos titulares das contas do Tesouro foi elaborado o quadro seguinte:

Quadro 107 – Balanço da Tesouraria do Estado

(em milhões de euros)

Referência	Designação	31/12/2012	31/12/2013
1 = Soma de 2 a 6	**Disponibilidades e Aplicações**	**15 546**	**16 072**
2	Depósitos no Banco de Portugal	5 223	7 629
3	Outros Depósitos no País	147	328
4	Depósitos no Estrangeiro	9	12
5	Caixas do Tesouro	420	385
6	Aplicações	9 747	7 718
7 = Soma de 8 a 12	**Terceiros**	**4 367**	**3 422**
8	Devedores – IGCP – Antecipação de Fundos (UE)	1 271	1 274
9	Devedores – IGCP – Antecipação de Receita	800	-
10	Devedores – IGCP – Valores a regularizar	2 296	2 148
11	Devedores – SFAC – Valores a regularizar	-	-
12 = 1 + 7	**Ativo**	**19 913**	**19 493**
13 = Soma de 14 a 20	**Terceiros**	**19 908**	**19 489**
14	Credores – IGCP – Valores a regularizar	2 296	2 148
15	Credores – IGCP – Produto de Empréstimos	9 755	9 994
16	Credores – SFAC – Regiões Autónomas	70	119
17	Credores – SFAC – Autarquias	251	338
18	Outros Devedores e Credores – SFAC	6 715	6 107
19	Credores – União Europeia	18	7
20	Outros Devedores e Credores	803	777
21	**Resultados de Operações Financeiras**	**5**	**4**
22 = 13 + 21	**Passivo**	**19 913**	**19 493**

Fonte: CGE de 2012 a 2013 – Elementos informativos diversos – Balanço da Tesouraria do Estado.

Cabe sublinhar liminarmente que as limitações apontadas à Conta dos Fluxos Financeiros afetam igualmente o Balanço da Tesouraria do Estado que não releva, como deveria, os saldos de todas as contas dos SFAC (visto que parte dessas contas é indevidamente omitida da CT por ser movimentada fora do Tesouro) nem nas contas apropriadas (de execução do OE, através de operações orçamentais ou extraorçamentais) mas em contas de terceiros (de OET).

Com essas limitações, o quadro anterior mostra que, em 2013, o saldo das contas de disponibilidades e aplicações (€ 16.072 M) aumentou € 526 M (3,4%) com destaque para o efeito conjugado:

- do acréscimo do saldo global (€ 2.406 M) dos depósitos no Banco de Portugal devido, no essencial, às contas abertas para movimentar os empréstimos relativos ao programa de assistência económica e financeira (cujos saldos aumentaram de € 1.682 M para € 5.228 M) e o fundo de suporte à recapitalização do sistema bancário previsto nesse programa (cujo saldo diminuiu de € 3.500 M para € 2.400 M);

[1] CGE de 2012 e de 2013 – Volume II – Tomo 1 – Elementos informativos diversos – Balanço da Tesouraria em 31 de dezembro de 2012 e de 2013 (Mapa n.º 47).

- da redução das aplicações do Estado em bancos nacionais (€ 2.029 M) que no final de 2013 (€ 7.718 M) correspondiam a 77% do produto de empréstimos não utilizado (€ 9.994 M)[1].

Para o equivalente aumento do saldo das contas de terceiros e de resultados de operações financeiras destaca-se o efeito conjugado:

- da regularização do saldo devedor (€ 800 M) relativo à execução orçamental da receita do Estado de 2012 obtida no respetivo período complementar[2];
- do acréscimo de € 239 M (25%) no produto de empréstimos não utilizado;
- da redução de € 608 M (9%) no saldo das contas dos SFAC.

Atente-se a que, no final de 2013, o saldo das contas dos SFAC (€ 6.563 M) refletido no quadro anterior excede em € 3.303 M a diferença entre a RSFA e a DFSA (€ 3.260 M) registadas nos Mapas V a IX da CGE (não há diferença entre a RSI e a DSI registadas no Mapa XXXIII da CGE). Uma divergência desta dimensão evidencia bem a necessidade e a urgência de relevar a totalidade dos fluxos financeiros desses serviços nos respetivos sistemas de contabilização orçamental. Com efeito, a atual deficiente contabilização constitui uma limitação importante que exime uma parte substancial dos fundos movimentados ao controlo e responsabilização legalmente determinados para receitas e despesas, impede a sua reconciliação com as correspondentes entradas e saídas de fundos registadas quer na CT, quer nas contas de gerência dos SFAC e não impede a omissão de operações, nem a indevida inclusão de operações orçamentais em operações extraorçamentais.

O quadro anterior mostra ainda que, no final de 2013, os saldos devedores resultantes da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia (a favor de beneficiários nacionais) atingiam € 1.274 M, quase o mesmo valor das antecipações por regularizar no final de 2012 (€ 1.271 M).

Nos termos do RTE, as OET que estão na origem desses saldos devem ser regularizadas até ao final da execução orçamental das receitas do mesmo ano económico, da entidade beneficiária da antecipação[3]. As sucessivas Leis do OE (LOE) têm adiado a regularização das referidas OET devido à norma do RTE[4] que permite a regularização, para além do final do período complementar do ano económico a que respeitam, das OET destinadas a situações que tenham consagração nas LOE.

Porém, para além de essa situação contrariar o princípio da substância sobre a forma a que o registo das OET está sujeito[5] sublinha-se, mais uma vez, que as normas que autorizem a realização de adiantamentos de fundos por operações de tesouraria, prevendo a regularização orçamental dos mesmos em anos económicos posteriores ao da respetiva efetivação, contrariam o disposto no RTE e desrespeitam os princípios da anualidade e da universalidade consagrados na LEO.

[1] Do produto de empréstimos só é transferido para RSI (não efetiva) o montante estritamente necessário para igualar os valores finais acumulados nas contas de RSI e de DSI. Essa igualdade gera saldo nulo nas contas de execução do OE e saldos globais idênticos entre contas de disponibilidades e aplicações e contas de terceiros e de resultados de operações financeiras. A movimentação destas últimas contas é a registada como OET no primeiro quadro do presente ponto.

[2] Nos termos do n.º 5 do artigo 11.º do DLEO para 2012.

[3] Nos termos do artigo 32.º, n.º 1, alínea b), do RTE.

[4] Nos termos do artigo 30.º, n.º 1, alínea e), do RTE.

[5] Nos termos da Parte I, n.º 2.4, das normas contabilísticas das operações de tesouraria.

10.1.3. Subsistência de deficiências por corrigir

Do exame efetuado aos fluxos financeiros na tesouraria do Estado conclui-se que uma parte relevante da atividade na tesouraria do Estado continua a ser movimentada fora do Tesouro (por dispensa ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria) e sem ser registada na respetiva contabilidade em desrespeito da lei. Tal irregularidade retira à conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE a utilidade para o controlo que decorreria da existência de uma verdadeira CFFE, sobretudo enquanto permanecer a falta de balanços e demonstrações de resultados dos SFAC.

Acresce que os fluxos movimentados por SI mas indevidamente registados em OET continuam omissos dos sistemas de contabilização orçamental, enquanto os movimentados por SFA, em contas no Tesouro, são registados em OET por montantes que excedem significativamente os registados nos sistemas de contabilização orçamental. Em consequência, verbas relevantes não são objeto do controlo e da responsabilização legalmente determinados para a execução orçamental dos SFAC.[1]

Sobre a primeira conclusão, o IGCP alega que: "*A conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado (CFFTE) não deverá ser entendida como representativa da conta de fluxos financeiros do Estado porquanto apenas evidencia os fundos movimentados por serviços da administração central através da tesouraria do Estado. Reitera-se que os fundos movimentados fora deste âmbito são, para o IGCP, desconhecidos pelo que não podem ter reflexo na contabilidade do Tesouro.*"

O IGCP tem reiterado este seu entendimento não obstante ser claro que, nos termos legais, a atividade da tesouraria do Estado engloba a totalidade dos fluxos financeiros do Estado (administração central) e, por isso, abrange a movimentação de contas tanto no Tesouro como noutras instituições financeiras. O Tribunal tem sublinhado que o cumprimento da lei quanto à relevação na CT da totalidade dos fundos movimentados por serviços da administração central suscita a necessidade de serem tomadas todas as iniciativas pertinentes, por parte das entidades responsáveis, para integrar na tesouraria do Estado as contas desses serviços fora do Tesouro considerando, por exemplo, a cotitularidade dessas contas pelo IGCP. Essa necessidade fica patente quando é o próprio IGCP a reconhecer que não dispõe de informação sobre montantes que deveriam estar sob gestão da tesouraria do Estado.

Sobre a segunda conclusão, o IGCP alega que *"não é função da contabilidade do Tesouro evidenciar as despesas e receitas dos organismos mas sim relevar os movimentos ocorridos nas suas contas bancárias no IGCP sem identificar a sua natureza."*

O IGCP tem reiterado este seu entendimento não obstante os fluxos financeiros dos serviços da administração central poderem e deverem ser integralmente relevados na CT, como receita ou despesa, bastando para o efeito integrar todas as contas desses serviços na mesma classe, sem ter de alterar números de identificação bancária mas apenas códigos contabilísticos. A discriminação das entradas (receita) e das saídas (despesa) de fundos dessas contas, por natureza orçamental ou extraorçamental e por classificação económica, continuaria a ser assegurada pelos serviços titulares dessas contas mas ficaria, também, assegurada a reconciliação da receita e da despesa de cada serviço com as correspondentes entradas e saídas de fundos nas contas das quais seja titular.

Assim, o Tribunal reitera as recomendações efetuadas sobre esta matéria no Parecer sobre a CGE de 2012[2], as quais constarão igualmente da secção correspondente deste Parecer.

[1] Em contraditório, a DGO alega estar dependente da informação reportada pelos organismos, sem outras fontes de informação. Ora, a fonte de informação do Tribunal é a contabilidade do Tesouro cujo balancete final consta da CGE – Mapa XXVI – e é citado pela própria DGO no contraditório ao ponto 3.2.1.4. do presente Parecer.

[2] Recomendações 41 a 43 – PCGE/2012.

10.2. Unidade da Tesouraria do Estado

A Unidade da Tesouraria do Estado (UTE) visa otimizar a utilização dos dinheiros públicos ao determinar a sua centralização e manutenção no Tesouro, nos termos legais[1]. No quadro de uma gestão integrada da tesouraria e da dívida pública, com o propósito de reduzir as necessidades e o custo do financiamento do Estado, os SFAC (SI e SFA com EPR) e as empresas públicas não financeiras (EP) constituem o universo dos organismos sujeitos à UTE (OSUTE) em 2013[2].

A apreciação do Tribunal sobre o cumprimento da UTE decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer, os quais envolveram revisões analíticas, formulação de questionários e o exame das respostas dos serviços responsáveis, a revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e o exame de contas de organismos sujeitos à UTE (OSUTE). Do exame efetuado (desenvolvido nos pontos seguintes) resulta, em síntese, que:

- Não obstante referir que a *"Unidade de Tesouraria do Estado assume (...) um papel muito relevante na otimização da gestão dos recursos financeiros disponíveis"*, o relatório da CGE continua a reportar disponibilidades fora do Tesouro (€ 135 M no final de 2013[3]) e rendimentos obtidos em incumprimento da UTE (os quais são devidos como receita geral do Estado) por montantes incorretos que não abrangem todos os OSUTE.
- Os sistemas de informação da DGO e da DGTF registaram € 517 M de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2013 e € 1,9 M de rendimentos auferidos nesse ano em situação de incumprimento. Através do exame dessa informação e de contas de OSUTE detetaram-se € 685 M de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2013 e € 4,6 M de rendimentos obtidos em incumprimento da UTE, dos quais apenas € 40 m (0,9%) foram entregues ao Estado nesse ano.
- Os saldos médios mensais das disponibilidades fora do Tesouro (por incumprimento ou por dispensa da UTE) reportadas ao Ministério das Finanças (MF) ascendem a € 1.090 M em 2013 que acrescem às necessidades e ao custo do financiamento do Estado.
- Por deficiências e limitações do respetivo sistema de informação e controlo, o MF continua a não assegurar a relevação integral e fiável das disponibilidades dos OSUTE fora do Tesouro e dos respetivos rendimentos, nem a entrega tempestiva ao Estado desses rendimentos.
- O IGCP continua a desconhecer a totalidade dos dinheiros públicos fora do Tesouro apesar da relevância dessa informação para a gestão integrada da tesouraria do Estado e da dívida pública (sua principal atribuição) e da obrigação legal (que também lhe compete) de registar integralmente, na contabilidade do Tesouro, os fluxos financeiros movimentados por SFAC.

[1] Nos termos do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho, que aprova o Regime da Tesouraria do Estado, n.º 5 do artigo 2.º da LEO, artigo 124.º da LOE e artigo 14.º do DLEO, ambos para 2013, artigo 115.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que aprova o regime jurídico das Instituições do Ensino Superior e artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, diploma que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial.

[2] Os SI e os SFA (com EPR) integram o Sector Público Administrativo. As EP integram o Sector Empresarial do Estado.

[3] Em contraditório, a DGO alega que esse valor respeita ao apuramento que fez sobre os OSUTE (excluindo os casos específicos de IES e CGA, bem como as empresas públicas cujo acompanhamento é feito pela DGTF). Ora, o Relatório da CGE que, nos termos legais, deve conter as matérias relevantes para apresentar e justificar a Conta, não refere a exclusão das empresas públicas e reporta o valor em causa como relativo ao do incumprimento da UTE (sem IES) tendo por fonte o MF (e não apenas a DGO).

10.2.1. Limitações dos sistemas de informação e controlo

Os OSUTE estão obrigados a fazer prova da execução do princípio da unidade de tesouraria. Os SFAC, através do registo mensal nos serviços *on-line* da DGO[1], e as EP, através do registo trimestral no Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF) da DGTF[2]. Porém, esta entidade só exige informação às EP participadas diretamente pelo Estado, continuando a desconhecer a situação das empresas participadas indiretamente pelo Estado. Não dispõe, portanto, de informação completa para realizar um controlo eficaz e para relevar, adequadamente, o cumprimento da UTE nos Relatórios que elabora sobre o Sector Público Empresarial (SPE)[3].

A informação sobre as disponibilidades detidas no Tesouro é também enviada à DGO e à DGTF pelo IGCP, sendo comparada com a prestada pelos OSUTE. Porém, a informação sobre as disponibilidades fora do Tesouro e os respetivos rendimentos auferidos é comunicada exclusivamente pelos próprios OSUTE, não dispondo as referidas entidades de informação sobre as contas desses organismos fora do Tesouro. É com esta limitação que a DGO e a DGTF exercem as respetivas competências de controlo do cumprimento da UTE e que o IGCP gere a tesouraria do Estado.

Em contraditório, a DGO alega que *"diligenciou junto do Banco de Portugal o reporte de informação sobre depósitos em instituições de crédito e juros recebidos por entidades da Administração Central (...), tendo o BdP informado que não dispõe de informação individualizada"*.

Por sua vez, o IGCP afirma: *"No que respeita aos fundos públicos fora do Tesouro, refira-se que o IGCP não dispõe e não lhe é prestada qualquer tipo de informação sobre os mesmos".* Ora, competindo-lhe *"assegurar a centralização e o controlo dos movimentos dos fundos do Tesouro (...) e promover a unidade da tesouraria do Estado"*[4], cabe ao IGCP tomar as medidas necessárias para obter a informação de que carece para exercer as respetivas competências legais no domínio da UTE.

Em caso de incumprimento da UTE, de informação incorreta prestada sobre o seu cumprimento ou da omissão de informação, a DGO pode propor ao responsável pela área das Finanças, como medidas sancionatórias, a retenção de transferências e a recusa de antecipação de duodécimos aos OSUTE[5]. Nos casos em que tais sanções não sejam aplicáveis (OSUTE que não recebam verbas do OE) é necessária a intervenção da tutela, designadamente aquando da apreciação dos respetivos relatórios e contas anuais e da decisão sobre a proposta de aplicação de resultados pois estes não devem incluir montantes devidos ao Estado. Note-se que os rendimentos obtidos por OSUTE com disponibilidades fora do Tesouro *"constituem receitas gerais do Estado do corrente exercício orçamental"*[6].

[1] Nos termos do n.º 1 do artigo 14.º do DLEO para 2013 esse registo compreende o "*saldo no final do mês dos depósitos e aplicações financeiras junto da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, EPE (IGCP) e das instituições bancárias, e respetivas receitas próprias arrecadadas, bem como das disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respetivos rendimentos auferidos"*. Os SI ficaram sujeitos a esta obrigação com as alterações de 3 de maio de 2012 à Circular da DGO n.º 1370, de 26 de março de 2012, no *"âmbito do cumprimento de recomendações do Tribunal de Contas no sentido de serem desenvolvidos procedimentos regulares de controlo e de avaliação do cumprimento do regime da unidade de tesouraria em relação aos Serviços Integrados".*

[2] Nos termos do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, e do Despacho do MF n.º 14277/2008, de 14 de maio.

[3] Relatórios anuais e trimestrais divulgados no sítio da DGTF na *Internet*.

[4] Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto.

[5] Nos termos do n.º 5 do artigo 124.º da LOE e do n.º 3 do artigo 14.º do DLEO, ambos para 2013.

[6] Nos termos do n.º 4 do artigo 14.º do DLEO para 2013.

Com base em parte dos registos da DGO[1], o relatório da CGE reporta € 135 M de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2013 e € 49 m de rendimentos auferidos em incumprimento da UTE não entregues ao Estado. Essa informação é incorreta por não abranger todos os OSUTE.

Desde logo, como atrás referido, os sistemas de informação da DGO e da DGTF registavam € 517 M de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2013 e € 1,9 M de rendimentos auferidos nesse ano em situação de incumprimento. Dessas disponibilidades, € 226 M (44%) foram reportadas por 31 OSUTE (8% dos que reportaram informação), mostrando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE. Aliás, essa concentração é ainda maior (58%) por terem sido detetados mais € 171 M de disponibilidades fora do Tesouro relativas a dois OSUTE que não reportaram a informação exigida por lei – ***vide 10.2.3. e 10.2.4.1.***

Como adiante se concretiza, os registos do MF (IGCP, DGO e DGTF) apresentam inconsistências com os correspondentes valores inscritos nas contas dos OSUTE, denotando insuficiências dos respetivos sistemas de informação e de controlo. As divergências detetadas sublinham a necessidade da emissão de instruções precisas quanto ao âmbito (excedentes e disponibilidades de tesouraria[2]/investimentos financeiros) e à natureza (saldos contabilísticos/extratos bancários) dos valores a reportar sobre a UTE, de forma a assegurar a uniformidade e consistência dos respetivos registos.

O montante dos fundos públicos fora do Tesouro continua desconhecido e, consequentemente, a ser incorretamente relevado na CGE, apesar de indispensável para o controlo do cumprimento da UTE pela DGO e pela DGTF e para a adequada gestão integrada da tesouraria do Estado e da dívida pública pelo IGCP.

Em contraditório, a DGTF alega que *"no que concerne às empresas participadas indiretamente pelo Estado, cabe às empresas que exercem a função acionista sobre essas entidades, o acompanhamento do cumprimento da Unidade da Tesouraria do Estado".*

Ora, compete à DGTF *"assegurar o estudo, preparação e acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público empresarial e aferir o cumprimento dos deveres especiais de informação que lhe incumbem, o respeito das determinações legais e regulamentares"*[3], cabendo-lhe tomar as iniciativas pertinentes no sentido de passar a dispor dos meios necessários ao exercício das suas competências legais no domínio da UTE, inclusive no que se refere às EP participadas indiretamente pelo Estado.

Face às limitações identificadas e ao reiterado incumprimento da UTE por OSUTE é importante que o MF (através da DGTF, da DGO e da IGF) desenvolva um controlo financeiro e de legalidade eficaz neste domínio. A ação coordenada desses serviços é necessária para o cumprimento da UTE que o controlo externo, pelo Tribunal de Contas, verifica e complementa[4].

[1] Essa informação não integra a situação das Instituições do Ensino Superior nem da Caixa Geral de Aposentações.

[2] Nos termos do artigo 2.º do RTE.

[3] Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho, e do artigo 2.º da Portaria n.º 229/2013, de 18 de julho.

[4] Nos termos do n.º 3 do artigo 11.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto) *"as ações de controlo do Tribunal inserem-se num sistema de controlo, tanto nacional como comunitário, em cuja estrutura de funcionamento têm relevo os órgãos e departamentos de controlo interno (...)".*

10.2.2. Disponibilidades e rendimentos relevantes fora do Tesouro

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por OSUTE[1], segundo os dados registados nos sistemas de informação da DGO e da DGTF com as limitações referidas, encontra-se sintetizada no quadro seguinte.

Quadro 108 – Disponibilidades e Rendimentos de OSUTE

(em milhares de euros)

OSUTE	Disponibilidades em 31 de dezembro de 2013				Saldos médios fora do Tesouro	Rendimentos em 2013	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro		Auferidos	Entregues
SI - Serviços Integrados	1 100 627	13 931	1 114 558	1,2	17 117	7	7
SFA - Serviços e Fundos Autónomos sem EPR e IES	5 663 349	45 779	5 709 128	0,8	68 370	543	27
EPR - Entidades Públicas Reclassificadas	379 879	85 638	465 517	18,4	85 722	72	5
IES - Instituições do Ensino Superior a)	395 563	254 517	650 080	39,2	284 518	1 021	0
Subtotal - SFAC	**7 539 418**	**399 865**	**7 939 283**	**5,0**	**455 727**	**1 644**	**39**
EP participadas diretamente pelo Estado (sem EPR)	630 619	117 403	748 022	15,7	151 501	256	1
Total - OSUTE	**8 170 037**	**517 268**	**8 687 305**	**6,0**	**607 228**	**1 900**	**40**
OSUTE dispensados do cumprimento da UTE	**282 039**	**81 331**	**363 369**	**22,4**	**483 003**	**1**	**0**

a) Nos termos do regime jurídico das IES, as receitas próprias e 25% das aplicações financeiras podem ser depositadas fora do Tesouro.
No final de 2013 as IES detinham € 1,3 M de disponibilidades (incluindo aplicações) fora do Tesouro em situação de incumprimento.

Fonte: DGO e DGTF.

Segundo a informação registada nos sistemas da DGO e da DGTF, os OSUTE (não dispensados do cumprimento da UTE) detinham € 517 M (6%) de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2013 e tinham obtido, nesse ano, € 1,9 M de rendimentos com disponibilidades nessa situação, dos quais apenas entregaram ao Estado € 40 m (2%). Com base na referida informação, os saldos médios mensais de disponibilidades fora do Tesouro (por incumprimento ou dispensa da UTE) ascenderam a € 1.090 M (€ 607 M de OSUTE não dispensados e € 483 M de OSUTE dispensados).

Porém, examinada tal informação e contas de OSUTE[2], detetaram-se € 685 M de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2013 e € 4,6 M de rendimentos obtidos em incumprimento da UTE, respetivamente, mais € 168 M (32%) e mais € 2,7 M (140%) do que os reportados ao MF.

Como facto superveniente relevante regista-se a norma introduzida no DLEO para 2014 através da qual a *"gestão da receita do Estado decorrente da entrega dos juros auferidos em virtude do incumprimento do princípio da unidade de tesouraria é cometida à DGO"*[3]. O exercício dessa competência deve contribuir para o cumprimento da UTE e para a entrega dos rendimentos auferidos em situação de incumprimento, os quais são exigíveis (receita prevista na LOE) inclusive mediante recurso a cobrança coerciva, à semelhança de outras dívidas ao Estado[4].

[1] Não reportaram à DGO informação sobre a UTE, 5 de 200 SI, 3 de 106 SFA (sem EPR e IES) e 1 de 46 EPR. As 90 IES reportaram informação. Das 75 EP com registos no SIRIEF, 9 foram dispensadas da UTE e 15 são EPR.

[2] Critérios de seleção: materialidade das disponibilidades fora do Tesouro, incumprimento do dever de informação ou anterior incumprimento da UTE. Foram examinadas contas de 8 SI, 9 SFA, 4 EPR e 10 EP.

[3] Nos termos do n.º 7 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril.

[4] Nos termos do artigo 148.º do CPPT.

10.2.3. Incumprimento da UTE por Serviços Integrados (SI)

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por SI, segundo os dados registados no sistema da DGO com as limitações referidas, encontra-se sintetizada no quadro seguinte que identifica, somente, os SI com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 1 M[1].

Quadro 109 – Disponibilidades e Rendimentos de Serviços Integrados

(em milhares de euros)

Serviços Integrados	Disponibilidades em 31 de dezembro de 2013				Rendimentos em 2013	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais	4 010	4 823	8 834	54,6	1	0
Direção-Geral de Recursos Naturais, Seg. e Serviços Marítimos	3 568	1 990	5 559	35,8	0	0
Autoridade para as Condições de Trabalho	9 149	1 365	10 514	13,0	5	5
Subtotal	**16 728**	**8 179**	**24 907**	**32,8**	**5**	**5**
Restantes 192 SI com informação registada	1 083 899	5 752	1 089 651	0,5	2	2
Total	**1 100 627**	**13 931**	**1 114 558**	**1,2**	**7**	**7**

Fonte: DGO.

No final de 2013 os SI detinham fora do Tesouro € 14 M (1,2%) das disponibilidades reportadas, dos quais € 8,2 M (59%) respeitavam aos três SI identificados no quadro anterior, mostrando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE. Cabe referir que os serviços do Tribunal Constitucional continuaram sem reportar informação sobre a UTE não obstante constar da respetiva conta que, no final de 2013, detinham € 1,9 M de disponibilidades fora do Tesouro.

10.2.4. Incumprimento da UTE por Serviços e Fundos Autónomos (SFA)

As entidades incluídas na administração central no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais consideram-se integradas nesse sector como SFA[2], independentemente da sua natureza e forma.

10.2.4.1. Serviços e Fundos Autónomos (exceto EPR e IES)

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por SFA (exceto EPR e IES[3]), segundo os dados registados no sistema de informação da DGO com as limitações referidas, encontra-se sintetizada no quadro seguinte que identifica, somente, os SFA com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 2 M[4].

[1] Limite de materialidade que abrange mais de 58% das disponibilidades fora do Tesouro reportadas por SI.

[2] Nos termos do n.º 5 do artigo 2.º da LEO.

[3] Atendendo à sua especificidade e regime jurídico face aos restantes SFA, as entidades públicas reclassificadas (EPR) e as instituições do ensino superior (IES) serão objeto de apreciação autónoma nos pontos seguintes.

[4] Limite de materialidade que abrange mais de 67% das disponibilidades fora do Tesouro reportadas por SFA.

Quadro 110 – Disponibilidades e Rendimentos de SFA

(em milhares de euros)

Serviços e Fundos Autónomos	Disponibilidades em 31 de dezembro de 2013				Rendimentos em 2013	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
IFDR - Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP	1 334 114	9 521	1 343 635	0,7	450	0
FRI - Fundo para as Relações Internacionais, IP	47 251	5 364	52 614	10,2	4	0
CMVM - Comissão do Mercado de Valores Mobiliários	22 774	4 146	26 920	15,4	1	1
CGA - Caixa-Geral de Aposentações, SA	129 861	3 918	133 779	16,4	5	0
IAPMEI - Inst. de Apoio às Peq. e Médias Emp. e à Inovação, IP	463 350	3 743	467 092	0,8	14	9
IMT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP	112 712	2 083	114 795	1,8	0	0
ARS Centro - Administração Regional de Saúde do Centro, IP	45 797	2 013	47 810	4,2	0	15
Subtotal	**2 155 858**	**30 787**	**2 186 645**	**1,3**	**475**	**25**
Restantes 96 SFA com informação registada	3 507 491	14 991	3 522 483	0,5	68	2
Total	**5 663 349**	**45 779**	**5 709 128**	**0,8**	**543**	**27**

Fonte: DGO e conta da Caixa Geral de Aposentações (por inconsistência dos registos da DGO).

No final de 2013 os SFA detinham fora do Tesouro € 46 M (0,8%) das disponibilidades reportadas, dos quais € 31 M (67%) respeitavam aos sete SFA identificados no quadro anterior, mostrando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE. Por sua vez, apenas 5% (€ 27 m) dos rendimentos auferidos (€ 543 m) foram entregues ao Estado, com destaque para o IFDR que não entregou 83% (€ 450 m) do valor global desses rendimentos.

Em contraditório, a DGO alega: *"A ARS Centro está obrigada a ter conta bancária junto de cada uma das instituições bancárias aderentes ao SPC [sistema de pagamentos convencionados], conforme Despacho n.º 216883 - A/2011, de 15 de dezembro* [do Secretário de Estado da Saúde] *(...), pelo que o valor apurado fora do Tesouro decorre desse facto*." O Tribunal sublinha que a LOE apenas admite a dispensa da UTE em casos excecionais, devidamente autorizados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, após parecer do IGCP.

Das situações de incumprimento não reportadas sobressai a da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)[1], aliás a única entidade reguladora a não prestar informação sobre a UTE ao MF. Das respetivas contas apresentadas ao Tribunal consta que, no final de 2013, a ANACOM detinha fora do Tesouro € 169 M (25% das disponibilidades totais detetadas nessa situação) e que, nesse ano, auferiu € 2,7 M de rendimentos devidos mas não entregues ao Estado.

No Parecer sobre a CGE de 2012 também foi destacada a situação de incumprimento da UTE pela ANACOM e afirmada a necessidade de intervenção da Tutela aquando da apreciação do relatório e contas e da decisão sobre a proposta de aplicação dos resultados das entidades incumpridoras por estes incluírem, irregularmente, receita devida ao Estado. A informação reportada sobre rendimentos entregues ao Estado, em 2013, revela que, *inter alia*, não foi cumprido o despacho do Secretário de Estado do Orçamento para a ANACOM proceder à *"entrega dos juros recebidos, como receita do Estado, na quantia de € 3.801.238"* relativos a 2012[2].

[1] A ANACOM estava sujeita à UTE, em 2013, nos termos da LOE e do DLEO respetivos, aplicáveis ao sector público administrativo no qual essa entidade se integra como SFA, nos termos da LEO, bem como pela lei-quadro das entidades reguladoras (aplicável à ANACOM) que mantém essas entidades sujeitas à UTE: *"às entidades reguladoras é aplicável o regime da Tesouraria do Estado e, em particular, o princípio e as regras da unidade de tesouraria"* – n.º 3 do artigo 38.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

[2] Despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 18 de julho de 2013.

10.2.4.2. Entidades Públicas Reclassificadas (EPR)

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por EPR, segundo os dados registados no sistema de informação da DGO com as limitações referidas, está sintetizada no quadro seguinte que identifica, somente, as EPR com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 1 M[1].

Quadro 111 – Disponibilidades e Rendimentos de EPR

(em milhares de euros)

Entidades Públicas Reclassificadas	Disponibilidades em 31 de dezembro de 2013				Rendimentos em 2013	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
ML - Metropolitano de Lisboa, SA	16 507	45 915	62 422	73,6	0	0
FCM - Fundação para as Comunicações Móveis	0	27 988	27 988	100,0	0	0
CostaPolis, SA	2 372	7 057	9 429	74,8	49	0
Subtotal	**18 879**	**80 961**	**99 839**	**81,1**	**49**	**0**
Restantes 41 EPR	361 000	4 678	365 678	1,3	23	5
Total	**379 879**	**85 638**	**465 517**	**18,4**	**72**	**5**

Fonte: DGO.

No final de 2013 as EPR detinham fora do Tesouro € 86 M (18,4%) das disponibilidades reportadas, dos quais € 81 M (95%) respeitavam às três EPR identificadas no quadro anterior, mostrando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE. Por sua vez, apenas 7% (€ 5 m) dos rendimentos auferidos (€ 72 m) foram entregues ao Estado, com destaque para a CostaPolis que não entregou ao Estado 68% (€ 49 m) do valor global desses rendimentos.

Porém, a informação sobre a UTE reportada à DGO por EPR com a natureza de EP revela-se ser, com grande frequência, diferente da reportada à DGTF. A duplicação e a falta de correspondência de registos sobre a UTE em serviços do mesmo Ministério (DGO e DGTF) e a subsequente inconsistência com os correspondentes montantes relevados nas respetivas contas denotam insuficiências dos sistemas de informação das EP e de controlo dos serviços do MF, as quais evidenciam erros e irregularidades que afetam a fiabilidade e a utilidade dessa informação.

10.2.4.3. Instituições do Ensino Superior (IES)

A situação das disponibilidades e aplicações detidas por 90 IES no final de 2013, segundo os dados registados no sistema de informação da DGO com as limitações referidas, consta do quadro seguinte.

Quadro 112 – Disponibilidades e Aplicações de IES

(em milhares de euros)

Fundos das IES	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro
Disponibilidades	327 429	238 107	565 536	42,1
Aplicações financeiras	68 134	16 410	84 544	19,4
Total	**395 563**	**254 517**	**650 080**	**39,2**

Fonte: DGO.

[1] Limite de materialidade que abrange mais de 90% das disponibilidades reportadas fora do Tesouro pelas 44 EPR.

No final de 2013 as IES detinham fora do Tesouro € 254 M (39,2%) dos fundos reportados (€ 650 M). Face ao regime jurídico aplicável[1] detetaram-se as situações de incumprimento seguintes:

Quadro 113 – IES em incumprimento da UTE em 31/12/2013

(em milhares de euros)

Instituições do Ensino Superior	Dotações do OE fora do Tesouro	Aplicações indevidas fora do Tesouro	Rendimentos	
			Auferidos	Entregues
UI - Instituto de Ciências Sociais	253	0	0	0
UTL - Faculdade de Medicina Veterinária	158	0	0	0
Instituto Politécnico de Tomar	94	0	0	0
ISCTE - Instituo Universitário de Lisboa - Fundação Pública	52	0	0	0
Universidade dos Açores	1	0	0	0
Universidade do Porto - Fundação Pública	0	469	817	0
Instituto Politécnico do Porto	0	292	204	0
UL - Faculdade de Belas-Artes	0	5	1	0
Total	**558**	**766**	**1 021**	**0**

Fonte: DGO.

No final de 2013 as oito IES identificadas encontravam-se em situação de incumprimento da UTE, por duas ordens de razões: cinco por deterem fora do Tesouro € 558 m de dotações transferidas do OE e três por € 766 m de aplicações financeiras para além do limite legal. A Universidade do Porto auferiu 80% (€ 817 m) dos rendimentos obtidos por essas IES (€ 1.021 m), os quais não entregou ao Estado.

A DGO não assegura o controlo, ao longo do ano, do cumprimento do limite legal da percentagem das aplicações financeiras fora do Tesouro. Continua a apenas dispor da informação prestada pelas próprias IES e não obteve acesso a informação proveniente das instituições de crédito.

Em contraditório, a DGO alega: *"A Universidade do Porto e a UL - Faculdade das Belas Artes informaram que as aplicações financeiras fora do Tesouro se referem a legados depositados em instituições bancárias, sem possibilidade de se efetuarem movimentos."* Ora, nos termos legais, esses motivos apenas são atendíveis pelo membro do Governo responsável pela área das finanças após pedido de dispensa do cumprimento da UTE pelo que, na falta dessa dispensa as IES encontram-se em situação de incumprimento.

Reitera-se a necessidade de um quadro normativo uniforme que reforce o cumprimento da UTE e a eficácia do respetivo controlo – ***vide 10.2.7.***

10.2.5. Incumprimento da UTE por Empresas Públicas (EP)

O cumprimento da UTE pelas EP diretamente participadas pelo Estado (exceto EPR) é acompanhado pela DGTF com base nos registos efetuados trimestralmente por essas empresas no SIRIEF. Porém, a DGTF continua sem dispor de informação sobre o cumprimento da UTE pelas EP participadas indiretamente pelo Estado em inobservância dos princípios e regras orçamentais e da lei especial que obriga, inclusivamente, as EP dispensadas a prestarem a informação pertinente à DGTF[2].

[1] As IES estão sujeitas à UTE, nos termos do artigo 115.º da Lei n.º 62/2007, devendo depositar no Tesouro as dotações transferidas do OE (incluindo o respetivo saldo) e, pelo menos, 75% do valor das aplicações financeiras.

[2] Nos termos do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

Essa falta de informação confina o controlo realizado pela DGTF a uma parte das EP e não lhe permite conhecer o valor total das disponibilidades fora do Tesouro nem das receitas devidas ao Estado resultantes da não entrega dos respetivos rendimentos comprometendo a contabilização apropriada desses ativos e rendimentos[1].

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por EP, segundo os dados da DGTF com as limitações referidas, encontra-se sintetizada no quadro seguinte que identifica, somente, as EP com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 2 M[2].

Quadro 114 – Disponibilidades e Rendimentos de EP

(em milhares de euros)

Empresas Públicas	Disponibilidades em 31/12/2013				Rendimentos em 2013	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Portugal Capital Ventures - SCR, SA	2	25 493	25 495	100,0	0	0
EDIA – Emp de Desenv e Infraestruturas do Alqueva, SA	33 992	23 077	57 070	40,4	2	0
APS - Administração do Porto de Sines, SA	0	15 964	15 964	100,0	48	0
Empordef - Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, SA	4	12 633	12 637	100,0	0	0
CP - Caminhos de Ferro Portugueses, EP	18 282	11 667	29 949	39,0	0	0
Hospital Distrital de Santarém, EPE	5 500	4 345	9 845	44,1	0	0
Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, EPE	63 900	3 494	67 394	5,2	1	0
APDL - Administração dos Portos do Douro e Leixões, SA	35 773	3 020	38 793	7,8	115	0
Carris - Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA	0	2 938	2 938	100,0	0	0
Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, EPE	16 460	2 120	18 580	11,4	0	0
Subtotal	**173 913**	**104 753**	**278 665**	**37,6**	**166**	**0**
Restantes 41 EP	456 707	12 650	469 357	2,7	89	1
Total	**630 619**	**117 403**	**748 022**	**15,7**	**256**	**1**

Fonte: DGTF.

No final de 2013 as EP (não dispensadas da UTE) detinham € 117 M de disponibilidades reportadas fora do Tesouro e, nesse ano, auferiram rendimentos no valor de € 256 m que, apesar de devidos, não foram entregues ao Estado.

As dez EP identificadas detinham 89% (€ 105 M) dessas disponibilidades e auferiram 65% (€ 166 m) desses rendimentos, mostrando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE.

As limitações da informação reportada à DGTF expressam-se, ainda, por divergências detetadas entre os registos no SIRIEF e os correspondentes valores inscritos nas respetivas contas. Essas divergências são, aliás, recorrentes e denotam insuficiências da respetiva informação financeira e contabilística. Ora, o controlo do cumprimento da UTE insere-se nas competências dos órgãos de fiscalização das EP e dos serviços do MF, porquanto lhes compete o controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial das empresas[3].

[1] *Vide* Relatório de Auditoria n.º 15/2013 (2.ª Secção), disponível em www.tcontas.pt.
[2] Limite de materialidade que abrange mais de 89% das disponibilidades reportadas por EP.
[3] Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 420.º do Código das Sociedades Comerciais *["vigiar pela observância da lei e do contrato de sociedade"]* e do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho *["assegurar o acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público empresarial e ao exercício da função acionista do Estado"]*.

Por sua vez, o não reconhecimento contabilístico, como receita devida ao Estado, do valor dos rendimentos auferidos em incumprimento da UTE, afeta as contas das EP visto que fica por contabilizar o custo relativo a essa receita e a obrigação do seu pagamento ao Estado. Para evitar essa omissão contabilística e a correspondente irregularidade, a DGTF deve assegurar que os relatórios e contas discriminem as disponibilidades fora do Tesouro, os rendimentos provenientes dessas disponibilidades e os correspondentes montantes devidos e/ou entregues ao Estado, montantes esses sobre os quais deve incidir a certificação legal das contas[1].

Em contraditório, a DGTF alega não lhe competir *"a emissão de orientações de caráter contabilístico para as empresas públicas".* Ora, são atribuições da DGTF: *"Preparar as instruções gerais destinadas às empresas do SEE no domínio do exercício da função acionista e tutelar do Estado, a definição casuística das orientações (...) e aferir o cumprimento dos deveres especiais de informação que lhe incumbem [às EP], e o respeito das determinações legais e regulamentares"*[2]. Face a essas atribuições, cabe à DGTF aperfeiçoar a informação sobre a UTE através das instruções que anualmente emite sobre o processo de prestação de contas pelas EP, sem prejuízo da tomada de iniciativas complementares que estime necessárias.

As contas das EP continuam a ser aprovadas, após parecer da DGTF, apesar de não relevarem, como receita devida ao Estado, os valores dos rendimentos obtidos em incumprimento da UTE. Por essa irregularidade são responsáveis, quer os órgãos de gestão e de fiscalização das EP, quer a DGTF enquanto entidade que procede ao exame dessas contas no domínio do acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira[3].

10.2.6. Dispensa do cumprimento da UTE

O cumprimento da UTE pode ser dispensado anualmente, no caso de SFAC, em situações excecionais reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças e, no caso de EP, mediante autorização do titular da função acionista[4].

A situação dos OSUTE dispensados desse cumprimento em 2013, com base em informação do MF, encontra-se refletida no quadro seguinte[5].

[1] Nos termos do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 487/99, de 16 novembro, *"a certificação legal das contas exprime a opinião do revisor oficial de contas de que as demonstrações financeiras apresentam ou não, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira da empresa ou de outra entidade, bem como os resultados das suas operações, relativamente à data e ao período a que as mesmas se referem"*.

[2] Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho e do artigo 2.º da Portaria n.º 229/2013, de 18 de julho.

[3] Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho.

[4] Nos termos do n.º 2 do artigo 124.º da LOE, do n.º 5 do artigo 14.º do DLEO, ambos para 2013, e do n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

[5] Exceto no que se refere às disponibilidades e rendimentos das EP participadas indiretamente pelo Estado porque, como referido, não registaram essa informação no SIRIEF.

Quadro 115 – OSUTE dispensados do cumprimento da UTE

(em milhares de euros)

OSUTE dispensados do cumprimento da UTE	Data do Pedido	Parecer do IGCP		Data do despacho da Tutela	Disponibilidades em 31/12/2013				Rendimentos em 2013
		Sentido	Data		No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	
Parpública, SGPS	26/12/2012	Inconclusivo	25/02/2013	19/12/2013	131 763	20 426	152 189	13,4	Sem dados
PARVALOREM, SA	12/06/2013	Inconclusivo	25/06/2013	19/12/2013	69 632	33 511	103 143	32,5	Sem dados
ICNF, IP	06/12/2013	Favorável	27/12/2013	27/12/2013	57 682	1 317	58 998	2,2	0
PARUPS, SA	13/06/2013	Inconclusivo	25/06/2013	19/12/2013	10 016	12 159	22 175	54,8	Sem dados
APA – Adm. Porto de Aveiro, SA	18/06/2013	Inconclusivo	19/09/2013	19/12/2013	10 538	4 145	14 683	28,2	0
APL – Adm. Porto de Lisboa, SA	24/07/2013	Inconclusivo	27/08/2013	19/12/2013	0	6 196	6 196	100,0	1
Docapesca, SA	06/06/2013	Favorável	25/10/2013	30/10/2013	2 401	909	3 310	27,5	0
RTP, SA	07/11/2013	Inconclusivo	14/11/2013	19/12/2013	7	1 808	1 815	99,6	0
Parques Sintra, SA	05/11/2013	Inconclusivo	14/11/2013	26/12/2013	0	792	792	100,0	Sem dados
STCP, SA	07/11/2013	Inconclusivo	14/11/2013	19/12/2013	0	68	68	99,6	0
IFAP – Programa Arrend. Rurais	06/12/2013	Favorável	27/12/2013	27/12/2013	Sem registos				
Águas de Portugal, SGPS	31/01/2013	Inconclusivo	25/02/2013	19/12/2013					
CTT, SA	16/04/2013	Favorável	11/09/2013	11/09/2013					
Lusa, SA	08/01/2013	Inconclusivo	15/01/2013	19/12/2013					
SILOPOR, SA	03/12/2013	Favorável	27/12/2013	27/12/2013					
SIMAB, SA	17/09/2013	Inconclusivo	08/10/2013	19/12/2013					
TAP, SGPS, SA	07/05/2013	Favorável	09/05/2013	19/09/2013					
Total					**282 039**	**81 331**	**363 369**	**22,4**	**1**

Fonte: IGCP, DGTF e DGO.

Dos 17 OSUTE dispensados do cumprimento da UTE só 10 reportaram informação sobre a UTE, os quais detinham € 81 M de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2013. Ora, não há dispensas do dever de informação sobre a UTE estando todos os OSUTE obrigados a reportar as respetivas disponibilidades e a identificar as entidades em que as mesmas se encontram depositadas ou aplicadas.

Na maioria dos pedidos de dispensa, o IGCP não conclui sobre o sentido da decisão a proferir mas, apenas, sobre a possibilidade, ou não, de prestar os serviços solicitados pelos OSUTE requerentes. Após esses pareceres a tutela demorou, em média, cerca de seis meses a decidir favoravelmente os respetivos pedidos de dispensa, o que denota ineficiências importantes do processo de dispensa do cumprimento da UTE, com prejuízo para a boa gestão dos dinheiros públicos.

10.2.7. Subsistência de deficiências por corrigir

A revisão do RTE no sentido da sua atualização e do aprofundamento da UTE continua por realizar. Reitera-se a necessidade de um quadro normativo uniforme, atual e estável que reforce o cumprimento da UTE e que evite a dispersão de normas sobre o regime e as sucessivas alterações à aplicação do princípio da unidade de tesouraria por leis do orçamento e diplomas de execução orçamental. As últimas alterações ocorreram novamente através da LOE e do DLEO para 2013, bem como do novo regime do sector público empresarial[1].

[1] Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

A DGTF continua sem precisar os critérios de apuramento e relevação (no SIRIEF e nas contas das EP) das disponibilidades fora do Tesouro, dos rendimentos obtidos em situação de incumprimento, das receitas devidas e das receitas entregues ao Estado, com vista a um controlo eficaz.

A DGTF e o IGCP continuam, também, sem conhecer todos os OSUTE, a totalidade dos dinheiros públicos fora do Tesouro e dos rendimentos auferidos e devidos ao Estado, apesar da relevância dessa informação para efeito do exercício dos poderes de tutela, de aprovação das contas e das competências de promoção da UTE e de gestão integrada da tesouraria e da dívida pública pelo IGCP.

Quanto às situações de incumprimento da UTE identificadas em relatórios de auditoria e Pareceres[1] do Tribunal sobre a CGE, continuam por entregar ao Estado rendimentos obtidos em anos anteriores cuja situação consta do quadro seguinte:

Quadro 116 – Rendimentos auferidos e rendimentos entregues ao Estado

(em milhares de euros)

Ano	Auferidos	Entregues	% Entregue
2011	63 894	2 866	4,5
2012	18 070	4 320	23,9
2013	4 630	40	0,9
Total	**86 595**	**7 225**	**8,3**

Fonte: DGO, DGTF e Relatório de Auditoria n.º 15/2013.

Dos rendimentos auferidos entre 2011 e 2013 no montante de € 86,6 M, apenas 8,3% (€ 7,2 M) foram entregues ao Estado[2], situação que denota a ineficácia do controlo da UTE pelo MF e, em especial, a falta de aplicação de sanções e de intervenção da tutela financeira aquando da aprovação das contas dos OSUTE, na medida em que não relevam, como tal, verbas que constituem receitas gerais do Estado (em dívida), nos termos da LOE.

De notar que ao MF (através da IGF, da DGTF e da DGO) compete controlar o cumprimento da UTE pelas EP, identificar as EP incumpridoras e reportar oportunamente essa informação à Tutela. O desempenho ineficaz dessa atribuição tem, *inter alia*, como consequência que as entidades devedoras de receitas do Estado por incumprimento da UTE sejam tratadas de forma favorável face aos restantes devedores de receitas do Estado, não sendo essas dívidas contabilizadas nem sujeitas aos procedimentos de cobrança aplicáveis nos termos legais.

[1] *Vide* Relatórios de Auditoria n.º 34/2010 e n.º 15/2013 (2.ª Secção) e Pareceres sobre a CGE de 2011 e de 2012 (ponto 10.2) disponíveis em www.tcontas.pt.

[2] Dos rendimentos auferidos em 2009 por EPE (€ 3,1 M), identificados no Relatório de Auditoria n.º 34/2010, foram entregues apenas 5,4% (€ 171 m).

PARTE C

A CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

11. Enquadramento

11. ENQUADRAMENTO, LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES

11.1. Enquadramento

O SSS tem como objetivos prioritários garantir a concretização do direito à Segurança Social (SS) (consagrado na regra de que todos têm direito à SS[1]), promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da equidade e, ainda, promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão[2].

Nesta perspetiva, o SSS está subordinado a um conjunto de princípios gerais consagrados na LBSS[3], que enformam todo o seu funcionamento, incluindo a concessão das prestações legalmente previstas no âmbito daquele.

Fazem parte do Orçamento da Segurança Social (OSS) e da Conta da Segurança Social (CSS) entidades do Continente[4] e das Regiões Autónomas dos Açores[5] e da Madeira[6].

As entidades que integram o perímetro de consolidação da segurança social estão sujeitas, entre outras, às regras fixadas na LEO, na LOE, no DLEO, no Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (POCISSSS)[7] e no CERDP.

Ao IGFSS compete elaborar o OSS, assegurar, coordenar e controlar a sua execução[8], e elaborar a CSS[9], a qual está sujeita aos princípios de consolidação constantes da Orientação n.º 1/2010[10], aprovada pela Portaria n.º 474/2010, de 1 de julho.

A elaboração do presente Parecer assenta na análise da CSS, publicada na CGE, na consulta à documentação que integra as contas de gerência apresentadas pelas entidades, incluídas no perímetro, ao Tribunal, na consulta ao Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), ao qual o Tribunal tem acesso *online*, nos dossiers de consolidação disponibilizados pelo IGFSS e pela Região

---

1 Número 1 do artigo 2.º da Lei n.º 4/2007, de 16/01.

2 Artigo 4.º da Lei n.º 4/2007, de 16/01.

3 Artigo 5.º.

4 Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS); Instituto da Segurança Social, IP (ISS); Instituto de Informática, IP (II); Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP (IGFCSS); Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS); Fundo de Garantia Salarial (FGS); Fundo de Socorro Social (FSS); Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos (FESSPBC); Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários (CAFEB). Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º e do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 1A/2011, de 3/01, a CAFEB foi extinta por integração no ISS, que lhe sucede nas atribuições, direitos e obrigações. O Decreto-Lei n.º 247/2012, de 19/11, definiu o processo de extinção da Caixa. Este processo foi concluído em 2013, com efeitos a 24/05 (cfr. Declaração n.ºs 131/2013 do Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, publicada no DR 2.ª S., n.º 165, de 27/08).

5 Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores (IGFSSA) e Instituto do Desenvolvimento Social dos Açores (IDSA). O Decreto Legislativo Regional n.º 14/2013/A, publicado no DR 1.ª S, n.º 191, de 3 de outubro, criou o Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA (ISSA) por fusão do IGFSSA e do IDSA, com efeitos a 1/01/2014.

6 Instituto de Segurança Social da Madeira, (ISSM).

7 Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25/01.

8 Artigo 48.º da LEO, alíneas a) e b) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30/03, e alínea b) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 126/2011, de 29 de dezembro, atualmente expresso nas alíneas b) e c) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 167-C/2013, de 31/12.

9 Alínea d) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 84/2012.

10 Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo.

Autónoma dos Açores e ainda num conjunto de verificações realizadas nos serviços e em informação adicional solicitada ao IGFSS e a outras entidades que integram o perímetro de consolidação e, também, a entidades que, não integrando o perímetro de consolidação, recebem verbas do OSS.

Continuam por publicar os diplomas legais que visam a estruturação das despesas da segurança social por classificação orgânica, em desrespeito pelo preceituado no n.º 3 do artigo 27.º da LEO[1], e a regulamentação, enquadramento e funcionamento da tesouraria única da segurança social[2], o que tem gerado sucessivas recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores[3].

Continuam também a existir discrepâncias entre a LEO, a LBSS e o DL que regula o financiamento da segurança social, de que se aponta, a título de exemplo, a matéria referente ao financiamento do sistema previdencial-capitalização, aspeto que igualmente tem sido alvo de recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores[4].

Em 2013, foram nomeados os fiscais únicos do IGFSS[5], do ISS[6] e do IGFCSS[7]. No entanto, apenas o Fiscal Único do IGFCSS emitiu parecer, em tempo útil, sobre as contas deste exercício económico do Instituto e do FEFSS. O IGFSS só em sede de contraditório informou de que iria remeter o Parecer do seu Fiscal Único, razão pela qual o seu teor não pode ser considerado neste PCGE. O Fiscal Único do ISS resignou ao cargo, sendo nomeado novo Fiscal Único em 2014[8]. O Fiscal Único do II só foi nomeado em 2014[9]. Estas nomeações deram acolhimento à recomendação do Tribunal formulada no Parecer sobre a CGE de 2007 e sucessivamente reiterada em pareceres posteriores. Contudo, o efeito prático ainda não é visível para o exercício de 2013, salvo no caso do IGFCSS. Sobre este Instituto

[1] Este preceito legal refere que *"As despesas do orçamento da segurança social serão estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei",* facto que permitiria a definição expressa das entidades que integram o perímetro de consolidação, dando a conhecer o orçamento de cada uma das instituições incluídas no Orçamento da Segurança Social, pois também estas são Serviços e Fundos Autónomos, a par dos demais Serviços e Fundos Autónomos que integram a CGE. Esta publicação permitiria uma maior transparência e não necessitava de trabalhos adicionais, já que, na prática, esses orçamentos existem e constam do sistema informático da segurança social.

[2] O Tribunal tem vindo a alertar para a necessidade de se desenvolver e clarificar o quadro legal aplicável à SS, face ao disposto no n.º 4 do artigo 48.º da e no n.º 5 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho, que estabelecem que a SS dispõe de uma tesouraria única, em articulação com a tesouraria do Estado e regulada por diploma próprio, em consonância com o estabelecido na alínea b) do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, que define como uma das atribuições do IGFSS *"Desempenhar as funções de tesouraria única do sistema de segurança social, assegurando e controlando os pagamentos, bem como a arrecadação das receitas e dos respetivos fundos"*. Esta última disposição legal foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 84/2012, diploma que define atualmente as atribuições do IGFSS, estabelecendo que na área da gestão financeira é sua atribuição *"Desempenhar as funções de tesouraria única do sistema de segurança social"* (alínea b) do n.º 5 do artigo 3.º).

[3] Cfr. Recomendações 46-PCGE/2012, 48-PCGE/2011, 47-PCGE/2010, 47-PCGE/2009, 58-PCGE/2008 e 53-PCGE/2007, no que concerne ao cumprimento do estipulado no n.º 3 do artigo 27.º da LEO e 47-PCGE/2012, 49-PCGE/2011, 48-PCGE/2010, 55-PCGE/2009, 68-PCGE/2008, 68-PCGE/2007, 97-PCGE/2006, 144-PCGE/2005 e Parecer sobre a CSS de 2004 (pág. XII.35), no que se refere à implementação da Unidade de Tesouraria da Segurança Social, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

[4] Cfr. Recomendações 48-PCGE/2012, 50-PCGE/2011, 49-PCGE/2010, 50-PCGE/2009 e 63-PCGE/2008, todas disponíveis em www.tcontas.pt.

[5] Despacho do Ministro de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, n.º 5650/2013, de 18/04/2013, publicado no DR, 2.ª S n.º 83, de 30/04/2013, com efeitos à data da publicação.

[6] Despacho do Ministro de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, n.º 5565/2013, de 18/04/2013, publicado no DR, 2.ª S n.º 82, de 29/04/2013, com efeitos à data da publicação.

[7] Despacho do Ministro de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, n.º 3378/2013, de 28/01/2013, publicado no DR, 2.ª S n.º 44, de 04/03/2013, com efeitos à data da publicação.

[8] Despacho dos Secretários de Estado Adjunto do Orçamento e da Solidariedade e da Segurança Social, n.º 2168/2014, de 27/01/2014, publicado no DR, 2.ª S n.º 29, de 11/02/2014, com efeitos à data da publicação.

[9] Despacho dos Ministros de Estado e das Finanças e da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, n.º 8010/2014, de 22/05/2014, publicado no DR, 2.ª S n.º 116, de 19/06/2014, com efeitos à data da publicação.

salienta-se que as contas de 2013 do Instituto e do FEFSS foram também objeto de uma auditoria externa realizada por uma Sociedade de Revisores, contratada pelo próprio Instituto, cujos relatórios de auditoria apresentam uma estrutura idêntica à da certificação legal de contas.

O n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março, estabelece que compete ao Conselho Consultivo do IGFSS emitir parecer sobre o orçamento e a conta da segurança social. No entanto, este órgão ainda não foi nomeado, pelo que se encontra prejudicado o exercício destas competências.

A Portaria prevista no n.º 7 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, que viria regular a composição e limites das aplicações a efetuar pelo IGFSS ainda não foi publicada, tendo o IGFSS alegado, a propósito, que tal regulamentação não seria *"operacional"*, atendendo à necessidade de tais limites serem definidos mensalmente, em função do resultado previsível das operações orçamentais do subsistema de ação social e do sistema previdencial-repartição. Constata-se, não obstante, não ter sido dado cumprimento à mencionada norma legal, o que resulta na falta de um quadro regulamentador desta atividade financeira do Instituto.

O n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 102/2012, de 11 de maio, estabelece que orçamento e conta do Fundo de Socorro Social (FSS) constituem anexos ao orçamento e à conta da Segurança Social. Contudo, apesar de os respetivos valores de receita e de despesa estarem incorporados na CSS, o orçamento e a conta do Fundo não são publicados em anexo quer ao orçamento quer à conta da Segurança Social, em desrespeito da mencionada norma.

11.2. Limitações e condicionantes

Salientam-se como limitações e condicionantes:

- Ao nível do Sistema de Informação Financeira (SIF):
  - Não integração neste de todas as entidades incluídas no perímetro de consolidação;
  - Ausência de descritivos na maioria das operações registadas, o que dificulta e/ou impede a compreensão dos movimentos contabilísticos subjacentes;
  - Impossibilidade de consulta das contas do razão de contribuintes, que, devido ao elevado volume de registos, tornam o sistema pesado e não permitem a sua visualização, ainda que utilizados períodos temporais relativamente curtos;
  - Inexistência de mapas orçamentais consolidados das receitas e das despesas por classificação económica de cada componente do sistema previdencial e de cada subsistema do sistema de proteção social de cidadania com imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do sistema.
- Ao nível da disponibilização da informação:
  - Foi solicitada ao IGFSS informação relativa ao valor da dívida à segurança social apurada nos termos do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro, isto é o valor da dívida em 31/10/2013 que reunia as condições para ser abrangida pelo diploma (dívida até 31/08/2013). A informação fornecida não foi utilizada porque, entre outras limitações, não incluía os juros vencidos em dívida em 31/10/2013 respeitantes à dívida existente em conta corrente de contribuintes (GC) e o valor incluído dos juros vencidos até 31/10/2013, relativos à dívida existente em execução fiscal (SEF), continha juros que não estavam em

dívida àquela data (31/10/2013), porquanto os mesmos foram calculados até à data da extração da informação da aplicação informática, isto é, até 01/09/2014.

◊ Na sequência da análise dos ficheiros disponibilizados pelo II relativos às pensões processadas em 2013, foi oportunamente solicitada informação ao ISS. Esta informação veio a ser parcialmente disponibilizada por duas vezes, com alguma demora. Uma vez que não foi integralmente remetida, foi feita insistência junto do Instituto que, após um pedido de prorrogação de prazo para resposta quase integralmente concedido pelo Tribunal, procedeu, já em novembro de 2014, à remessa mais uma vez parcelar dos elementos solicitados, tendo informado que *"Estão ainda em análise alguns processos, cujos dados serão enviados oportunamente"*. Estes factos limitaram o desenvolvimento dos trabalhos de auditoria.

Ainda sobre esta matéria, faz-se notar que a informação disponibilizada se mostra inconsistente, o que inviabiliza uma análise aprofundada.

◊ Não foi enviado o Relatório Analítico sobre a CSS de 2013, facto que limita a análise da conta, uma vez que a informação incluída no Relatório da CGE de 2013 (Volume I) sobre a conta da segurança social é bastante exígua[1].

[1] Cfr. Ponto V.1. Documentos que acompanham o relatório – Conta da Segurança Social (págs. 317 a 328).

12. Orçamento e Conta

12. ORÇAMENTO E CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

O Orçamento e a Conta da Segurança Social são constituídos pelos mapas a que se referem, respetivamente, os artigos 32.º e 75.º da LEO, pelos elementos informativos referidos no artigo 76.º da LEO, pelo mapa de fluxos de caixa consolidado e pelo Anexo às demonstrações financeiras consolidadas.

Todas as entidades que integram o perímetro de consolidação utilizaram, em 2013, o SIF, com exceção do IGFCSS e do FEFSS, situação sobre a qual o Tribunal se tem reiteradamente pronunciado[1] e que impediu a obtenção de informação orçamental e patrimonial consolidada diretamente da referida aplicação informática, exigindo intervenções manuais no IGFSS.

No que respeita à consolidação orçamental, para além das limitações decorrentes da não integração das referidas entidades, a aplicação informática continua a não se encontrar parametrizada para proceder à imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do SSS aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania e à componente de repartição do sistema previdencial, à eliminação das transferências internas entre subsistemas e componentes, à eliminação de receitas e despesas recíprocas, com exceção das transferências correntes e de capital, e à contabilização do saldo orçamental inicial. Assim, a produção de mapas orçamentais consolidados carece de intervenção manual[2].

A consolidação da CSS tem por base o método de agregação simples[3], conforme definido na alínea a) do ponto 6.5 da Orientação n.º 1/2010, publicada com a Portaria n.º 474/2010, 2.ª Série, de 1 de julho.

De acordo com o mencionado no Anexo às demonstrações financeiras consolidadas, os critérios de valorimetria aplicados pelas entidades integrantes do perímetro são os constantes do POCISSSS, com exceção dos ativos do FEFSS[4] e a constituição de provisões para cobrança duvidosa do FGS[5], que utilizam diferentes critérios, por se considerar que estes refletem nas demonstrações financeiras uma imagem mais adequada.

12.1. Orçamento da Segurança Social

O OSS para 2013 foi aprovado através da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, alterada pelas Leis n.º 51/2013, de 24 de julho e n.º 83/2013, de 9 de dezembro. As normas de execução orçamental constam do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março. As alterações ao OSS ocorridas durante o 1.º

[1] Cfr. Recomendações 51-PCGE/2012, 53-PCGE/2011, 51-PCGE/2010 e 67-b)-PCGE/2008, e Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 - Relatório n.º 52/2009 – 2.ª S, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

[2] Cfr. Recomendações 52-PCGE/2012, 54-PCGE/2011, 51-PCGE/2010, 62-PCGE/2008 e 70-PCGE/2007, e Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 - Relatório n.º 52/2009 – 2.º S, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

[3] Foi ainda utilizada a técnica de consolidação em cascata, dado que o IGFSSA consolidou as demonstrações financeiras das entidades da Região, que posteriormente foram consolidadas com as restantes instituições inseridas no perímetro de consolidação da CSS.

[4] Utilização do critério do justo valor, em vez do critério do custo histórico, conforme Normativo de Valorimetria do FEFSS.

[5] As dívidas provenientes de sub-rogação de créditos são provisionadas a 100%, independentemente da antiguidade da dívida, em função do elevado risco de cobrança associado às entidades que recorrem ao FGS.

semestre foram objeto de publicação em DR fora dos prazos fixados pelo artigo 52.º da LEO[1], e as ocorridas no 2.º semestre foram publicadas na página eletrónica do IGFSS, dentro dos mencionados prazos, mas com deficiências várias[2].

12.1.1. Principais medidas legislativas com impacto na execução orçamental

As medidas de política com impacto no sector, adotadas para 2013, seguiram as linhas orientadoras dos exercícios anteriores (2011 e 2012), reforçando e mantendo as direcionadas para a redução do défice público e sustentabilidade da dívida pública, visando sobretudo a contenção do consumo interno (público e privado), a redução da despesa pública e o aumento da receita fiscal e contributiva. Merecem destaque, no contexto em análise, as medidas dirigidas à diminuição da massa salarial pública e ao aumento da carga fiscal sobre os rendimentos provenientes do trabalho. Merecem igualmente destaque as que se referem à redução da despesa com prestações sociais, designadamente, a suspensão da regra de atualização das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas, a racionalização da despesa com prestações sociais por via do reforço da aplicação da condição de recursos, as alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego, a suspensão da atualização do IAS, mantendo-se o mesmo em € 419,22, e a suspensão, durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), das normas do regime de flexibilização que regulam a matéria relativa à antecipação da idade de acesso à pensão de velhice.

Também relevantes são as resultantes de alterações ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, por via do alargamento das bases de incidência da receita contributiva a prestações sociais, da introdução/alteração de taxas contributivas para certos grupos de trabalhadores e do alargamento da sujeição a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES) aos pensionistas, quer em função da qualidade dos contribuintes, quer em função da base de incidência contributiva.

Estas medidas não foram suficientes para conter o esforço financeiro do Estado no que respeita ao financiamento do OSS, tendo este vindo a aumentar, não só na parte que se destina a fazer face às despesas do regime não contributivo (e do regime contributivo com suporte no OE), mas também no financiamento do défice do sistema previdencial - repartição.

12.1.2. Orçamento inicial, alterações orçamentais e orçamento final

O Quadro 1 evidencia a evolução da previsão das receitas e despesas do OSS (orçamento inicial vs orçamento corrigido final), operada através das alterações orçamentais vertidas nos Mapas X e XII, de acordo com a sua natureza – *"Créditos Especiais"*, *"Reforços"* e *"Anulações"*.

[1] Declaração n.º 96/2013, publicada em 3 de maio, e Declaração n.º 176/2013, publicada em 12 de agosto. Nos termos da Lei n.º 91/2001, na redação resultante da Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, as alterações orçamentais introduzidas no Orçamento devem ser divulgadas com uma periodicidade trimestral até final do mês seguinte a cada trimestre, no caso dos primeiros três trimestres do ano económico, e até ao final do mês de fevereiro no caso do 4.º trimestre. A partir de junho de 2011 a LEO permitiu a divulgação das alterações orçamentais na página eletrónica da entidade que acompanha a execução orçamental. O IGFSS adotou esta prática de divulgação para as alterações orçamentais do 3.º trimestre de 2013 e seguintes.

[2] As publicações efetuadas em 29/10/2013 e 27/02/2014, integraram apenas a publicação dos mapas orçamentais X a XIV, não antecedidos ou seguidos de qualquer declaração datada e subscrita (com assinatura devidamente certificada) por órgão legalmente habilitado que ateste a existência das alterações orçamentais publicadas.

Quadro 1 – Alterações orçamentais

(em milhões de euros)

	Receita		Despesa		Saldo previsto
	Parcial	Total	Parcial	Total	
Orçamento Inicial		**53.461,8(1)**		**53.274,3**	**187,4**
Alterações orçamentais					
Créditos especiais	226,0		2,6		
Reforços	1.557,6		6.852,8		
Anulações	-1.765,7	17,9	-6.889,5	-34,2	
Orçamento corrigido		**53.479,6**		**53.240,2**	**239,5**

(1) Inclui € 1.043,1 M de saldo de anos anteriores.
Fonte: Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e CSS/2013.

No orçamento inicial, a previsão da despesa situava-se 0,4% abaixo da previsão da receita (0,7% em 2012), apontando para um saldo orçamental de € 187,4 M (€ 247,8 M em 2012). A relação entre despesa e receita previstas manteve-se no orçamento corrigido final com a receita a manter-se estável (mais 0,03%; 12,8% em 2012) e a despesa a recuar ligeiramente (menos 0,1%; mais 9,7% em 2012), aumentando a previsão do saldo orçamental em cerca de € 52,1 M.

A última alteração orçamental aprovada pelo Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social, em 19 de fevereiro de 2014, acolheu expressamente a transferência do *"saldo excedente do OE do Sistema de Proteção Social de Cidadania para o Sistema Previdencial - Repartição (...)"*, as alterações necessárias *"nos fundos de Ação de Formação Profissional (...) por forma a acatar a recomendação do Tribunal de Contas, no que refere à reclassificação dos montantes transferidos do IGFSS, IP para outras entidades, no âmbito das Ações de Formação Profissional"* e, ainda, o reajustamento, no âmbito da Ação Social, *"(...) das previsões de receita de acordo com as fontes de financiamento dos fundos AF's – Formação, conforme indicação do ISS, IP."* Apesar de não ser evidente na proposta de alteração orçamental e no despacho que a autoriza que a mesma contém as alterações inerentes aos ajustamentos necessárias à imputação das despesas de administração, é informado pelo IGFSS que também estas estão nela contempladas. Verifica-se, assim, que continuam por compatibilizar as disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respetiva execução. Sobre esta matéria o Tribunal já teceu, em Pareceres anteriores, os comentários e recomendações pertinentes[1], tendo reiterado a recomendação no PCGE/2012[2].

12.2. Conta da Segurança Social

A Conta da Segurança Social publicada na CGE integrou o relatório, os mapas e os elementos informativos referidos no artigo 32.º, conjugado com os artigos 74.º, 75.º e 76.º da LEO e o Anexo às demonstrações financeiras consolidadas. No entanto, salienta-se que não foi divulgado que alguns elementos informativos relevantes, designadamente respeitantes à execução económico-financeira do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31/10 (regime excecional de regularização de dívida de natureza fiscal, bem como de dívidas à segurança social - RERD), não se encontram devidamente refletidos na CSS[3].

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE/2011, pág. 286 e 287, e Recomendação 51-PCGE/2011, pág. 424, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Cfr. Recomendação 49-PCGE/2012, pág. 304 e 432, disponível em www.tcontas.pt.

[3] Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto *12.2.2.1 - Execução Orçamental – Receita; 12.2.3.1.2 - Dívidas de Terceiros a) Contribuintes e c) Outros devedores; 12.2.4 - Demonstração de Resultados*.

12.2.1. Consolidação de contas

A consolidação orçamental compreende operações automáticas e operações manuais. As operações automáticas eliminam as transferências inter-instituições registadas nas classificações económicas de receitas correntes e de capital do sector institucional "Segurança Social" das instituições integradas na aplicação SIF. As operações manuais englobam um conjunto de operações com vista a: completar a execução com os dados relativos às entidades que ainda não estão incluídas no SIF; evidenciar as transferências entre sistemas e subsistemas; eliminar operações inter-instituições com classificações económicas diferentes das transferências correntes e de capital do sector institucional "Segurança Social"; e imputar as despesas de administração às componentes do sistema previdencial e aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania.

Em 2013, o IGFSS ainda procedeu ao processo de eliminação das contribuições para a segurança social a cargo das entidades empregadoras, referindo na nota 48 do Anexo às demonstrações financeiras consolidadas que *"(...) a orientação emanada pela DGO sobre a matéria (...) está a ser implementada em 2014"*[1].

Dos testes realizados à agregação da informação constante dos mapas de execução orçamental, do balanço e da demonstração de resultados incluídos nas contas de gerência das instituições e considerados os verbetes[2] e os diários de consolidação de saldos[3], incluídos no dossiê de consolidação disponibilizado ao Tribunal pelo IGFSS, e os resultados através do método de consolidação manual (linha a linha), utilizado pelo IGFSS, não se verificaram divergências, sendo este o resultado relevado na CSS publicada na CGE. No entanto, os resultados obtidos através do método automático (módulo de consolidação EC-CS – Consolidação financeira do SIF) continuam a apresentar diferenças relativamente ao método manual, facto que decorre de constrangimentos ao nível do módulo, designadamente: na transposição dos saldos consolidados dos anos anteriores; no apuramento dos movimentos de consolidação das contas mistas *268 - "Devedores e credores diversos"* e no apuramento dos movimentos de consolidação da conta *88 – "Resultado líquido do exercício"*.

Por outro lado, continua a não ser ainda possível retirar do referido módulo de consolidação (EC-CS) o *"Mapa consolidado do ativo bruto"* e o *"Mapa Diário-Razão-Balancete Corrigido"*. Relativamente ao primeiro, o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, a propósito da recomendação 59-PCGE/2011, informou que tal mapa não pode ser implementado, devido a limitações do módulo de consolidação, remetendo a produção de tal mapa para novo módulo de consolidação. O Ministro informou ainda que já é possível retirar do atual módulo o mapa das amortizações e provisões consolidado. Consultada a aplicação informática, confirma-se que é possível extrair este documento, no entanto, os valores sobre "reforços" e "regularizações" não são coincidentes com os divulgados em idêntico mapa, na nota 20 do Anexo às demonstrações financeiras consolidadas.

[1] A DGO, através da Circular n.º 1369, Série A, homologada em 18/11/2011, divulgou instruções destinadas aos SFA da administração central para a não eliminação das operações internas no perímetro de consolidação das operações relacionadas com o pagamento de impostos e entrega de descontos e contribuições, incluindo a parcela a cargo da entidade patronal. A Comissão de Normalização Contabilística também se pronunciou no mesmo sentido. Para mais desenvolvimentos sobre a matéria cfr. PCGE/2012, pág. 305, disponível em www.tcontas.pt.

[2] De correção às contas individuais e de outras operações de consolidação. Sublinha-se que alguns dos verbetes resultam do facto de ainda existirem entidades do perímetro de consolidação que não preenchem na aplicação informática (SIF) o campo da *"entidade parceira"* nalgumas operações internas (entre entidades do grupo), o que impede que as eliminações de operações recíprocas se processem de forma automática no módulo de consolidação.

[3] Com vista à eliminação de saldos relativos a dívidas ativas e passivas e de operações recíprocas entre as entidades incluídas no perímetro de consolidação.

12.2.2. Execução orçamental

12.2.2.1. Execução orçamental global

Em 2013, a receita total arrecadada ascendeu a € 46.976,2 M, 87,8% do previsto, (incluindo € 840,9 M provenientes de saldos de gerências anteriores e € 1.430,3 M provenientes de transferências do OE, destinados ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição, que foi de € 941,2 M, em termos efetivos), mais 26,1% (€ 9.727,6 M) que em 2012 e a despesa total atingiu € 45.639,4 M, 85,7% do previsto, mais 25,6% (€ 9.298,3 M) que em 2012.

Já a receita efetiva aumentou, face ao mesmo período, 4,9% (mais € 1.191,1 M) e a despesa efetiva 4,8% (mais € 1.133,5 M), colocando o saldo de execução efetiva em € 489,1 M (mais 13,4% que em 2012), o qual já acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE/2013 consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição (mais 67,0% em termos homólogos). Sem o efeito desta transferência, a execução do OSS teria registado um défice de € 941,2 M, mais € 516,1 M do que em 2012, mantendo-se a tendência de depreciação deste saldo.

Em 2013, as receitas e despesas não efetivas do sistema representaram cerca de metade da atividade desenvolvida, o que contrasta com o observado em anteriores exercícios. A frequência da rotação das carteiras de ativos esteve na base deste efeito.

12.2.2.2. Receita

Considerados os três grandes agregados de classificação económica da Receita – *"Correntes"*, de *"Capital"* e *"Outras"* –, todos, com exceção do agregado *"Outras"*, exibiram acréscimos face a 2012 (mais 5,0%; mais 89,2% e menos 53,5%, respetivamente) (Quadro 2).

Quadro 2 – Receitas por classificação económica

(em milhões de euros e %)

Capítulo	Designação	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso na receita total	Peso na receita efetiva
	Receitas Correntes	**25.049,2**	**25.118,6**	**100,3**	**5,0**	**53,5**	**99,0**
02	Impostos Indiretos	176,4	177,4	100,6	n.a	0,4	0,7
03	Contribuições para a Segurança Social	13.336,5	13.422,9	100,6	2,6	28,6	52,9
04	Taxas, multas e outras penalidades	102,8	103,5	100,8	2,4	0,2	0,4
05	Rendimentos da propriedade	369,9	348,5	94,2	-15,4	0,7	1,4
06	Transferências correntes	11.031,5	11.034,6	100,0	7,3	23,5	43,5
07	Venda de bens e serviços correntes	20,1	18,2	90,4	-20,3	0,0	0,1
08	Outras receitas correntes	12,1	13,6	112,1	17,5	0,0	0,1
	Receitas Capital	**27.257,9**	**20.758,6**	**76,2**	**89,2**	**44,2**	**n.a**
09	Venda de bens de investimento	3,4	3,4	99,6	28,0	0,0	0,0
10	Transferências de capital	4,4	2,8	64,6	-44,7	0,0	0,0
11	Ativos financeiros	27.249,6	20.751,8	76,2	89,3	44,2	n.a
12	Passivos financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.a
13	Outras receitas de capital	0,6	0,6	103,1	-61,4	0,0	0,0
	Outras Receitas	**1.172,5**	**1.098,9**	**93,7**	**-53,5**	**2,3**	**1.0.**
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	331,5	258,0	77,8	-4,1	0,5	1,0
16	Saldo do Ano Anterior	840,9	840,9	100,0	-59,9	1,8	n.a
	Receita Total	**53.479,6**	**46.976,2**	**87,8**	**26,1**	**100,0**	**n.a**
	Receita Efetiva	**25.389,1**	**25.383,4**	**100,0**	**4,9**	**54,0**	**100,0**

Fonte: CSS 2012 e 2013.

O conjunto das receitas correntes representou cerca de 53,5% da receita total (99,0% da receita efetiva), atingindo, em termos absolutos, € 25.118,6 M, valor que configura uma taxa de execução orçamental de 100,3% e um acréscimo de 5,0% face ao período homólogo de 2012. Este comportamento está sustentado na evolução das *"Contribuições para a segurança social"* e das *"Transferências correntes"* que, no seu conjunto, representaram 52,1% da receita total.

Em 2013, as *"Contribuições para a segurança social"*[1] representaram 52,9% das receitas efetivas, correspondendo a € 13.422,9 M[2]. Esta receita apresentou uma taxa de execução de 100,6% face à previsão corrigida e um acréscimo de 2,6% face a 2012. Este comportamento, em linha com o previsto, acomodou as medidas adotadas, o abrandamento da contração do ciclo económico e, bem assim, a evolução estrutural do SSS. A superação da previsão desta receita é justificada pela receita extraordinária obtida por aplicação do RERD à SS (€ 235 M)[3].

Os valores de receita cobrada e de perda de receita no âmbito daquele regime extraordinário são os constantes do Quadro 3.

Quadro 3 – Regime Excecional de Regularização de Dívida à Segurança Social

(em milhares de euros)

	RERD	
	Receita cobrada	**Perda de receita**
Contribuintes		
Conta corrente	**46.115,5**	**104.382,1**
Contribuições	44.314,0	
Juros		91.449,5
Coimas	1.801,5	12.833,3
Custas		99,3
Execução fiscal	**188.832,1**	**123.100,0**
Contribuições	188.681,6	
Juros		107.681,4
Coimas	112,1	
Custas	38,3	15.418,6
Beneficiários e estabelecimentos	***155,6**	**1.401,8**
Coimas	155,6	1.387,1
Custas		14,7
Total	**235.103,2**	**228.883,9**

* Valor não relevado na execução orçamental de 2013.

Fonte: Ficheiros do II de 25/08/2014 (BD de 01/08/2014), e-mail do IGFSS de 16/09/2014 (juros e custas extintos de SEF: € 62,0 M e € 9,6 M, respetivamente, BD de 01/09/2014) e e-mail do ISS de 25/03/2014.

[1] As receitas contributivas destinam-se a financiar as despesas da componente repartição do sistema previdencial, despesas que acomodam as prestações sociais diferidas (pensões) e as prestações sociais imediatas (subsídios de desemprego, subsídios de doença, subsídios de parentalidade, entre outros) e que tendem a apresentar uma evolução crescente, quer por via da evolução do mercado de trabalho quer por via da evolução demográfica da população. Segundo o Índice Global de Envelhecimento 2013, elaborado pela organização *HelpAge International*, a população portuguesa com mais de 65 anos representa atualmente 26,6% da população, devendo ultrapassar os 40% até 2050. Segundo o mesmo relatório e no que respeita à segurança dos rendimentos, 16,6% da população idosa em Portugal vive abaixo do limiar da pobreza (pessoas com 60 ou mais anos com um rendimento inferior a metade do salário médio nacional).

[2] Esta receita pode decompor-se do seguinte modo: contribuições e quotizações, € 13.235,0 M; CES, € 152,8 M; contribuições sobre as prestações de desemprego, € 30,1 M e contribuições sobre o subsídio de doença, € 5,0 M. Em termos comparáveis, isto é, sem as alterações legislativas introduzidas em 2013 sobre esta matéria, a receita de contribuições e quotizações teria aumentado apenas 1,2% face a igual período homólogo.

[3] Valor disponibilizado em agosto de 2014 pelo II relativo à posição da base de dados a 01/08/2014.

Como decorre do quadro supra, na receita cobrada incluem-se € 1,8 M de coimas cobradas antes da participação para execução fiscal e € 112,1 m relativos a coimas e € 38,3 m relativos a custas cobrados em execução fiscal. Verifica-se que, em ambos os casos, os valores arrecadados não respeitam o disposto no Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro.

Assim, por um lado, não foram cobrados valores legalmente devidos em processos ainda não participados para execução fiscal, nas situações seguidamente elencadas:

- Nas contraordenações que seguem a forma de processo especial estabelecido no artigo 28.º da Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro, verifica-se que a primeira notificação para pagamento voluntário não é coerente com o regime legal instituído. Da atenuação de coimas, prevista no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, resulta que ao contribuinte deve ser cobrado, nesta fase, 10% do valor mínimo legal da coima. Contudo, o valor constante das notificações não corresponde a 10% do valor mínimo legal da coima, mas a 10% de 75% daquele valor. A explicação para este facto poderá advir de os serviços terem procedido, numa primeira fase, à aplicação do disposto no artigo 30.º da Lei n.º 107/2009 e, sobre esta redução, terem então aplicado a atenuação prevista no Decreto-Lei n.º 151-A/2013, o que não é correto do ponto de vista da letra do artigo 3.º deste último.

  Em sede de exercício do contraditório, o ISS veio informar que a redução feita no âmbito do RERD incidiu sobre os valores constantes dos processos especiais - atenuados por força do disposto no artigo 30.º da Lei n.º 107/2009 -, confirmando o oportunamente afirmado pelo Tribunal. Contudo, tal dupla atenuação não é compatível com o disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2013.

- Registam-se ainda casos, em notificações que incluem várias coimas e, entre estas, pelo menos uma de valor inferior a € 100,00, nos quais o cálculo da atenuação incidiu sobre o valor do somatório das coimas e não sobre cada uma, individualmente considerada, como resulta do regime do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2013. O resultado obtido com este procedimento gera a cobrança de valores inferiores aos que resultariam da correta aplicação do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, a qual teria por base a aplicação da atenuação coima a coima, fazendo-se só depois o somatório dos respetivos valores. Nas alegações proferidas no exercício do contraditório, o ISS vem confirmar o procedimento adotado, pelo que se mantém a conclusão sobre a incompatibilidade deste com o preceito legal supra invocado.

Verifica-se, também, a situação inversa, em processo de execução fiscal, tendo sido cobrados valores superiores aos legalmente devidos, uma vez que não foi aplicada ao valor das coimas a atenuação estabelecida no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, apesar de o referido diploma não excecionar da sua aplicação as coimas cobradas em fase coerciva[1]. Para além deste facto, os contribuintes pagaram custas[2], o que contraria o disposto no n.º 2 do artigo 3.º mencionado diploma.

Em sede de contraditório o IGFSS alega que *"(...) não foram aplicadas dispensas de pagamento de coimas, uma vez que o Decreto-Lei n.º 151-A/2013 de 31 de outubro de 2013, no n.º 5 do artigo 3.º estabelece que apenas beneficiarão do regime de redução de coimas à segurança Social aquelas cujo pagamento fosse efetuado durante o período de pagamento voluntário, logo, a contrario, no âmbito das execuções fiscais à Segurança*

[1] As coimas instauradas e participadas a execução fiscal para efeitos de cobrança coerciva foram cobradas pelo valor total sem que tenha sido aplicada a atenuação de 90%.

[2] Custas associadas aos processos de contraordenações e que foram participadas a execução fiscal para efeitos de cobrança coerciva.

Social, não dão lugar à redução de coima já que esses pagamentos são sempre coercivos e não efetuados em prazo de pagamento voluntário".

Diferentemente do alegado, o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2013 abrange genericamente todas as dívidas à segurança social, desde que o seu prazo legal de cobrança tivesse terminado até 31 de agosto de 2013, não afastando as dívidas em fase de cobrança coerciva, como, aliás, resulta claro também do n.º 2 do artigo 3.º do diploma. O n.º 5 do artigo 3.º vem expressamente estender às dívidas resultantes de contraordenações contra a segurança social o regime instituído pelo n.º 1 do mesmo artigo *"desde que o pagamento da respetiva coima seja efetuado durante o período de pagamento voluntário"*. Ora, tal período de pagamento voluntário não pode deixar de ser o previsto no artigo 2.º, n.º 1 do mesmo Decreto-Lei, quer porque da letra da lei não resulta qualquer intenção do legislador no sentido de instituir regimes diferentes em função da origem (fiscal ou de segurança social) das dívidas, quer porque o entendimento que o IGFSS propugna levaria à inaplicabilidade, nas contraordenações da segurança social, da alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º, visto que a mesma se refere a coimas aplicadas e pagas no processo de execução fiscal. Não resultando tal inaplicabilidade expressamente do n.º 5 do artigo 3.º, a interpretação conjugada das duas normas leva, pois, a concluir que o legislador quis referir-se ao prazo para pagamento no âmbito do RERD.

Do exposto resulta o incumprimento do disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, com a consequente cobrança de valores indevidos aos contribuintes, por um lado, e com perda de receita para a segurança social, por outro.

Regista-se, ainda, que não foi refletida receita cobrada no âmbito do RERD, no valor de € 155,6 m[1], proveniente de coimas cobradas aos beneficiários e aos estabelecimentos sujeitos à relação jurídica de tutela e regulação, uma vez que o tratamento da informação só foi realizado em 2014.

Nas primeiras notificações de contraordenações de estabelecimentos vêm referidas normas de dois diplomas legais diferentes: o Decreto-Lei n.º 433/82, de 17 de outubro, com a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro, que consubstancia o regime geral das contraordenações, e a Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro[2], relativa ao regime jurídico do *"procedimento aplicável às contraordenações laborais e de segurança social"*, tendo sido aplicada, para efeito de pagamento voluntário, a norma constante do artigo 50.º-A do primeiro diploma, mesmo depois da entrada em vigor do segundo, em 1/10/2009, que constitui lei especial em face daquele, contém regulamentação expressa da matéria no seu artigo 19.º diferente da constante da norma incorretamente aplicada, e contém uma norma sobre direito subsidiário, o artigo 60.º, que afasta tal aplicação. O pagamento voluntário não surge, pois, naquelas notificações regulado pela norma aplicável, para além de que aquelas potenciam o surgimento de dúvidas razoáveis sobre o regime aplicável e o pagamento devido.

Para além deste aspeto, importa ainda salientar que os valores para pagamento voluntário indicados na notificação se encontram incorretos, mesmo em face do disposto no artigo 50.º-A do Decreto-Lei n.º 433/82, sendo superiores aos devidos. Com efeito, os referidos valores equivalem ao mínimo da moldura penal do dolo, como decorre da análise conjugada dos artigos 30.º a 32.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 137-A/97, de 30 de maio[3], e não ao mínimo legalmente consagrado, correspondente à prática da contraordenação com negligência, decorrente do artigo 34.º do diploma. De notar que, a ter sido

[1] De acordo os dados fornecidos pelo ISS, foram cobrados em 2013 € 158,2 m. No entanto, não foram considerados no âmbito da medida € 1,4 m por pagamento fora de prazo e € 984,01 por pagamentos em excesso.

[2] Esta lei foi objeto de alterações pela Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto.

[3] O regime sancionatório constante do capítulo onde estes artigos se inserem foi mantido em vigor pelos Decretos-Leis n.os 64/2007, de 14 de março, e 99/2011, de 28 de setembro.

aplicado, como deveria, o artigo 19.º da Lei n.º 107/2009, o valor da coima seria também o respeitante à contraordenação praticada com negligência.

Considerando a distribuição da receita de *"Contribuições para a segurança social"* por entidade cobradora (Quadro 4), constata-se que é ao IGFSS que cabe a cobrança da sua parte mais relevante (€ 13.043,7 M, cerca de 97,1%), cabendo às instituições das Regiões Autónomas a arrecadação de um pouco menos que 3% (1,4% à RAM e 1,6% à RAA), e um valor residual (0,01%) ao FESSPBC. Da totalidade do valor arrecadado, 29,0% encontrava-se, no final do período, em clarificação, continuando a verificar-se que parte dos valores considerados, por classificação económica e por entidade cobradora, resultaram da aplicação de uma tabela de imputação.

Quadro 4 – Desagregação do Capítulo "Contribuições para a segurança social"

(em milhares de euros)

Entidades Cobradoras	Contribuição (1)	Quotizações dos Trabalhadores (2)	Regimes Especiais (3)	Contribuição extraordinária de solidariedade (4)	Contribuição prestação de desemprego (5)	Contribuição de prestação de doença (6)	Total (7)=(1)+(2)+(3)+(4)+(5)+(6)	Em Clarificação (8)	% (9)=(8)/(7)
IGFSS	8.283.449,5	4.566.411,6	5.934,5	152.840,8	30.105,7	4.960,5	13.043.702,5	3.839.383,6	29,4%
ISSRAM	114.838,5	69.669,4	9,9		0,0	0,0	184.517,8	20.118,9	10,9%
IGFSSA	125.636,0	82.767,4	155,3		-0,1	0,1	208.558,7	41.501,0	19,9%
FESSPBC			725,0				725,0	0,0	0,0%
Total	**8.523.923,9**	**4.718.848,4**	**6.824,7**	**152.840,8**	**30.105,6**	**4.960,6**	**13.437.504,0***	**3.901.003,5**	**29,0%**

* Inclui € 14,6 M de contribuições a cargo das entidades empregadoras do perímetro do OSS, alvo de consolidação em 2013.

Fonte: Mapa 7.2 - Controlo Orçamental da Receita.

Sobre esta matéria, o Tribunal de Contas tem vindo a recomendar, em anteriores Pareceres[1], que a contabilização, por meios automáticos, deve garantir a afetação real destas receitas, de acordo com a sua origem. Não obstante a melhoria verificada entre 2009 e 2013, consubstanciada na redução do montante registado em clarificação de 91,8% (em 2009) para 29,0% (em 2013), em 2012 verificou-se um retrocesso (64,8%), pelo que os valores constantes do quadro anterior devem continuar a ser considerados sob reserva, dada a relevância material (quase 1/3) da receita cobrada e registada nestas circunstâncias.

As *"Transferências correntes"* (€ 11.034,6 M) representaram 43,5% da receita efetiva, mais 7,3% quando comparadas com o período homólogo anterior[2]. Estas receitas, maioritariamente provenientes do OE, destinaram-se a suportar as despesas da componente não contributiva do SSS (que vêm sendo sujeitas, desde o segundo semestre de 2010, a uma política fortemente restritiva), as despesas com as pensões do sistema de regimes especiais, a CPN, o Programa de Emergência Social (PES), o Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE) e o financiamento do défice do sistema previdencial - repartição. O aumento verificado neste grupo de receitas foi consistente com as políticas adotadas, designadamente as que respeitam ao reforço da vertente assistencialista do sistema (ação social), e as que se destinaram ao financiamento do sistema de regimes especiais, e, bem assim, com

[1] Cfr. Recomendações 55-PCGE/2012, 62-PCGE/2011, 52-PCGE/2010, 54-PCGE/2009, 67-PCGE/2008 e 63-PCGE/2007, todas disponíveis em www.tcontas.pt.

[2] Neste valor estão incluídos € 725,0 M de receita fiscal consignada à segurança social (IVA), € 506,4 M para financiamento das pensões do sistema de regimes especiais, cuja responsabilidade passou para a Segurança Social a partir de 1 de janeiro de 2012, € 1.430,3 M destinados ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição e € 252,0 M destinados ao financiamento do PES e ASECE.

as condições adversas da economia, cujos efeitos no SSS foram contracíclicos, apesar do efeito contrário exercido pelo esforço de racionalização da despesa pública, consubstanciado sobretudo nas medidas restritivas aplicadas às prestações sociais do regime não contributivo.

No agregado das receitas de capital foram arrecadados cerca de € 20.758,6 M, valor que constituiu quase metade (44,2%) da receita total do SSS em 2013 e configura uma taxa de execução orçamental na ordem dos 76,2%, mais 89,2% que em 2012. Este agregado, constituído quase exclusivamente por receitas não efetivas, designadamente a receita proveniente de ativos financeiros (44,2% da receita total arrecadada), totalizou € 20.751,8 M, 76,2% do previsto, mais 89,3% que no período homólogo anterior. Esta execução está influenciada pela rotação das carteiras dos ativos financeiros do FEFSS e dos ativos de curto prazo (CEDIC) do IGFSS, representando esta última cerca de 62,8% dos movimentos de ativos financeiros do período (€ 13.024,2 M)[1].

No agregado das *"Outras receitas"*, as *"Reposições não abatidas nos pagamentos"* (1% da receita efetiva) recuaram 4,1%, tendo atingido 77,8% do previsto. Já a componente não efetiva referente ao montante integrado de *"Saldos da gerência anterior"*, no montante de € 840,9 M (1,8% da receita total), apresentou um decréscimo de 59,9% face a 2012 e determinou o comportamento deste agregado, que sofreu, no seu conjunto, um recuo de 53,5% face a igual período homólogo.

A rubrica *"Reposições não abatidas nos pagamentos"* incorpora o montante de € 31,4 M relativo à devolução de saldos, apurados no ano de 2012, dos serviços que beneficiaram de verbas do OSS naquele ano. Este valor inclui saldos devolvidos por 9 entidades da administração central e 12 entidades reclassificadas. Verificou-se que uma entidade efetivou a devolução em 26/03/2013 e que 16 só entregaram as verbas no mês de dezembro de 2013. Constatou-se ainda que uma entidade da administração central e 8 entidades reclassificadas procederam à devolução do saldo apurado referente ao ano de 2012 já no ano económico de 2014 e que 2 entidades da administração central e 3 entidades reclassificadas não procederam à devolução de saldo.

Verificou-se que todas as entidades que devolveram saldo, com exceção de uma, utilizaram a classificação económica *D.04 - Transferências correntes* para registar a saída do fluxo financeiro, matéria sobre a qual o Tribunal já se pronunciou no PCGE/2011, formulando a recomendação 64-PCGE/2011[2] reiterada no PCGE/2012[3]. O IEFP, que vem utilizando esta incorreta forma de contabilização da devolução de saldos, informou o Tribunal de que com a *"(…) publicação do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril esta questão foi devidamente esclarecida, pelo que, no corrente ano, procederemos nos termos definidos*". Em sede de contraditório, a DGO informou que os organismos da Administração Central acolheram as supra referidas recomendações no OE de 2014.

Do Quadro 5 constam as receitas do SSS, agrupadas de acordo com a sua proveniência (fontes de financiamento): *"Contribuintes"*[4] (52,9% da receita efetiva); *"Administração Central"*[5] (38,2% da receita efetiva); transferências oriundas da *"Santa Casa da Misericórdia de Lisboa"* referentes a jogos sociais (0,7% da receita efetiva); transferências provenientes da *"União Europeia"*, que financiam o SSS através do FSE (5,3% da receita efetiva) e a receita gerada pela *"Atividade da Segurança Social"*,

[1] Este montante foi repartido pelo subsistema de ação social, € 4.969,7 M (jogos sociais: € 1.736,0 M; euromilhões: € 119,7 M; outros programas: € 3.114,0 M) e pelo sistema previdencial – repartição, € 8.054,6 M assim repartidos: FSE/QREN: € 2.478,2 M; CPN/QCA: € 75,0 M; CPN/QREN: € 387,4 M; outros: € 5.113,8 M).

[2] Disponível em www.tcontas.pt.

[3] Recomendação 56-PCGE/2012, disponível em www.tcontas.pt.

[4] Receitas de quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, do seguro voluntário e das contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores independentes.

[5] Onde se incluem as transferências que, a vários títulos, a Segurança Social recebe da Administração Central do Estado.

resultante, em grande medida, da gestão corrente do próprio sistema, como sejam os juros, os dividendos, as rendas, as reposições e as taxas, multas e outras penalidades (2,9% da receita efetiva).

Quadro 5 – Receitas por origem

(em milhões de euros e %)

Origens de financiamento	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso na execução efetiva
Contribuintes	**13.336,5**	**13.422,9**	**100,6**	**2,6**	**28,6**	**52,9**
Contribuições e cotizações	13.336,5	13.422,9	100,6	2,6	28,6	52,9
Sistema previdencial	13.328,7	13.416,0	100,7	2,6	28,6	52,9
Regimes complementares e especiais	7,8	6,8	87,5	12,0	0,0	0,0
Administração Central (a)	**9.637,9**	**9.690,6**	**100,5**	**8,4**	**20,6**	**38,2**
Transferências do MSESS para cumprimento da LBSS	7.726,3	7.726,3	100,0	8,3	16,4	30,4
Transferências do MSESS - CPN - QCA e QREN	167,3	167,3	100,0	-17,1	0,4	0,7
Transferências do M. Educação	154,8	158,8	102,6	0,3	0,3	0,6
Transferências do MSESS - Reg Subs Bancário	507,0	506,4	99,9	-1,8	1,1	2,0
Transferências do MSESS (PES + ASECE)	251,0	252,0	100,4	45,6	0,5	1,0
Transferências do MFAP - IVA Social (Lei 39-B/94, de 27/12)	725,0	725,0	100,0	0,9	1,5	2,9
Outras transferências	106,6	154,9	145,3	310,9	0,3	0,6
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	**176,4**	**177,4**	**100,6**	**3,7**	**0,4**	**0,7**
Transferências relativas a jogos sociais	176,4	177,4	100,6	3,7	0,4	0,7
União Europeia	1.395,7	1.346,8	96,5	14,5	2,9	5,3
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	1.395,7	1.346,8	96,5	14,5	2,9	5,3
Outras transferências	0,0	0,0	164,1	111,6	0,0	0,0
Atividade da Segurança Social	**842,6**	**745,7**	**88,5**	**-9,1**	**1,6**	**2,9**
Rendimentos de propriedade	369,9	348,5	94,2	-15,4	0,7	1,4
Juros	316,6	302,7	95,6	-16,9	0,6	1,2
Dividendos e participações nos lucros	51,2	42,9	83,8	-3,5	0,1	0,2
Rendas	2,1	2,9	139,5	1,5	0,0	0,0
Outras receitas	472,7	397,2	84,0	-2,8	0,8	1,6
Reposições não abatidas nos pagamentos	331,5	258,0	77,8	-4,1	0,5	1,0
Taxas, multas e outras penalidades	102,8	103,5	100,8	2,4	0,2	0,4
Venda de bens e serviços (correntes e de capital)	23,5	21,6	91,8	-15,3	0,0	0,1
Outras	14,9	14,2	94,8	8,4	0,0	0,1
Receita efetiva	**25.389,1**	**25.383,4**	**100,0**	**4,9**	**54,0**	**100,0**
Receita não efetiva	**28.090,5**	**21.592,8**	**76,9**	**65,4**	**46,0**	
Receita total	**53.479,6**	**46.976,2**	**87,8**	**26,1**	**100,0**	

(a) Inclui valores (€ 602,0 m de previsão e € 1,0 M de execução) relativos a transferências do Fundo NAV, EPE registados no mapa X (R.06.01 - Transferências correntes de sociedades e quase sociedades não financeiras).

Fonte: CSS 2012 e 2013.

Os contribuintes (através dos vários tipos de contribuições e quotizações) e a administração central (por via das transferências de vária natureza e das receitas fiscais consignadas à SS) foram as principais fontes de financiamento do SSS, no período em análise. No seu conjunto, estas duas categorias de receita representaram 91,1% da receita efetiva, com a primeira a apresentar um crescimento face ao período homólogo de 2,6% e a segunda de 8,4%, onde a maior fatia (LBSS) apresentou um crescimento de 8,3%. As receitas provenientes da administração central foram ainda influenciadas pelo valor da transferência extraordinária consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição. A tendência crescente das receitas provenientes de contribuições e quotizações no período de referência justifica-se pelo ajustamento operado nas taxas contributivas de alguns grupos profissionais e extensão da sua aplicação a rendimentos provenientes de prestações sociais, pelo efeito do RERD e por alguma recuperação do mercado de trabalho.

Quanto às demais fontes de financiamento, cabe referência ainda para a receita proveniente da União Europeia (fundos comunitários), que aumentou 14,5%, e para as receitas provenientes da participação da SS nos resultados de exploração dos jogos que se expandiram cerca de 3,7%. Apenas as receitas provenientes da atividade da SS recuaram face a 2012 (menos 9,1%).

12.2.2.3. Despesa

Os grandes agregados da despesa por classificação económica (Quadro 6) apresentaram, no ano de 2013, crescimentos face a 2012, sendo as *"Despesas de capital"* as que mais se expandiram (64,5%), alavancadas pelos acréscimos verificados nos *"Ativos financeiros"* (64,9%), maior componente deste agregado e que representou quase metade da despesa total do sistema (45,5%).

Quadro 6 – Despesas por classificação económica

(em milhões de euros e %)

Agrup.	Designação	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso na despesa total	Peso na despesa efetiva
	Despesas Correntes	**25.190,0**	**24.861,0**	**98,7**	**4,8**	**54,5**	**99,9**
01	Despesas com o pessoal	278,0	273,9	98,5	9,0	0,6	1,1
02	Aquisição de bens e serviços	76,5	71,8	93,9	-9,6	0,2	0,3
03	Juros e outros encargos	4,5	2,4	54,0	9,9	0,0	0,0
04	Transferências correntes	23.572,2	23.325,4	99,0	5,5	51,1	93,7
05	Subsídios	1.174,3	1.105,2	94,1	-11,6	2,4	4,4
06	Outras despesas correntes	84,5	82,3	97,3	606,3	0,2	0,3
	Despesas Capital	**28.050,1**	**20.778,3**	**74,1**	**64,5**	**45,5**	**n.a.**
07	Aquisição de bens de capital	39,5	19,0	48,0	-30,4	0,0	0,1
08	Transferências de capital	31,1	14,2	45,8	-29,4	0,0	0,1
09	Ativos financeiros	27.979,5	20.745,1	74,1	64,9	45,5	n.a.
10	Passivos financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.a.
	Despesa Total	**53.240,2**	**45.639,4**	**85,7**	**25,6**	**100,0**	**n.a.**
	Despesa Efetiva	**25.260,6**	**24.894,3**	**98,5**	**4,8**	**54,5**	**100,0**

Fonte: CSS 2012 e 2013.

As *"Despesas correntes"*, que representaram 54,5% da despesa total, e acomodaram 99,9% da despesa efetiva, expandiram-se 4,8% face a 2012, para € 24.861,0 M, com as *"Transferências correntes"*, onde se incluem as transferências correntes para as famílias, a representarem a maior parcela (93,7% da despesa efetiva; taxa de execução orçamental de 99,0%) e a evoluírem de € 22.118,4 M, em 2012, para € 23.325,4 M, em 2013.

Com exceção das *"Aquisições de bens e serviços correntes"* e dos *"Subsídios"* (que regrediram entre períodos homólogos: menos 9,6% para € 71,8 M, e menos 11,6%, para € 1.105,2 M, respetivamente), todas as demais rubricas de despesa corrente exibiram taxas de variação homóloga positivas, designadamente as que consubstanciam os custos de administração do sistema *("Despesas com pessoal"*, mais 9,0%[1] e *"Juros e outros encargos"*, mais 9,9%).

Nas transferências correntes para as famílias estão refletidos cerca de € 8,5 M que ainda se encontram na posse da segurança social, uma vez que os valores emitidos e registados como pagos em 2013, por

[1] À semelhança do que vem ocorrendo desde 2010, em 2013, o IGFSS procedeu à consolidação das despesas com pessoal relativamente às contribuições para a segurança social a cargo das entidades do perímetro de consolidação do OSS, abatendo € 14,6 M à receita proveniente de contribuições para a SS.

razões várias[1], não chegaram a ser levantados das contas bancárias da SS, encontrando-se o valor registado no passivo do balanço na conta *Prestações sociais em prescrição*, onde se mantém até que seja colocado de novo à disposição do beneficiário ou, no caso de tal não acontecer, até ao termo do decurso do prazo prescricional de cinco anos. Neste último caso, a conta é regularizada por conta de um proveito extraordinário e de uma receita orçamental extraordinária. O procedimento em causa leva a que anualmente seja relevada uma despesa orçamental que de facto não ocorreu. Esta matéria tem vindo a ser acompanhada pelo Tribunal e tem dado lugar à formulação de recomendações[2] no sentido de se alterar o procedimento de contabilização, de modo a não sobrevalorizar a despesa orçamental com pagamentos que efetivamente não se concretizaram[3].

Regista-se que, no valor global das transferências para as famílias, se encontra incluída uma parcela (€ 390,7 M) que não consubstancia uma transferência direta da SS para as famílias, mas sim para a CGA, visando financiar esta entidade com vista ao pagamento pela mesma às famílias de valores cujo encargo se encontra cometido à SS[4]. A CGA, quando procede ao pagamento destes valores aos beneficiários, volta a registá-los como transferências para as famílias. Por outro lado, o mesmo acontece com valores incluídos pela CGA nas transferências para as famílias mas que, afinal, respeitam a transferências para a SS, com vista ao pagamento pela mesma às famílias de valores cujo encargo se encontra cometido à CGA (€ 99,5 M). Daqui decorre uma sobrevalorização total, no âmbito das transferências para as famílias, da CGE, em € 490,2 M[5]. Ainda assim, regista-se uma melhoria no procedimento utilizado pela CGA em 2013, dado que passou a registar as transferências para o IGFSS, destinadas ao financiamento de uma parte das pensões pagas pelo ISS[6], pela classificação económica de transferências para a segurança social em vez de transferências para as famílias. Em sede de contraditório, a DGO informou que a CGA já alterou o procedimento no OE de 2014 e o IGFSS no OE para 2015.

O Quadro 7 apresenta a despesa estruturada segundo as grandes funções do SSS: *"Prestações sociais"* (90,9% da despesa efetiva), *"Formação profissional e PAE"* (7,9% da despesa efetiva), *"Administração do sistema"* (1,2% da despesa efetiva), *"Aplicações financeiras"* do IGFSS (27,9% da despesa total) e *"Capitalização"* (17,5% da despesa total, quase toda de natureza não efetiva).

As prestações sociais absorveram a maior fatia dos recursos da SS (90,9% da despesa efetiva). Estas despesas apresentaram um acréscimo de 4,2% face a 2012, destacando-se as prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho[7], que cresceram 5,6% e as prestações sociais diferidas (pensões e complementos), com uma aumento de 5,9%, face a 2012. Já as que consubstanciam as prestações sociais destinadas a elevar o nível de vida das populações acima do limiar da pobreza

[1] Vales ou cheques devolvidos, NIB incorreto, etc..

[2] Cfr. Recomendações 57-PCGE/2012, 65-PCGE/2011, 53-PCGE/2010 e 51-b)-PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

[3] Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE/2010, págs. 283 e 284, disponível em www.tcontas.pt.

[4] A CSS está subavaliada na receita e na despesa em € 99,5 M, dado que a Segurança Social regista o valor dos encargos suportados pela CGA como reposições abatidas aos pagamentos.

[5] Cfr. Caixa 6 – CGA. No conjunto dos sectores institucionais (SFA e segurança social) existe uma sobrevalorização de despesa orçamental com transferências para as famílias (pensões) no montante de € 490,2 M e uma sobrevalorização da receita com contribuições no mesmo valor.

[6] Compete ao ISS o pagamento de pensões e complementos, de subsídio por morte e reembolso das despesas de funeral relativos a trabalhadores ativos e pensionistas abrangidos pela ex- Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Rádio Marconi (Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de dezembro) e de pensões e subsídio por morte dos trabalhadores, reformados e pensionistas do sector bancário do grupo económico do BPN (Decreto-Lei n.º 88/2012, de 11 de abril), competindo à CGA transferir para o ISS os montantes para pagamento das referidas prestações.

[7] Entre 2011 e 2012 as despesas com subsídio de desemprego apresentaram uma evolução positiva na ordem dos 27,2%, comportamento que sinaliza a acentuada degradação do tecido económico neste período.

apresentaram recuos face ao período homólogo (designadamente: o RSI, menos 18,8% e o CSI, menos 2,0%), comportamento que resulta essencialmente da aplicação de regras de elegibilidade mais restritivas e de fortes medidas de racionalização. Também as prestações familiares de parentalidade, abono de família e morte evidenciam variações homólogas negativas com recuos de 12,5%, 0,6% e 22,3%, respetivamente, reflexo do efeito das políticas de contenção da despesa do Estado, implementadas durante o 2.º semestre de 2010, mantidas e reforçadas durante o período de vigência do PAEF (2011 a 2013), por forma a travar os efeitos da ação dos estabilizadores automáticos nas prestações sociais.

No âmbito deste Parecer, foi realizada uma ação de verificação à atribuição de prestações de desemprego, cujos resultados se encontram no ponto *13.2.2.4 – Atribuição de prestações de desemprego – Análise processual* deste Parecer.

Ainda no que se refere às prestações sociais, merecem destaque as pensões do sistema de regimes especiais, que passaram a constituir encargo da segurança social a partir de 01/01/2012, mas cujo efeito no sistema é neutro, uma vez que o respetivo financiamento provém exclusivamente de outras entidades (incluindo os custos de administração imputados). Em 2013, esta despesa representou 2,0% da despesa efetiva, menos 1,9% que no período homólogo anterior.

Quadro 7 – Despesa por aplicações

(em milhões de euros e %)

Aplicações de Despesa	OSS corrigido	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Prestações Sociais	**22.780,3**	**22.616,9**	**99,3**	**4,2**	**49,6**	**90,9**
Pensões e complementos	15.857,3	15.832,0	99,8	5,9	34,7	63,6
Sobrevivência	2.091,4	2.090,7	100,0	4,4	4,6	8,4
Invalidez	1.390,7	1.383,8	99,5	0,7	3,0	5,6
Velhice	11.829,4	11.812,5	99,9	7,2	25,9	47,5
Benefícios dos Antigos Combatentes [a]	38,9	38,4	98,6	14,2	0,1	0,2
Pensões do regime substitutivo Bancário [a]	506,6	506,2	99,9	-1,9	1,1	2,0
Pensões do regime substitutivo BPN [a]	0,3	0,3	99,9	147,7	0,0	0,0
Desemprego e Apoio ao Emprego	2.761,1	2.737,7	99,2	5,6	6,0	11,0
Subsídio de Desemprego	2.087,0	2.073,9	99,4	4,1	4,5	8,3
Complemento de desemprego	77,1	76,5	99,3	-17,7	0,2	0,3
Subsídio social de desemprego	331,9	326,6	98,4	0,1	0,7	1,3
Garantia salarial	175,0	174,2	99,5	73,9	0,4	0,7
Indem. Compensatória salários em atraso	79,7	78,4	98,4	11,6	0,2	0,3
Outras	10,4	8,1	77,6	-22,3	0,0	0,0
Ação social	1.771,3	1.693,9	95,6	5,6	3,7	6,8
Transf. e subsídios - Instituições sem fins lucrativos	1.449,9	1.388,0	95,7	2,7	3,0	5,6
Transf. e subsídios - Famílias	89,8	84,2	93,7	0,0	0,2	0,3
Transf. ME - componente social pré-escolar	95,0	95,0	100,0	35,7	0,2	0,4
Outras	136,6	126,7	92,8	27,2	0,3	0,5
Subsídio e complemento de doença	392,8	387,8	98,7	-6,4	0,8	1,6
Abono de família	662,0	659,7	99,6	-0,6	1,4	2,6
Rendimento Social de Inserção	317,4	315,1	99,3	-18,8	0,7	1,3
Complemento Solidário para Idosos	268,6	266,5	99,2	-2,0	0,6	1,1
Parentalidade	379,9	375,6	98,9	-12,5	0,8	1,5
Subsídio por morte	157,3	154,0	97,9	-22,3	0,3	0,6
Deficiência	145,2	143,7	98,9	2,9	0,3	0,6
Outras despesas	67,5	51,0	75,6	-18,1	0,1	0,2
Encargos com doenças profissionais	17,8	17,7	99,1	4,9	0,0	0,1
Transferências para o INATEL	8,3	8,3	100,0	10,6	0,0	0,0
Restituição de contribuições e outras receitas	6,7	5,0	74,1	-36,3	0,0	0,0
Despesas de capital	21,2	8,2	38,4	-54,3	0,0	0,0
Outras	13,5	11,9	88,7	-3,3	0,0	0,0

(...)

(...)

Aplicações de Despesa	OSS corrigido	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Formação profissional e PAE	**2.146,9**	**1.963,2**	**91,4**	**11,7**	**4,3**	**7,9**
Políticas ativas de emprego	482,6	481,6	99,8	-6,9	1,1	1,9
Transf. IEFP	435,3	435,3	100,0	-7,4	1,0	1,7
Transf. Autoridade Condições de Trabalho	21,3	21,1	99,3	1,7	0,0	0,1
Transf. Estruturas de Emp. Form. Prof. das RA	18,4	18,4	100	-5	0	0,1
Transf. Agência Nacional para a Qualificação	3,7	3,7	100	-5	0	0
Outras	4	3,1	79	-12,6	0	0
Transf. e Subsídios de Formação profissional	1.664,30	1.481,60	89	19,5	3,2	6
Do Fundo Social Europeu (FSE)	1.471,10	1.311,50	89,1	21,1	2,9	5,3
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	193,1	170,1	88,1	8,8	0,4	0,7
Passivos Financeiros (4)	0	0	0	0	0	0
Administração (b)	**327,9**	**309,9**	**94,5**	**6,7**	**0,7**	**1,2**
Despesas com pessoal	231,2	227,9	98,6	12,3	0,5	0,9
Aquisição de bens e serviços	60,9	57,9	95,1	-10,8	0,1	0,2
Outras	35,8	24,2	67,6	6,2	0,1	0,1
Aplicações Financeiras - IGFSS (3)	15.063,00	12.739,80	84,6	324,7	27,9	n,a
Ativos financeiros	15.062,50	12.739,80	84,6	324,7	27,9	n.a
Outros Ativos Financeiros	0,5	0	2	-5,3	0	n.a.
Capitalização	**12.922,10**	**8.009,50**	**62**	**-16,4**	**17,5**	**n.a.**
Ativos financeiros - FEFSS (2)	12.916,50	8.005,30	62	-16,4	17,5	n.a.
Despesas de Administração	5,3	4,2	77,7	9	0	0
Despesas de capital - FEFSS	0,2	0	8,8	-11,8	0	0
Despesa total (1)	**53.240,20**	**45.639,40**	**85,7**	**25,6**	**100**	**n.a.**
Despesa efetiva (5) = (1) - (2) - (3) - (4)	**25.260,60**	**24.894,30**	**98,5**	**4,8**	**54,5**	**100**

(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

(b) Exceto despesas com a administração do Sistema Previdencial - Capitalização.

Fonte: CSS 2012 e 2013.

No âmbito deste Parecer, foram analisadas situações de suspensão de pagamento de pensões em 2013, encontrando-se os resultados vertidos no ponto *13.1.5 – Suspensão do pagamento de pensões* deste Parecer.

A despesa da *"Ação social"*[1] cresceu 5,6%, passando a € 1.693,9 M (6,8% da despesa efetiva). As *"Transferências e subsídios para as instituições sem fins lucrativos"* absorveram a parte mais significativa destes recursos (81,9%), mais 2,7% que no período homólogo anterior.

O total das despesas com *"Formação profissional e PAE"* correspondeu a 7,9% da despesa efetiva, apresentando um acréscimo na ordem dos 11,7% face ao período homólogo anterior, atingindo o montante de € 1.963,2 M (mais € 206,0 M que em 2012).

No âmbito da *"Formação profissional e PAE"* e atentos os montantes transferidos pelo IGFSS foi efetuada uma circularização a 62 entidades inseridas na administração central, regional e local e ainda a entidades privadas. No que respeita às entidades inseridas na administração regional e local, os resultados do trabalho desenvolvido encontram-se explicitados no ponto *12.2.2.5 – Fluxos financeiros do OSS para a Administração Regional e a Administração Local*.

Das 30 entidades que foram objeto de circularização (15 entidades privadas e 15 entidades da administração central), 3 não deram resposta, vindo as restantes confirmar os valores transferidos pelo

[1] A proteção da Ação Social realiza-se através da concessão de prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excecionalidade, prestações em espécie, acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais e no apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais.

IGFSS. Relativamente às entidades para as quais não se obteve resposta, foi solicitada informação ao gestor do Programa POPH, tendo este comunicado que *"(...) os 10 projetos promovidos por estas três entidades encontram-se concluídos do ponto de vista físico e financeiro, permitindo-nos inferir pela correta aplicação dos fundos aos projetos (...)"* e que *"(...) os projetos em apreço não foram sujeitos a verificações no local, mas somente a verificações administrativas sistemáticas"*.

As entidades recetoras das importâncias disponibilizadas pelo IGFSS para *"Formação profissional"* destinadas a serem aplicadas pela própria entidade registaram a correspondente receita como transferências correntes, não acompanhando a alteração ocorrida ao nível do CERDP que introduziu, em 2011, uma nova classificação económica de receita *08.02 – "Subsídios"*, nos termos do artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março.

A circularização efetuada ao destino das verbas provenientes do POPH, permitiu verificar que, em 17 entidades, as verbas não foram aplicadas na íntegra em ações de formação profissional[1] não obstante a sua aplicação em ações com alguma componente formativa[2] e incluídas em projetos aprovados no âmbito do mencionado programa.

Neste sentido, foram registadas em 2013 verbas para formação profissional no montante de € 1.482 M (acréscimo de 19,5% face ao ano de 2012, € 1.240 M), que não correspondem na sua totalidade a despesas daquela natureza, uma vez que incluem todas as verbas destinadas a financiar projetos aprovados no âmbito do POPH, independentemente de se destinarem ou não a formação profissional.

O IGFSS relevou na CSS de 2013, no âmbito das despesas de *"Formação profissional"*, o montante de € 6,0 M, na classificação económica *05.07 – Subsídios para instituições sem fins lucrativos*, justificando tal facto com a *"Quota parte das despesas de formação (F* e AF*) imputadas no ISS a esta rubrica"*. No entanto, o ISS refere que *"A despesa relevada na execução do Orçamento do ISS, IP em Fundos com a codificação iniciada em AF, não contempla verbas de formação profissional, mas sim valores transferidos para entidades relativas a projetos co-financiados pelo FSE, no âmbito do sistema de ação social"*. Em sede de contraditório, o ISS informou que em fundos F* despendeu € 774,2 m e em fundos AF* € 9,9 M.

Conclui-se, assim, que a informação relevada na CSS como despesa realizada com *"Formação profissional"* não é rigorosa e inclui valores não aplicados em despesa daquela natureza.

As despesas com a *"Administração"* do sistema inverteram a tendência de recuo verificada em anteriores exercícios, quer as imputadas à componente *"Capitalização do Sistema Previdencial"* que aumentaram 9,0% (mais € 344,3 m), quer as restantes (6,7%, mais € 19,3 M). Contribuiu para este comportamento o acréscimo verificado nas *"Despesas com pessoal"*, em resultado das alterações

[1] *"Formação Profissional - Formação que visa a aquisição das capacidades indispensáveis para poder iniciar o exercício de uma profissão. É o primeiro programa completo de formação que habilita ao desempenho das tarefas que constituem uma função ou profissão (Fonte: Terminologia de Formação Profissional, Alguns Conceitos Base III - CIME – 2001)"*.

[2] Candidaturas aos Eixos Prioritários e respetivas Tipologias de Intervenção: Qualificação Inicial - Cursos de Educação e Formação de Jovens; Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida - Formações Modulares Certificadas; Gestão e Aperfeiçoamento Profissional - Formação Para a Inovação e Gestão; Formação Avançada - Bolsas de Formação Avançada e Bolsas e Programas Para Estudantes do Ensino Superior; Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social - Formação para a Inclusão e Programas Integrados de Promoção do Sucesso Educativo; Igualdade de Género - Apoio Técnico e Financeiro às Organizações Não Governamentais, Apoio a Projetos de Formação Para Públicos Estratégicos e Apoio ao Empreendedorismo, Associativismo e Criação de Redes Empresariais de Atividades Económicas Geridas por Mulheres; Algarve - Programa de Formação, Ações de Investigação, Sensibilização e Promoção de Boas Práticas, Apoio ao Empreendedorismo e Associativismo e Criação de Redes Empresariais de Atividades Económicas Geridas por Mulheres; Lisboa - Formação para a Inovação e Gestão; Assistência Técnica - Reforço da capacitação institucional dos Parceiros Sociais.

introduzidas pelo OE de 2013 à política salarial pública, consubstanciadas, designadamente, na reposição dos pagamentos dos subsídios de férias e de Natal. Neste agrupamento, apenas as despesas com *"Aquisições de bens e serviços"* apresentaram um comportamento regressivo face ao período homólogo anterior (menos 10,8% e € 7,0 M).

12.2.2.4. Execução orçamental por componentes e subsistemas

A LBSS estabelece que o SSS abrange o Sistema de Proteção Social de Cidadania, o Sistema Previdencial e o Sistema Complementar. Decompõe ainda o primeiro nos Subsistemas de Solidariedade, de Proteção Familiar e de Ação Social. Para efeitos da sua gestão financeira, o Sistema Previdencial é dividido pela Repartição e pela Capitalização. A primeira alteração à LOE/2012 (Lei n.º 20/2012) veio estabelecer um novo sistema - Sistema dos Regimes Especiais.

A maior movimentação de recursos coube à componente de Repartição do Sistema Previdencial, que acomodou a receita de Contribuições e Quotizações (€ 13.437,5 M; 78,3% da receita efetiva) e o pagamento da maior fatia das prestações sociais diferidas (pensões: € 11.582,7 M; 68,0% da despesa efetiva)[1], cabendo-lhe também o pagamento das prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas, como sejam os subsídios por doença, desemprego, parentalidade, acidentes de trabalho, entre outros. Estas prestações, incluindo as pensões, constituem as transferências para as famílias, as quais foram na ordem dos € 14.835,2 M e constituíram a maior fatia de despesa do sistema previdencial – repartição.

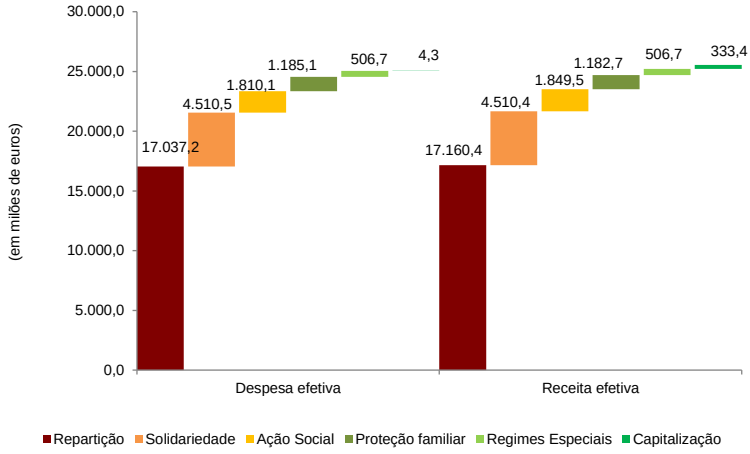
Em 2013, a componente de Repartição do Sistema Previdencial, obteve, do OE, um financiamento extraordinário de € 1.430,3 M, destinado ao financiamento do seu défice (mais 67,0%, em termos homólogos), o qual representou 8,3% da receita efetiva do sistema, cerca de 42,2% das transferências correntes do sistema.

A componente de Capitalização foi a menos relevante no total da receita e despesa efetivas, com a despesa efetiva a corresponder em grande medida aos custos de gestão do FEFSS e as receitas efetivas aos rendimentos gerados na gestão da carteira de ativos do Fundo (€ 329,9 M) e às transferências da componente de repartição (€ 3,4 M)[2]. No final de 2013, o Fundo estava avaliado em € 11.699,0 M, mais 6,9% que no final de 2012.

[1] Em 2013, as Pensões e complementos pagos pelos Sistema Previdencial representaram 73,2% do total, cabendo ao Subsistema de Solidariedade 21,4% (€ 3.381,9 M), ao de Proteção Familiar 2,3% (€ 360,8 M) e ao Sistema Regimes Especiais 3,2% (€ 506,5 M).

[2] Este valor respeita à receita cobrada em 2013 incluindo € 115.256,00 relativos à receita da venda de imóveis arrecadada em anos anteriores, mas que só foi transferida para capitalização em 2013.

Gráfico 1 – Receita e despesa efetiva por componentes e subsistemas



Nota: Valores não consolidados.

Fonte: IGFSS.

No sistema de proteção social de cidadania, o maior volume financeiro esteve a cargo do subsistema de solidariedade, cuja receita efetiva totalizou € 4.510,4 M, dos quais 98,9% (€ 4.459,3 M) foram provenientes de transferências correntes da administração central. Neste subsistema, 96,7% dos gastos (€ 4.363,3 M) traduziram-se em transferências correntes para as famílias, destinadas ao financiamento de situações de necessidade pessoal ou familiar, incluindo o RSI (€ 315,1 M), as pensões sociais (€ 3.381,9 M), o subsídio social de desemprego (€ 326,6 M), o complemento de desemprego (€ 76,5 M) e o CSI (€ 266,5 M).

O subsistema de ação social que representou cerca de 54,0% do sistema de proteção social de cidadania, maioritariamente financiado (88,9%) por transferências correntes da administração central (€ 1.643,5 M) e por receitas provenientes dos jogos da SCML (€ 177,4 M; 9,6%), aplicou a maior fatia dos seus recursos em apoios financeiros (transferências e subsídios) concedidos às IPSS e equiparadas (76,7%), tendo canalizado apenas cerca de 4,7% para o apoio social direto às famílias. Face ao período homólogo de 2012, este subsistema apresentou uma evolução positiva de 3,7% e 3,8% na receita e despesa efetivas, respetivamente.

No subsistema de proteção familiar, 35,0% da receita advém de transferências correntes da administração central (€ 413,5 M) e 60,8% de receitas fiscais consignadas (€ 725,0 M), e a despesa tem a sua maior expressão nas transferências para as famílias que totalizaram, em 2013, € 1.167,2 M, (98,5% da despesa efetiva deste subsistema), no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência[1].

O sistema Regimes Especiais, introduzido pelo LOE em 2012, acolheu, neste ano, exclusivamente o regime de segurança social substitutivo dos trabalhadores do sector bancário, foi financiado por transferências do OE no valor de € 506,7 M e acomodou despesa de igual montante[2].

[1] Encargos familiares dos quais se destaca o *"Abono de família"* com € 659,7 M; no domínio da *"Deficiência"* € 143,7 M, e no domínio da *"Dependência"* € 355,3 M, com destaque para velhice com € 269,8 M.

[2] Pensões (€ 506,5 M) e despesas de administração (€ 0,2 M).

12.2.2.5. Fluxos Financeiros do OSS para a Administração Regional e a Administração Local

O Quadro 8 evidencia os fluxos financeiros de despesa orçamentados e executados do OSS para a administração regional e a administração local.

Quadro 8 – OSS - Fluxos financeiros de despesa com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

(em milhões de euros)

	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução
Administração regional	**132,5**	**82,1**	**82,1**
Transferências correntes – sistema previdencial – repartição	132,5	82,1	82,1
Subsídios	0,0	0,0	0,0
Transferências de capital – sistema previdencial - repartição	0,0	0,0	0,0
Administração local	**24,9**	**12,8**	**10,3**
Transferências correntes – sistema previdencial - repartição	17,2	-	-
Transferências correntes – sistema proteção social de cidadania - subsistema ação social	7,7	7,3	6,4
Subsídios	-	4,5	3,8
Ativos financeiros – Títulos a médio e longo prazo – sistema previdencial capitalização	-	1,0	0,0

Fonte: CSS/2013.

A maior parcela de verbas destinou-se à administração regional, cerca de € 82,1 M, representando 88,9% no cômputo dos supra referidos fluxos financeiros.

Se se comparar com o ano precedente, e em termos do orçamento final ajustado, verifica-se que as verbas orçamentadas para a administração regional apresentaram um decréscimo na ordem dos 27,7%, culminando, igualmente, com um decréscimo de verbas efetivamente desembolsadas na ordem dos 14,9%.

Concomitantemente, para a administração local e em termos do orçamento final ajustado, verifica-se um decréscimo de 23,7% face ao ano de 2012, com uma diminuição das verbas executadas em 19,1%.

As transferências foram concretizadas por 4 instituições que integram o OSS, através dos sistemas de segurança social supramencionados, nos termos retratados no Quadro 9:

Quadro 9 – Transferências do OSS para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais

(em milhares de euros)

Instituições	Regiões Autónomas		Autarquias Locais	Finalidade
	Açores	Madeira		
IGFSS	42.055,6	21.666,8	3.818,5	Formação profissional (financiamento CPN e FSE no âmbito do POPH)
ISS	-	-	5.921,4	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
	-	-	513.4	Programa de Conforto Habitacional de Idosos
ISSM	-	9.888,00		Financiamento de políticas ativas de emprego e formação profissional
IGFSSA	8.470,90	-	-	
Total	**50.526,5**	**31.554,8**	**10.253,2**	

Fonte: IGFSS.

As Regiões Autónomas arrecadaram importâncias na ordem dos € 82,1 M (inclui verbas nacionais e com suporte no FSE, no âmbito do POPH), sendo a RAA a maior beneficiária, com cerca de 61,6% das transferências no cômputo insular, destinadas maioritariamente ao financiamento de políticas ativas de emprego e formação profissional.

A administração local obteve, por via do IGFSS, verbas provenientes do FSE, inseridas no âmbito do POPH, destinadas sobretudo à formação profissional. Por outro lado, o ISS transferiu verbas no valor total de € 6,4 M, destinadas a financiar programas no âmbito da ação social, nomeadamente, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens – comportou cerca de 92,0% no cômputo desta despesa –, e o Programa de Conforto Habitacional de Idosos.

Foi efetuada uma circularização a 32 entidades destinatárias das verbas transferidas pelas instituições que integram o perímetro de consolidação da segurança social. No que respeita às entidades recetoras das verbas destinadas às Regiões Autónomas não se verificaram divergências. Relativamente aos municípios[1], constatou-se que existem verbas transferidas pelo IGFSS e ISS, nomeadamente no final do ano, que são contabilizadas pelos municípios no exercício económico seguinte, o que justifica as divergências da informação prestada por estas entidades face ao informado pelo IGFSS e pelo ISS.

Constatou-se, igualmente, que as verbas destinadas a *"Formação profissional"* não se encontram registadas em rubricas análogas, na despesa e na receita, pelo que se reitera o disposto no Parecer sobre a CGE de 2012, relativamente a esta matéria.

Por outro lado, esta circularização permitiu ainda constatar que nem todas as verbas oriundas do POPH se destinaram a formação profissional, apesar de terem uma componente formativa, vindo a ser aplicadas, por 14 municípios e 1 junta de freguesia, noutras ações, incluídas nomeadamente nas tipologias de intervenção: Ações de Investigação, Sensibilização e Promoção de Boas Práticas; Planos para a Igualdade e Projetos de Intervenção no combate à Violência de Género.

Tal como já referido no ponto *12.2.3 – Despesa*, conclui-se que a informação relevada na CSS como despesa realizada com *"Formação profissional"* não é rigorosa e inclui valores não aplicados em despesa daquela natureza.

12.2.2.6. Saldo de execução orçamental

O saldo de execução orçamental de 2013 foi de € 495,8 M, (valor que compara com um saldo negativo de € 1.187,8 M no período homólogo anterior), o qual permitiu um acréscimo de 50,5% no saldo de execução orçamental acumulado no período, invertendo-se a tendência que se vinha registando desde 2010, de degradação destes saldos[2], caraterizada por uma degradação consistente dos saldos do SSS, que foi consistente com os efeitos da forte contração do tecido económico (consequência da crise financeira internacional de 2008). A erosão destes saldos absorveu ainda parte das reservas destinadas ao reforço do FEFSS (saldos de 2009 da componente repartição, cuja transferência para capitalização não se efetivou) e obrigou a um reforço das transferências do OE no valor de € 856,6 M em 2012 e € 1.430,3 M em 2013.

Ainda sobre a transferência de verbas do sistema previdencial para o FEFSS (artigo 91.º da Lei n.º 4/2007), o valor transferido (€ 3,4 M), durante o ano de 2013, da componente de repartição para a componente de capitalização, respeitou apenas à receita obtida na alienação de imóveis, relativa a 2013 e anos anteriores (€ 115,3 m).

[1] 30 Municípios, que representaram 20,9% das verbas transferidas do IGFSS e 9,7% das verbas transferidas do ISS.

[2] Em 2010, 2011 e 2012 registou valores negativos (€ 34,5 M, em 2010, € 366,6 M, em 2011 e € 1187,8 M, em 2012), situação que representou uma degradação do saldo de execução orçamental no final desses exercícios de 1,4%, 14,5% e 54,8%, respetivamente.

Em 2013 foi integrado, para aplicação em despesa, 86,1% (€ 840,9 M) do saldo acumulado de anos anteriores (ajustado), distribuído pelas componentes do sistema previdencial (€ 478,7 M em repartição e € 319,3 M em capitalização) e pelos subsistemas de solidariedade (€ 16,1 M), de ação social (€ 24,4 M) e de proteção familiar (€ 2,4 M). Dos € 135,7 M não integrados para aplicação em despesa, € 5,5 M respeitaram à componente de repartição (1,1% do seu saldo inicial acumulado), € 4,5 M ao subsistema de solidariedade (22,0% do seu saldo inicial acumulado) e € 125,7 M ao subsistema de ação social (83,7% do seu saldo inicial acumulado).

No que se refere ao resultado da execução orçamental de 2013, o sistema previdencial apresentou, em ambas as componentes, repartição e capitalização, saldos positivos, com as receitas a superarem as despesas em € 303,9 M[1] e € 51,3 M, respetivamente; já no sistema de proteção social de cidadania, apenas o subsistema da ação social apresentou um saldo positivo de € 143,1 M (solidariedade, menos € 2,4 M; proteção familiar, menos € 0,1 M).

No saldo de execução orçamental acumulado no final de 2013 (€ 1.472,5 M), 53,5% respeitou à componente de repartição do sistema previdencial (€ 788,1 M), 25,2% à componente de capitalização (€ 370,6 M), 1,4% ao subsistema de solidariedade (€ 20,5 M) e 19,9% ao subsistema de ação social (€ 293,2 M).

Quadro 10 – Saldo de execução orçamental (SEO) por componentes e subsistemas

(em milhões de euros)

Designação	Componentes do Sistema Previdencial		Subsistemas do Sistema de Proteção Social de Cidadania			Sistema Regimes Especiais	Total	Tvh
	Repartição	Capitalização	Proteção Familiar	Solidariedade	Ação Social			
1. SEO inicial acumulado	484,2	319,3	2,4	22,5	150,1	0,0	978,5	-54,8
2. Regularização do saldo do ano anterior	0,0	0,0	0,0	-1,9	0,0	0,0	-1,9	
3. Saldo do ano anterior ajustado (1)+(2)	484,2	319,3	2,4	20,6	150,1	0,0	976,6	-54,9
4. Saldo de anos anteriores integrado	478,7	319,3	2,4	16,1	24,4	0,0	840,9	-59,9
5. Saldo de anos anteriores não integrado	5,5	0,0	0,0	4,5	125,7	0,0	135,7	91,0
6. Receita do ano	25.215,0	8.061,0	1.182,7	4.510,4	6.819,2	506,7	46.294,9	31,7
7. Despesa do ano	24.911,0	8.009,7	1.185,1	4.510,5	6.676,1	506,7	45.799,1	26,0
8. SEO do ano (7)-(6)	303,9	51,3	-2,4	-0,1	143,1	0,0	495,8	n.a
9. SEO do ano com saldo integrado (8)+(4)	782,7	370,6	0,0	16,0	167,5	0,0	1.336,8	47,3
10. SEO final acumulado (9)+(5)	**788,1**	**370,6**	**0,0**	**20,5**	**293,2**	**0,0**	**1.472,5**	**50,5**

Nota: A componente do sistema previdencial repartição acomodou receita e despesa proveniente de CEDIC's, no valor de € 8.054,6 M e de € 7.873,8 M, respetivamente. O subsistema de ação social acomodou receita e despesa proveniente de CEDIC's, no valor de € 4.969,7 M e de € 4.866,0 M, respetivamente. De acordo com o IGFSS, em sede de consolidação de contas, procedeu-se *"(…) à transferência da parcela do Saldo Orçamental inicial para saldo de Operações de Tesouraria no montante de € 1.905.130,03 na sequência da recomendação do Tribunal de Contas n.º 56 – PCGE/2012*". In verbete de lançamento n.º 07/2013.

Fonte: CSS/2013.

No final de 2013, o saldo de execução efetiva da segurança social registava € 489,1 M (Quadro 11), mais 13,4% que em 2012. Destes, € 452,5 M foram apurados no sistema previdencial (€ 123,2 M em repartição e € 329,0 M em capitalização). Já no sistema de proteção de cidadania, apenas o subsistema de ação social apresentou um saldo positivo (€ 39,4 M), tendo os restantes subsistemas, solidariedade (menos € 0,1 M) e proteção familiar (menos € 2,4 M) apresentado saldos negativos.

[1] Valor que acomoda a transferência extraordinária do OE.

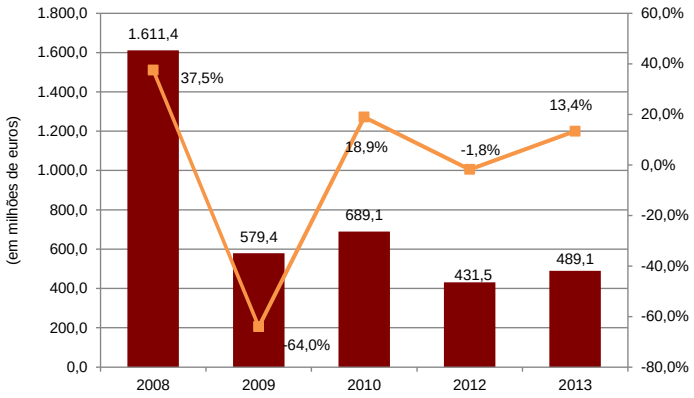
Quadro 11 – Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas

(em milhões de euros)

Componentes do Sistema de Segurança Social	Saldo 2013	Saldos de anos anteriores Integrado	Saldo de Ativos Financeiros	Saldo de Passivos Financeiros	Saldo de Execução Efetiva	Peso no Total	Tvh
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(2)-(3)-(4)	(%)	(%)
Previdencial - Repartição	782,7	478,7	180,8	0,0	123,2	25,2	8,7
Previdencial - Capitalização	370,6	319,3	-277,7	0,0	329,0	67,3	-12,8
Sistema Previdencial	**1.153,3**	**798,0**	**-97,0**	**0,0**	**452,2**	**92,5**	**-7,8**
Solidariedade	16,0	16,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	99,8
Proteção Familiar	0,0	2,4	0,0	0,0	-2,4	-0,5	93,5
Ação Social	167,5	24,4	103,7	0,0	39,4	8,1	2,2
Sistema Proteção Social e Cidadania	**183,5**	**42,9**	**103,7**	**0,0**	**36,9**	**7,5**	**162,5**
Regimes Especiais	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**-**
Total	**1.336,8**	**840,9**	**6,7**	**0,0**	**489,1**	**100,0**	**13,4**

Fonte: CSS/2012 e CSS/2013.

Gráfico 2 – Valor e variação homóloga do saldo de execução efetiva



Fonte: CSS de 2008 a 2013.

Para a evolução do saldo de execução efetiva entre 2008 e 2013 (Gráfico 2) contribuiu o crescimento das contribuições e quotizações e o esforço financeiro do Estado, através das transferências. A desaceleração do crescimento da despesa, originada pelas reformas legislativas empreendidas quer ao nível das pensões quer quanto a grande parte das prestações, foi contrariada a partir de 2008 pelos efeitos da crise financeira que se disseminou à economia real, pressionando a despesa social, verificando-se, simultaneamente, em 2009, uma sensível atenuação do crescimento da receita[1] e um aumento substancial da despesa (11,1%)[2], que gerou uma quebra de 64,0% no saldo de execução efetiva. O aumento verificado em 2010 traduz uma contração do crescimento da despesa para um nível inferior (4,0%) ao da expansão da receita (4,4%), que também baixa. Cabe, no entanto, referir que este efeito de evolução da receita efetiva a taxas mais vigorosas do que as que se vinham verificando na despesa efetiva já não é visível no ano de 2011, onde a receita recuou mais do que a despesa efetiva,

[1] As *"Contribuições e quotizações"* cresceram 0,4% e as *"Transferências correntes da Administração Central"* aumentaram 9,3%, que compara com um decréscimo de 11,3% em 2011.

[2] Em termos homólogos, a despesa com "*Desemprego e apoio ao emprego"* aumentou 30,6%, com "*Formação profissional e PAE"* 37,7%, com "*RSI"* 19,3%, com "*Ação social"* 12,3%, com "*CSI"* 105,6% e com "*Parentalidade"* 29,2%.

face a igual período de 2010. Em 2012 manteve-se esta tendência, o saldo sofreu uma degradação da ordem dos 1,8% (de € 439,4 M para € 431,5 M), colocando-se muito abaixo do nível do que se verificou antes da crise financeira internacional (€ 1.611,4 M); o mesmo se verificou em 2013, onde a recuperação do saldo efetivo ficou por conta da transferência extraordinária do OE consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, situação motivada pela forte exposição das receitas e despesas da SS à evolução do ciclo económico, cuja tendência continuou a ser de forte contração.

12.2.2.7. Comportamento de longo prazo da receita e despesa

Nos últimos 10 anos, só por uma vez (2007) o PIB cresceu acima das despesas e receitas efetivas (Gráfico 3)[1] e a variação da receita apenas superou claramente a da despesa entre 2006 e 2008 e, ligeiramente, em 2010 e 2013. Em 2009 a quebra do PIB combinou-se com um substancial aumento da despesa, que desacelerou no ano seguinte e diminuiu em 2011, mas voltou a crescer em 2012 e, mais significativamente, em 2013[2]. A desaceleração do crescimento da despesa com pensões (Gráfico 4) foi acompanhada por um desempenho inferior das contribuições (exceto em 2007), culminando nas diminuições registadas em 2012, a que se seguiu nova expansão em 2013[3]. O diferencial entre a variação das contribuições e das pensões tem sido substancial, por vezes superior a 3,5 p.p. (2004, 2009, 2012 e 2013). A expansão orçamental tem sido assegurada pelas transferências correntes da Administração Central, que passaram de 3,2% do PIB em 2004 para 5,4% em 2013 (Gráfico 5)[4].

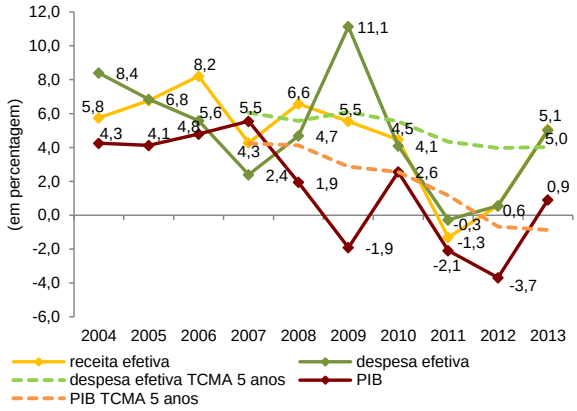
[1] Esta análise inclui as contribuições de entidades do perímetro do OSS, exclui as pensões do Sistema de Regimes Especiais (Regime Substitutivo Bancário e Pensões BPN) e utiliza o PIB que consta das Contas Nacionais Anuais, INE, 30 de setembro de 2014 (SEC2010), que gerou alterações relevantes aos dados anteriormente disponíveis.

[2] Nos últimos 5 anos a TCMA da receita foi de 2,8% e a da despesa a 4,0%.

[3] Nos últimos 5 anos a TCMA foi de 3,6% e 0,5%, respetivamente.

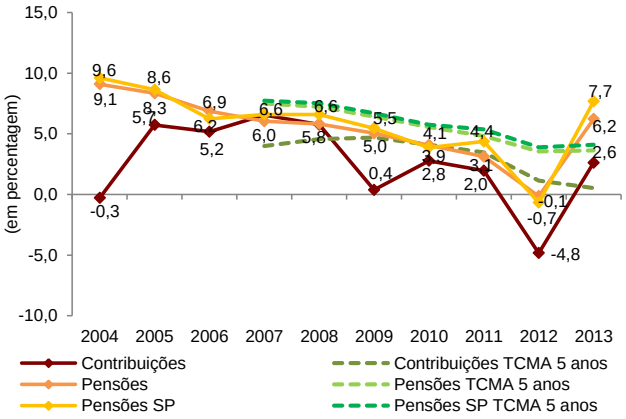
[4] Aumentaram 154,5% face a 2003. Nos últimos 5 anos a TCMA foi de 5,0% apesar da quebra em 2011 e 2012.

Gráfico 3 – Variação da receita e despesa efetiva



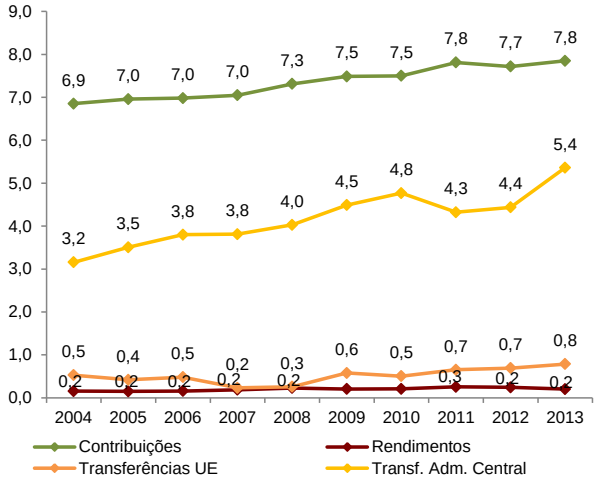
Fonte: CSS e INE.

Gráfico 4 – Variação das Contribuições e Pensões



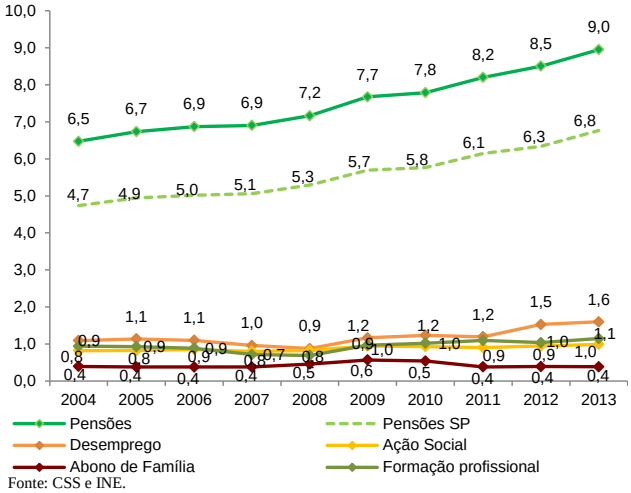
Fonte: CSS.

Gráfico 5 – Receitas em percentagem do PIB



Fonte: CSS e INE.

Gráfico 6 – Despesas em percentagem do PIB



Fonte: CSS e INE.

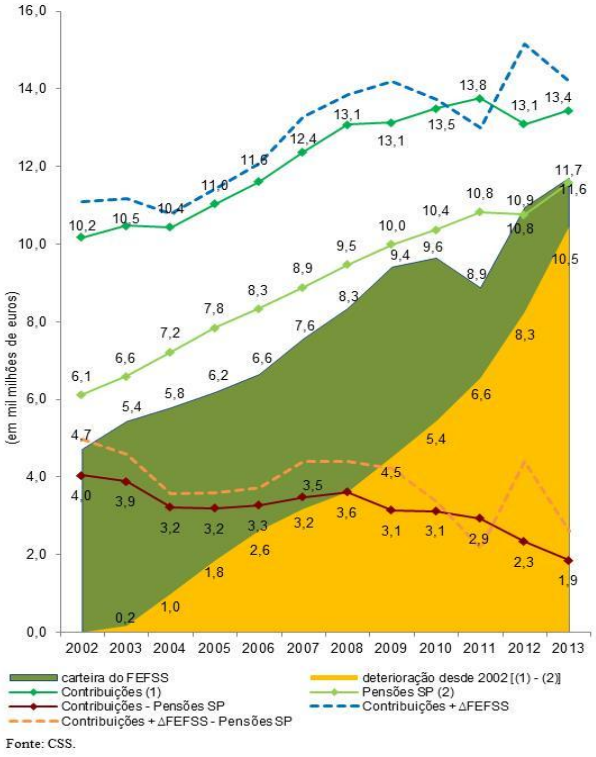
As contribuições passaram de 6,9% para 7,8% do PIB, as transferências da UE cresceram para 0,8% e os Rendimentos mantêm-se em torno dos 0,2% do PIB[1]. Já na despesa (Gráfico 6), dominam as pensões, que progrediram de 6,5% do PIB em 2004 para 9,0% (de 4,7% para 6,8% nas pensões do sistema previdencial). As despesas com ação social e com formação profissional e políticas ativas de emprego estabilizaram em torno de 1% do PIB e as relativas a abono de família nos 0,4%, depois de em 2009 terem chegado aos 0,6% do PIB. O gasto com desemprego e apoio ao emprego representou 1,6% do PIB em 2013 (0,9% em 2004) tendo vindo a destacar-se, mostrando que os efeitos da crise económica não têm sido totalmente acomodados pelas medidas dirigidas à redução desta despesa[2]. A despesa efetiva em percentagem do PIB progrediu de 10,0% para 14,3%, enquanto a receita efetiva atingiu os 14,5%.

[1] As componentes destacadas representaram 97,7% da receita efetiva. São também relevantes as transferências da SCML (0,1% do PIB), as taxas, multas e outras penalidades e as reposições.

[2] As componentes destacadas representaram 91,7% da despesa efetiva. Com relevo surgem ainda os gastos com doença, parentalidade, RSI, CSI e administração do sistema (0,2% do PIB) e com prestações por morte (0,1% do PIB).

O Gráfico 7 mostra que a despesa com pensões do sistema previdencial quase duplicou face a 2002 (mais 89,2%) e as contribuições cresceram 32,2%, apesar de a economia ter perdido 714.450 empregos (13,9%). A diferença entre a receita de contribuições e as pensões pagas degradou-se 54,1%, passando de € 4.045,0 M para € 1.854,8 M[1], dado que as receitas de contribuições cresceram sistematicamente abaixo da despesa com pensões. Em termos acumulados, esta deterioração anual ascende a € 10.451,9 M, o equivalente a 89,3% do valor do FEFSS a 31 de dezembro de 2013[2].

Gráfico 7 – Evolução do sistema previdencial



Fonte: CSS.

O crescimento da despesa com pensões em 2013 (que em 2012 foi contido com recurso a medidas extraordinárias que, posteriormente, foram declaradas inconstitucionais) revela a dificuldade de estabilização num contexto de progressivo envelhecimento populacional. No sistema redistributivo, a sustentabilidade da despesa social depende da capacidade de gerar receita, podendo estar em causa se a fonte que deveria financiá-la for afetada, seja pela redução ou isenção de contribuições, seja pela criação de condições que prejudicam o aumento do número e capacidade contributiva de cidadãos e empresas.

Com a economia longe do pleno emprego e a exportar mão-de-obra[3], reequilibrar o sistema de segurança social sem o descaracterizar implica seguir uma trajetória de crescimento do produto que se traduza na criação líquida de emprego e aumento da massa salarial. Se o aumento da esperança média de vida é uma consequência positiva e desejavelmente irreversível, o mesmo não acontece com a

[1] Somando a valorização anual do FEFSS às contribuições a redução é de 47,4% (de € 4.963,4 M para € 2.609,6 M).

[2] O valor do FEFSS é, desde 2012, superior à despesa anual com pensões do sistema previdencial.

[3] Uma parte substancial é mão-de-obra qualificada, que se situa em níveis de remuneração mais elevados e, portanto, com maior potencial de receita em contribuições.

diminuição do emprego ou do produto, pelo que a pressão sobre a sua sustentabilidade será tanto maior quanto menor for a capacidade de ajustar a despesa aos novos cenários demográficos, atuando, simultaneamente, sobre os fatores que estão a provocar a erosão da receita.

12.2.3. Balanço

O quadro seguinte evidencia a situação patrimonial da segurança social no período 2011 a 2013, traduzida na evolução do ativo e dos fundos próprios e passivo.

Quadro 12 – Balanço da segurança social

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2011	2012	2013		2012/2011		2013/2012	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Ativo Bruto								
Imobilizado	856,3	913,4	897,0	3,5	57,1	6,7	-16,5	-1,8
Existências	1,6	1,5	1,4	0,0	-0,1	-3,3	-0,1	-7,5
Dívidas de terceiros	8.503,2	9.779,0	11.187,0	43,1	1.275,9	15,0	1.407,9	14,4
Disponibilidades	10.702,9	12.768,9	13.829,9	53,3	2.066,1	19,3	1.061,0	8,3
Acréscimos e diferimentos	37,1	34,7	31,0	0,1	-2,4	-6,5	-3,7	-10,6
Total do Ativo bruto	**20.101,0**	**23.497,6**	**25.946,3**	**100**	**3.396,6**	**16,9**	**2.448,7**	**10,4**
Amortizações/Provisões imobilizado	424,3	448,9	465,1		24,6	5,8	16,2	3,6
Provisões para cobranças duvidosas	3.873,4	4.305,6	4.902,4		432,2	11,2	596,8	13,9
Total Ativo líquido	**15.803,2**	**18.743,0**	**20.578,7**		**2.939,8**	**18,6**	**1.835,7**	**9,8**
Fundos Próprios								
Património	10.903,1	10.138,7	12.210,5	63,5	-764,3	-7,0	2.071,8	20,4
Cedências de ativos	-0,6	-0,6	-0,9	0,0	0,0	5,1	-0,3	54,4
Reservas	1.065,4	1.066,3	1.063,8	5,5	0,9	0,1	-2,5	-0,2
Resultados transitados	2.574,2	3.351,1	4.306,9	22,4	776,8	30,2	955,8	28,5
Resultado líquido do exercício	112,9	3.032,1	1.639,6	8,5	2.919,2	2.586,0	-1.392,5	-45,9
Total dos Fundos próprios	**14.655,0**	**17.587,6**	**19.219,9**	**100**	**2.932,6**	**20,0**	**1.632,3**	**9,3**
Passivo								
Provisões para riscos e encargos	0,1	0,3	0,5	0,0	0,2	121,5	0,2	67,6
Dívidas a terceiros	426,9	310,6	334,0	24,6	-116,4	-27,3	23,4	7,5
Acréscimos e diferimentos	721,1	844,5	1.024,3	75,4	123,4	17,1	179,8	21,3
Total do Passivo	**1.148,2**	**1.155,4**	**1.358,9**	**100**	**7,2**	**0,6**	**203,4**	**17,6**
Total dos Fundos próprios e do	**15.803,2**	**18.743,0**	**20.578,7**		**2.939,8**	**18,6**	**1.835,7**	**9,8**

Fonte: CSS/2011, CSS/2012 e CSS/2013.

O ativo da segurança social é constituído maioritariamente por disponibilidades e por dívidas de terceiros que representam, em 2013, cerca de 53,3% e 43,1% do ativo bruto, respetivamente. As provisões para cobrança duvidosa absorvem 43,8% do valor em dívida e o imobilizado encontra-se amortizado/provisionado em 51,9%, reduzindo o ativo líquido a cerca de 79,3% do valor do ativo bruto. O segundo membro do balanço é constituído na quase totalidade (93,4%) por *"Fundos próprios"*.

12.2.3.1. Ativo

12.2.3.1.1. Imobilizado

O imobilizado da segurança social é composto por imobilizações incorpóreas, corpóreas e investimentos financeiros, representando, em 2013, 3,5% do ativo bruto (3,9% em 2012) e 2,1% do ativo líquido (2,5% em 2012).

Quadro 13 – Evolução do Imobilizado no triénio 2011 a 2013

(em milhões de euros)

Imobilizado	2011		2012		2013	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Imobilizações incorpóreas	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0
Imobilizações corpóreas	629,3	217,4	636,8	201,8	643,8	194,2
Investimentos financeiros	226,1	214,5	275,6	262,7	252,2	237,6
Total	**856,3**	**432,0**	**913,4**	**464,5**	**897,0**	**431,8**

Fonte: CSS/2011, CSS/2012, CSS/2013.

O imobilizado corpóreo é o mais representativo em termos brutos, continuando a apresentar, em 2013, uma evolução crescente ao longo do triénio. Já em termos líquidos, o valor destes ativos tem vindo a diminuir, exibindo um volume de amortizações de 69,8%. É composto maioritariamente por *"Equipamento básico"* (52,2%), detido na quase totalidade por duas instituições, o II (64,5%) e o ISS (31,6%), e por *"Edifícios e outras construções"* (30,3%), na titularidade do ISS (71,3%). Os investimentos financeiros refletem uma diminuição do seu valor em 2013, face a 2012, de 8,5%, a traduzir ainda a desvalorização dos ativos financeiros que compõem as partes de capital afetas ao FEFSS, na designada reserva estratégica (-9,6%) e a venda das ações da *Zon-Multimédia*. Os *"Ativos financeiros"* (56,1%) e *"Investimentos em imóveis"* (43,9%), são, no seu conjunto, detidos pelo IGFSS em mais de 62,1%, com especial relevância para os últimos (81,3% daqueles ativos).

A) Imobilizações corpóreas – Equipamento básico e equipamento administrativo

No âmbito do Parecer sobre a CGE de 2012 foi efetuada uma ação de verificação física a equipamento administrativo e informático que abrangeu equipamento afeto a edifícios do IGFSS, do II e do ISS, verificando-se deficiências no controlo dos bens, com impacto ao nível das demonstrações financeiras e que prejudicam a fiabilidade destas[1].

Um dos aspetos que apresentava fragilidades era a elaboração e aprovação de autos de abate, bem como o seu tratamento contabilístico. No âmbito do presente Parecer, foi realizada uma ação de verificação aos autos de abate autorizados em 2013 ou em anos anteriores pelos três institutos supra referidos.

a) IGFSS

O IGFSS realizou 2 autos de abate, em 2013, relativos a 7 viaturas e de 146 aparelhos de ar condicionado, com valor de aquisição de € 152,1 m e € 176,0 m, respetivamente. Verificou-se que os autos de abate foram devidamente autorizados, registados e refletidos nas demonstrações financeiras.

Contudo, constata-se que das 27 viaturas que ainda constam do ativo do Instituto *"7 veículos encontram-se cedidos a outros organismos pertencentes ao Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (...)"*, não sendo esta situação divulgada nem no anexo às demonstrações financeiras da conta do IGFSS, conforme exige a nota 8.2.12 do POCISSSS[2], nem na CSS de 2013. O valor deste imobilizado cedido pelo Instituto representa 27,1% do valor relevado no seu balanço na conta *"424 - Equipamento de transporte"*.

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE/2012, pág. 328 a 333; 436 e 437, disponível em www.tcontas.pt.

[2] *Nota 8.2.12 – Relativamente às imobilizações corpóreas e em curso: a) deve indicar-se o valor global, por cada uma das contas, de : Imobilizações em poder de terceiros (...)".*

b) II

O II é o proprietário e o responsável por toda a infraestrutura informática da segurança social, incluindo o equipamento utilizado nas instalações do ISS e do IGFSS.

Em 2013 foram objeto de autorização de abate cerca de 1.858 bens. No entanto, os inerentes registos não foram feitos durante o ano de 2013, não sendo, por conseguinte, relevados na conta em análise. O referido número de bens está aquém dos cerca de 16.300 que o II tinha identificado para abate no final do ano de 2013[1]. Assim, mantêm-se, para o exercício económico de 2013, as reservas formuladas em sede de Parecer sobre a CGE de 2012 no que respeita à ausência de fiabilidade das demonstrações financeiras relativamente aos bens de imobilizado.

Sobre as autorizações de abate realizadas em 2013[2], salienta-se que as propostas dos autos autorizados não continham toda a informação relevante[3] e que os documentos de suporte aos autos de abate, consubstanciados em *"Autos de verificação de incapacidade"* autorizados pelas *"Comissões locais*[4]*",* evidenciam deficiências de controlo quer por inexistência de referências cruzadas no Auto e na listagem anexa ao *Auto*, quer porque o mesmo bem consta em vários *"Autos de verificação de incapacidade"*. Salienta-se ainda que foi indevidamente proposto e autorizado o abate da totalidade de dois números de inventário em que ambos representam um conjunto de bens, quando o número total de bens incluídos nos *"Autos de verificação de incapacidade"* é muito inferior ao número total de bens que compõem o número de inventário.

c) ISS

O ISS destaca-se do IGFSS e do II pela dimensão de recursos (materiais e humanos) e pela dispersão geográfica dos seus serviços, dado que, para além dos serviços centrais e do CNP, dispõe ainda de 18 centros distritais, aos quais estão afetos os serviços locais e estabelecimentos de apoio social, o que tem impacto ao nível do controlo do património.

Foi realizada uma ação dirigida à verificação dos autos de abate autorizados e/ou objeto de registo contabilístico no ano de 2013[5]. Após análise à documentação remetida pelo ISS e consulta ao SIF, salienta-se o seguinte:

---

[1] Em sede de Parecer sobre a CGE de 2012, o II referiu que durante o ano de 2013 foram *"(...) identificados para abate 16.300 bens, estando relacionados para a instrução dos processos de abate aproximadamente 9.200 bens".*

[2] O Conselho Diretivo do II emitiu dois despachos autorizadores (20/10/2013 e 27/12/2013) do abate do equipamento informático afeto aos centros distritais do Porto, de Évora e de Castelo Branco, que foi considerado irreparável ou obsoleto pelas *"Comissões locais".*

[3] Não é indicado: o n.º total de bens a abater e/ou o seu valor de modo a que se possa aferir que a autorização corresponde aos bens que constam nos relatórios (*"RABEST_ALVO1"* e *"Baixas de Imobilizado_01")* anexos à proposta, que não se encontram rubricados; que estão incluídos bens que já foram objeto de registo de abate nos anos de 2006 a 2008; e que n.º de bens propostos para abate ficam aquém dos propostos pelas *"Comissões* locais" nem que a antiguidade destas propostas abrangem o período de 2006 a 2012.

[4] A operacionalidade do equipamento informático afeto aos vários centros distritais do ISS é avaliada por uma Comissão composta por elementos do II.

[5] Foram remetidos pelo ISS 51 autos de abate: 45 autos autorizados em 2013 respeitantes a 7 centros distritais (Aveiro, Coimbra, Évora, Braga, Porto, Santarém e Setúbal) e aos Serviços Centrais e 6 autos autorizados em anos anteriores (2010 e 2011, CD de Braga; e 2012, CD de Beja e CD de Leiria). Todos estes autos foram analisados, independentemente do ano em que foram autorizados.

- A maioria dos autos de abate inclui bens adquiridos antes de 2002 que não possuem identificação de inventário ou a identificação indicada está desatualizada[1]. A esta deficiente identificação acresce que nalguns casos também não é indicado o valor dos bens. Dos 51 autos remetidos pelo ISS verificou-se que:
  - Com exceção de quatro, todos os autos incluíam *"Bens adquiridos antes de 2002, não inseridos em SAP"*[2] que, no seu conjunto, totalizam 4.445 bens. Destes, 431 não indicam qualquer valor e para 4.014 os valores indicados totalizam € 480,9 m;
  - Nos bens em que é indicado valor, nem sempre este parece ter correspondência com o seu valor de aquisição, mas antes com valores estimados[3], cujo motivo pode estar na ausência de informação real. Porém, os valores estimados estão, em alguns casos, desajustados por defeito, como se verifica no CD de Setúbal, em que o valor atribuído aos bens varia entre € 1,0 e € 10,0;
  - Não existe uniformidade para as estimativas do valor dos bens[4];
  - Nem todos os valores dos *"Bens adquiridos antes de 2002, não inseridos em SAP"* foram objeto dos inerentes registos contabilísticos de abate no exercício de 2013[5];
- Também para os grupos de *"Bens adquiridos antes de 2002, inseridos em SAP"* e de *"Bens adquiridos depois de 2002"* se verifica que nem todos foram objeto de registo contabilístico, dado que existem falhas no tratamento dos autos de abate, ficando por registar 117 bens, no valor de € 47,9 m.

Um dos aspetos que tem contribuído para que o valor do imobilizado do ISS relevado contabilisticamente não seja fiável é o inadequado registo dos abates aos bens que foram adquiridos antes de 2002. O quadro seguinte espelha o valor do saldo inicial das contas *423 – Equipamento básico* e *426 – Equipamento administrativo*, bem como os valores que já foram objeto de abate entre 2002 e 2013, distinguindo o período antes da centralização (2002 a 2007) e o período após a centralização (2008 a 2013).

[1] O modelo dos autos de abate está dividido pelos seguintes grupos: "*Bens adquiridos antes de 2002, não inseridos em SAP e totalmente amortizados"*; *"Bens adquiridos antes de 2002, inseridos em* SAP e totalmente amortizados"; *"Bens adquiridos depois de 2002, totalmente amortizados"* e "*Bens adquiridos depois de 2002, ainda por amortizar"*.

[2] Este grupo é destinado à identificação de bens que faziam parte do saldo inicial de 2002, data em que se iniciou o registo na aplicação SIF/SAP. O tratamento contabilístico dos saldos iniciais não foi uniforme em todos os serviços do ISS. Assim, uns nunca desagregaram o valor dos saldos iniciais e foram efetuando abates a esse valor global, mas outros optaram por desagregar todo o saldo inicial, sendo registados novos n.º de inventário na aplicação informática. Contudo, nem sempre para este novo registo foi acautelada a devida correspondência com o n.º de inventário antigo, facto que tem provocado alguns constrangimentos no registo do abate dos bens.

[3] Bens com valores arredondados, tais como: € 0,50; € 2,50; € 5,00, € 10,00€; € 20,00; € 100,00, € 200,00, etc.

[4] Por exemplo, o CD de Setúbal atribuiu o valor de € 1,00 a impressoras, monitores, PC e portáteis enquanto os Serviços centrais atribuíram os seguintes valores: € 250,00 a impressoras, € 200,00 a monitores, € 800,00 a PC e € 1.000,00 a portáteis), ou o CD de Évora que atribuiu a cadeiras com rodízios o valor de € 2,00 e a secretárias metálicas o valor de € 10,00 enquanto os Serviços Centrais atribuíram ao mesmo tipo de equipamento o valor de € 100,00 e € 90,00, respetivamente.

[5] Dos 4.014 bens que tinham indicação de valor 2.169 bens não foram objeto de registo de abate contabilístico (€ 241,6 m).

Quadro 14 – Posição em 21/12/2013 dos bens adquiridos até 31/12/2001

(em milhões de euros)

	423- Equipamento básico (Saldo inicial em 2002)	Abates nos serviços (2002 a 2007)	Abates após a centralização (2008 a 2013)	Saldo final (2013)	426 - Equipamento administrativo (Saldo inicial em 2002)	Abates nos serviços (2002 a 2007)	Abates após a centralização (2008 a 2013)	Saldo final (2013)
	93,0	26,4	2,3	64,4	34,9	2,2	1,1	31,7
% de abates em 12 anos				30,8%				9,4%

Fonte: Cálculos DGTC através de consulta ao SIF (módulos AA e FI). Os saldos iniciais de 2002 refletem os saldos dos 18 centros distritais, do CNP e dos Serviços Centrais.

Da análise aos valores incluídos no quadro supra salienta-se o seguinte:

- Dos 20 serviços existentes em 2002, um não utilizava a conta de *423 - Equipamento básico* (CD de Aveiro) e três não utilizavam a conta *426 - Equipamento administrativo* (CD do Porto, CD de Setúbal e CNP). Durante o período anterior à centralização ocorrida em 2008, quatro serviços[1] nunca registaram abates ao saldo inicial da conta *423 - Equipamento básico* e oito[2] na conta *426 - Equipamento administrativo*. Após a centralização não foram realizados abates aos saldos iniciais relativamente a oito serviços[3] na conta *423 - Equipamento básico* e a nove[4] na conta *426 - Equipamento administrativo*.

- Os CD de Setúbal e de Portalegre nunca relevam na contabilidade qualquer abate ao longo destes 12 anos. Para oito serviços[5] só há evidência de registo contabilístico de abates no período anterior à centralização e para quatro[6] só há evidência de registos depois da centralização.

- Os serviços que registam o maior volume financeiro de abates relativamente ao valor dos saldos iniciais são os Serviços Centrais, o CD do Porto, o CD de Beja e o CD de Évora, com os bens ativos a representarem apenas 16%, 17%, 19% e 20%, respetivamente, dos saldos inicias da conta *423 – Equipamento básico*, verificando-se que, em termos globais (18 Centros Distritais, CNP e Serviçõe Centrais) foi abatido cerca de 30,8% do valor do saldo inicial. No que respeita à conta *426 – Equipamento administrativo* os abates são menos representativos, correspondendo a cerca de 9,4% do valor do saldo inicial, com os CD de Bragança e de Viana do Castelo a apresentarem a maior redução em termos relativos (representando o saldo, em 2013, 33% e 36% do valor inicial, respetivamente).

[1] CD de Setúbal, CD de Faro, CD de Portalegre e Serviços Centrais.

[2] CD de Aveiro, CD de Coimbra, CD da Guarda, CD de Leiria, CD de Lisboa, CD de Portalegre, CD de Viseu e Serviços Centrais.

[3] CD de Beja, CD de Évora, CD de Setúbal, CD de Bragança, CD de Faro, CD de Portalegre, CD de Viseu e CD de Vila Real.

[4] CD de Coimbra, CD de Leiria; CD de Bragança, CD de Faro, CD de Portalegre, CD de Viana do Castelo, CD de Viseu, CD de Vila Real e Serviços Centrais.

[5] CD de Beja, CD de Bragança, CD de Castelo Branco, CD de Évora, CD de Faro, CD de Viana do Castelo, CD de Viseu e CD de Vila Real.

[6] CD de Aveiro, CD da Guarda, CD de Lisboa e Serviços Centrais.

B) Investimentos financeiros - Investimentos em imóveis

No âmbito do Parecer sobre a CGE de 2012 foi efetuada uma ação de verificação aos processos físicos e correspondentes registos contabilísticos dos imóveis do IGFSS, verificando-se falhas nas operações contabilísticas que põem em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras[1]. Considerando que os registos contabilísticos das alienações de imóveis apresentavam incorreções, não estando garantido um sistema de controlo para a sua deteção e correção, incorpora-se no presente Parecer o resultado de uma ação de acompanhamento sobre a matéria, versando os imóveis alienados e cedidos em 2013. Neste ano, o IGFSS procedeu à alienação e à cedência[2] de 27 e 417 imóveis, respetivamente. Sempre que os imóveis analisados tiveram alienações ou cessões de frações no período objeto da ação, foram ainda analisados, relativamente a cada um, os pertinentes registos contabilísticos de anos anteriores, ainda que circunscritos a diferentes frações. Da análise empreendida resulta o seguinte:

- Em 2013 foi alienada uma fração de um bloco de edifícios composto por 24 frações. Apesar de se ter procedido ao registo contabilístico do abate da parte proporcional da parcela do terreno afeta ao imóvel para a fração alienada em 2013, permanece indevidamente no ativo do balanço do IGFSS o valor (€ 26,7 m) correspondente à parte proporcional das parcelas de terreno de oito das frações do mesmo bloco alienadas entre os anos de 2007 e 2012, cujo abate ainda não ocorreu.

  Ainda sobre este bloco de edifícios, salienta-se que o valor inicial (€ 240,7 m) registado e correspondente à parcela de edifício (que não inclui os terrenos) sofreu em 2007 uma desagregação no valor de € 60 m, valor este distribuído pelas 24 frações. A cada fração foi então atribuído um novo número de inventário. Contudo, o remanescente entre o valor inicial do bloco de edifícios e o desagregado e imputado por cada fração continua no balanço do IGFSS (€ 180,7 m), gerando amortizações, não sendo percetível a que se reporta, facto que não foi esclarecido pelo IGFSS.

- Permanece por regularizar o valor das amortizações que foram calculadas por via de uma incorreta transferência de parcelas de terreno para edifícios (garagens), relativamente às quatro frações alienadas em 2013 e às três frações que ainda estão na posse do IGFSS e sobre as quais continuam a ser calculadas amortizações às parcelas de terreno, em incumprimento do artigo 36.º da Portaria n.º 671/2000 (2.ª Série), de 17/04/2000.

- Permanecia por regularizar em 31/12/2013 o valor das amortizações (€ 12,9 m) de 36 terrenos, inicialmente registados como edifícios, qualidade em que foram calculadas as respetivas amortizações. Em 2013, foi realizada a reclassificação destes imóveis, passando o seu registo para terrenos[3]. O registo do abate na sequência de cedências foi realizado em cada um dos números de imobilizado correspondente à nova reclassificação como terreno, continuando o valor das anteriores amortizações por regularizar.

- Relativamente aos imóveis cedidos, para 6 imóveis registaram-se diferenças entre os conteúdos do auto de entrega, referente ao acordo de transferência de património, direitos e obrigações, e da relação dos bens imóveis abatidos ao património do IGFSS, alegando o Instituto a ocorrência de lapsos que darão lugar a uma adenda ao auto de entrega e à correção do registo contabilístico do abate de um imóvel, que, em 31/12/2013, permanecia no ativo do balanço do IGFSS quando já não fazia parte do seu património.

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE/2012, pág. 333 a 335; 437 e 438, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Ao abrigo do artigo 7.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

[3] Segundo notas aos documentos disponibilizados pelo IGFSS *"Tratam-se de terrenos onde foram construídas ilegalmente garagens"*.

As situações detetadas no Parecer sobre a CSS de 2012 ainda não se encontram corrigidas, com exceção do registo dos imóveis adquiridos por via de legados[1], continuando a existir deficiências ao nível dos procedimentos contabilísticos relativos às operações realizadas com imóveis. Com estes fundamentos, mantêm-se as reservas enunciadas no anterior Parecer quanto à fiabilidade dos valores, relevados no ativo do balanço e na demonstração de resultados da conta consolidada da segurança social de 2013.

C) Investimentos financeiros – Outras aplicações financeiras

Em 2012, foram registados como investimentos financeiros dois depósitos a prazo (7 anos) constituídos no Montepio Geral como garantia do financiamento da Linha de Crédito de Apoio à Economia Social e da Linha de Crédito II de Apoio à Economia Social.

A concessão destas garantias não havia sido precedida de autorização parlamentar[2], prevista no artigo 161.º, alínea h), da CRP.

A LOE de 2013 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro) continuou a não contemplar a concessão destas garantias, situação que só veio, na sequência da Recomendação 64-PCGE/2012, a ser objeto de inclusão na segunda alteração da LOE de 2014 (Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro).

12.2.3.1.2. Dívida de terceiros

O Quadro 15 evidencia a evolução das dívidas de terceiros em termos brutos e em termos líquidos no triénio de 2011 a 2013.

Quadro 15 – Dívida de terceiros

(em milhões de euros)

Dívidas de terceiros	2011		2012		2013	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Clientes	663,9	30,9	758,8	32,1	949,3	34,2
Contribuintes	6.488,7	3.721,4	7.741,5	4.673,9	8.982,4	5.504,2
Prestações sociais a repor	579,3	135,5	585,9	114,1	633,2	175,7
Outros devedores	768,5	741,2	689,7	652,4	618,8	569,7
Outros	2,7	0,7	3,1	0,8	3,3	0,7
Total	**8.503,2**	**4.629,7**	**9.779,0**	**5.473,4**	**11.187,0**	**6.284,6**

Fonte: CSS/2011, CSS/2012 e CSS/2013.

Em 2013, as dívidas de terceiros em termos brutos ascendem a € 11.187,0 M, mais €1.408,0 M (14,4%), com destaque para os créditos sobre Contribuintes e Clientes, representando respetivamente 80,3% e 8,5% do total. As dívidas de terceiros de médio e longo prazo ascendem a € 7.663,2 M (€ 7.049,8 M em 2012) e as de curto prazo a € 3.523,8 M (€ 2.729,3 M em 2012). Cerca de 46,8% (€ 5.232,4 M) do total destas dívidas estão registadas em dívidas de cobrança duvidosa e as respetivas provisões ascendem a € 4.902,4 M (93,7%).

[1] Cfr. nota 38 do Anexo às demonstrações financeiras consolidadas de 2013.

[2] A LEO, na versão republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro, dispõe, no seu artigo 31.º, n.º 1, alínea h) que a determinação do limite máximo das garantias pessoais a conceder pelo Estado, através do Governo, e pelos serviços e fundos autónomos, durante o ano económico, consta do articulado da LOE.

A) Contribuintes

A dívida de *"Contribuintes"* é a mais representativa (80,3%, em termos brutos e 87,6% em termos líquidos), apresentando uma desaceleração no ritmo de crescimento relativamente ao período homólogo em termos brutos (19,3% em 2012 e 16,0% em 2013), com a dívida de longo prazo a representar cerca de 68,5%.

O Tribunal tem vindo recorrentemente a emitir uma opinião de reserva quanto aos valores relevados nas dívidas de terceiros, designadamente nas dívidas de contribuintes. No PCGE/2010, entre outros, foram relatadas deficiências sobre a prescrição de dívidas nos processos de execução fiscal e o seu impacto na fiabilidade das contas da SS, sendo formuladas três recomendações. Continua por acolher a recomendação formulada a propósito das prescrições automáticas, dado que não foram implementadas as alterações na aplicação informática SEF decorrentes da recomendação 58-PCGE/2010. No entanto, as prescrições automáticas cujo prazo era contabilizado na aplicação informática SEF foram suspensas em 26/03/2012, mantendo-se as prescrições automáticas no momento da instauração do processo em SEF que, segundo o IGFSS, ocorre de acordo com a data de prescrição comunicada pelo ISS.

O valor das prescrições realizadas no ano de 2013 ascende a € 81,0 M. Deste valor, € 18,7 M correspondem a prescrições manuais e o restante a prescrições automáticas. No entanto, salienta-se que o valor registado como prescrito na CSS é de € 57,1 M. Esta situação resulta de terem ocorrido anulações de processos considerados prescritos em anos anteriores, situação que não é despicienda quanto à sua materialidade, € 23,9 M, e é reveladora da deficiente qualidade dos dados que integram os sistemas de informação da segurança social, pondo em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras.

Continua por acolher a recomendação 68-PCGE/2011, pelo que se mantêm as reservas quanto aos valores relevados de dívidas de contribuintes, dado que continua a não ser possível compatibilizar o valor da dívida de contribuintes relevado no balanço com a totalidade dos saldos de cada um dos contribuintes que para aquele concorrem, em virtude de não existir um procedimento, ao nível do encerramento de contas, que extraia informação dos sistemas auxiliares (GC e SEF) e compatibilize a totalidade dos saldos das contas individuais de cada contribuinte com o valor dos saldos relevados nas demonstrações financeiras.

A dívida de contribuintes está subvalorizada, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2013, relativos aos valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras. Com efeito, os únicos juros relevados na conta *212 - Contribuintes c/c* e *21822 - Contribuintes de cobrança duvidosa* são os juros calculados por dívida paga, em conta corrente (GC), fora de prazo. Os juros já vencidos dos valores em dívida, em 31/12/2013, registados em conta corrente (GC) e em sede de execução fiscal (SEF) não são objeto de relevação contabilística. Deste modo, não está a ser cumprido o princípio da especialização dos exercícios conforme determina o POCISSSS.

Está em curso uma auditoria ao RERD, no âmbito da qual se verificou que, em 2013, a dívida de contribuintes está sobrevalorizada no montante de € 226 M devido à inexistência de:

- Procedimento contabilístico com vista a refletir nas demonstrações financeiras o custo extraordinário:

- ◊ Da dispensa e extinção de juros[1]:
  - ♦ Calculados no sistema de conta corrente de contribuintes (GC), que ascende a € 91,4 M;
  - ♦ Que constituem quantia exequenda, no valor de € 62,0 M;
- ◊ Da atenuação de coimas cobradas a contribuintes e não participadas a execução fiscal no valor de € 12,8 M;
- ◊ Da dispensa de custas relativas a dívidas de coimas pagas por contribuintes e não participadas a execução fiscal, no valor de € 99,3 m;

♦ Contabilização das anulações de coimas e de custas relativas aos processos de contraordenação instaurados a contribuintes desde 2008, anulações estas cujo valor ascendia, em 31/12/2013, a € 59,6 M. A ausência da respetiva contabilização levou a uma sobrevalorização do valor de dívida contabilisticamente registado (€ 90,8 M), correspondendo o valor correto a apenas 34,3% daquele (€ 31,1 M).

De referir que além da dispensa e extinção dos juros e de custas, supra referidos, foram também dispensados cerca de € 45,7 M de juros e € 15,8 M de custas, respeitantes a dívidas cobradas em sede de execução fiscal, no valor de € 188,8 M. No entanto, os valores dispensados não têm impacto nos valores da dívida contabilisticamente relevados porque não foram contabilizados até 31/12/2013. A prática instituída na segurança social quanto aos valores a cobrar na sequência da instauração de processos é a de que os proveitos de juros e de custas só são registados após a sua cobrança. Este procedimento incumpre o disposto no POCISSSS relativamente ao princípio da especialização dos exercícios.

Sobre os procedimentos contabilísticos necessários para reflexo nas demonstrações financeiras da dispensa de juros, custas e atenuação de coimas, o II informou que estava prevista a sua implementação durante os meses de novembro e dezembro de 2014.

Face ao exposto, considera-se que o valor relevado no balanço, em 31/12/2013, relativo à dívida de contribuintes, não é fidedigno.

B) Prestações sociais a repor

As *"Prestações sociais a repor"*, em termos brutos, registam uma evolução crescente ao longo do triénio, com um aumento de 8,1% de 2012 para 2013, atingindo, neste ano, o valor de € 633,2 M (€ 585,8 M em 2012). Cerca de 80,2% (90,1% em 2012) destas dívidas estão relevadas como de cobrança duvidosa, € 508,1 M (€ 527,9 M em 2012), representando as respetivas provisões acumuladas 90,0% do seu valor (€ 457,5 M).

Nos PCGE de 2010 e 2011, o Tribunal referiu que não era possível validar o valor da dívida de *"Prestações sociais a repor"*, com especial ênfase para a dívida considerada de cobrança duvidosa, em virtude de os elementos que residiam em SIF e serviam de suporte aos cálculos de provisões para cobranças duvidosas não conterem elementos que permitissem identificar o devedor, a respetiva dívida

[1] Dispensa e extinção de juros, nos termos dos artigos 2.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, relativos a dívidas pagas no período de 1 de novembro a 30 de dezembro de 2013, no âmbito da medida de regularização excecional, e juros existente em conta corrente, para as dívidas pagas antes de 1 de novembro de 2013.

e a data em que a mesma foi constituída, tendo formulado recomendações (59-PCGE/2010 e 69-PCGE/2011).

Para acolher as recomendações formuladas, em 2012 as instituições compararam os saldos relevados nas suas demonstrações financeiras na conta *265 – "Prestações sociais a repor"* (SIF) com o valor total em dívida obtido através das contas correntes dos beneficiários (SICC-Prestações), apurando desvios que ascenderam a € 101,9 M[1]. Para minimizar esta situação o ISS constituiu uma provisão extraordinária no montante de € 53,8 M com vista a igualar a dívida líquida relevada em SIF com a residente em SICC[2].

Em 2013, em termos de dívida bruta, continuam a existir desvios entre os dois sistemas, não tendo o ISS e o ISSM efetuado qualquer ajustamento e o ISSA aumentou a dívida em SIF, no valor de € 143,3 m, conforme nota 6 do anexo às demonstrações financeiras da conta consolidada. No ISS, o valor relevado no Balanço reflete mais € 99,0 M do que o registado nas contas correntes dos beneficiários[3], verificando-se um aumento do desvio de € 241,5 m, relativamente ao ano anterior[4]. Os débitos da ex-CAFEB, integrada no ISS em 2013, não foram inseridos em SICC em virtude de *"(…) o valor na sua totalidade não dizer apenas respeito só a prestações sociais e, por isso, carecem de uma análise mais criteriosa"*[5]. Ainda na mesma nota do referido anexo às DF da conta consolidada é mencionado, a propósito do desvio do ISS, que *"(…) à semelhança do ano anterior, para esta Instituição, não se tornou operacionalmente exequível, no exercício de 2013, proceder ainda ao ajustamento a SICC da dívida bruta de cobrança duvidosa em SIF. Acresce mencionar, que para este ajustamento ser tecnicamente possível, segundo informação do ISS, IP, há que o Instituto de Informática concluir o desenvolvimento para concretizar este procedimento automático (…)"*.

As provisões para cobrança duvidosa de prestações imediatas foram constituídas com base na informação residente nas contas correntes dos beneficiários, com exceção das constituídas para as dívidas provenientes de pensões. Para estas, mantem-se a metodologia de anos anteriores, isto é, são calculadas com base nos dados de SIF, não permitindo relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída, o que não garante a validação da referida dívida.

Constata-se, assim, que continuam a verificar-se desvios entre o valor que reside na aplicação que contém a informação das contas correntes dos beneficiários e a aplicação que produz as demonstrações financeiras, facto que evidencia a falta de fiabilidade destas.

---

[1] Em 2012 os desvios eram os seguintes: € 98,7 M no ISS, € 1,1 M no ISSM e € 2,1 M no ISSA.

[2] De cordo com a informação prestada pelo ISS *"A provisão extraordinária foi calculada tendo por base a diferença entre os valores em débito com antiguidade superior a 6 meses residentes em SICC e os débitos em aberto em SIF para o mesmo período contabilizados nas contas 2651 (cobrança duvidosa). Assim, a provisão extraordinária não reflete o desvio total (somatório 265*) mas sim o montante em débito com maturidade superior a 6 meses"*.

[3] Cfr. *Quadro n.º 3 – Análise do desvio entre SICC e SIF – Valores indevidamente pagos* do Relatório de Gestão do ISS, pág. 35.

[4] Sobre a qualidade dos dados e do nivelamento de saldos entre os sistemas de conta corrente (SICC) e de informação financeira (SIF) no Relatório de Gestão do ISS de 2013 é referido que *"Em resultado das migrações aplicacionais sem controlo financeiro de valores, da contabilização descentralizada em termos orgânicos com aplicação de diferentes metodologias contabilísticas e de um sistema de contabilização sem rigorosas medidas de controlo interno dos dados, ao longo dos últimos 20 anos tem-se verificado um acumular do desvio entre os valores residentes na conta corrente SICC e os refletidos contabilisticamente. Este constrangimento apresenta um nível de risco contabilístico elevado, na medida em que descredibiliza a fiabilidade das Contas, sendo a mesma passível de reservas em sede de auditorias"*. Refere ainda aquele relatório que *"Todo o processo de correção tem por base os dados residentes em conta corrente, muito embora não tenha sido possível validar a fidedignidade destes dados"*.

[5] Informação prestada pelo ISS.

O Tribunal, em sede de Parecer sobre a CGE/2011 formulou a Recomendação 70-PCGE/2011, reiterada no PCGE/2012, para que fossem instaurados processos de cobrança coerciva visando a recuperação de todas as quantias indevidamente pagas pelas instituições de segurança social, independentemente da sua natureza.

No âmbito do acompanhamento de recomendações, o Ministro da SESS informou que já estava a ser participada dívida do CNP para processo executivo, ainda que através de um processo de instauração manual disponibilizado pelo II, sendo a participação atualmente assegurada pelo CNP. O MSESS informou ainda que em 30/03/2014 se iniciou o processo automático de participação de prestações sociais para cobrança coerciva através do sistema integrado de conta corrente. No sentido de verificar a evolução deste procedimento, foi solicitada informação sobre a matéria às entidades que participaram a divida e às entidades que instauraram os processos de execução fiscal[1].

Da informação recolhida junto do ISSM e do ISSA resulta que em nenhum houve participação de dívida de *"SICC-Prestações"* para execução fiscal. No entanto, é referido por este último que foram cobrados € 7,8 m, relativos a 13 processos, e que foram considerados prescritos 2 processos, por via manual, no valor de € 212,58. O IGFSS informou que, em 2014, foram instaurados 1.270 processos, com quantia exequenda no montante de € 8,6 M, pelos 18 centros distritais do ISS. Destes foram cobrados 267 processos (€ 620,9 m). Foi ainda prescrita dívida em 44 processos no valor de € 308,0 m (10 por via automática, no valor de € 167,5 m, e 34 por via manual, na importância de € 140,5 m). Apesar de atempadamente solicitada, o ISS não forneceu informação sobre o valor da dívida participada.

Face ao exposto e segundo informação disponibilizada pelo IGFSS, verifica-se que os procedimentos tendentes à participação e cobrança coerciva de dívida referentes a prestações sociais[2] apenas se iniciaram nos centros distritais do ISS, não tendo sido comunicado qualquer processo instaurado relativamente a pagamento indevido de pensões, mas tão só de prestações imediatas (prestações de desemprego, de doença, familiares, de rendimento social de inserção e de parentalidade).

C) Outros devedores

A conta de *"Outros Devedores"* evidencia um decréscimo de 10,3% de 2012 para 2013, atingindo em termos brutos o valor de € 618,8 M (€ 689,7 M em 2012), € 274,8 M contabilizados como de médio e longo prazo e € 344,0 M como de curto prazo. Sobre este montante foram constituídas provisões no valor de € 49,1 M.

Nesta dívida estão incluídos cerca de € 180,6 M que permanecem na CSS há longos anos[3], matéria relativamente à qual o Tribunal, recorrentemente, vem formulando recomendações em sucessivos Pareceres no sentido de se diligenciar pela resolução das situações a aguardar decisão[4]. Não obstante as diligências realizadas pelo IGFSS em 2013 e 2014 junto da Direção Regional do Emprego e

[1] No Continente a entidade que participa as dívidas é o ISS e a entidade que instaura os processos executivos é o IGFSS. Nas Regiões Autónomas estas duas funções são praticadas pela mesma entidade, uma vez que existe apenas um único instituto em cada Região.

[2] O valor total desta dívida é de € 633,2 M, sendo o volume financeiro dos processos até agora instaurados diminuto (€ 8,6 M).

[3] Ministério da Saúde (€ 88,7 M + € 0,4 M); Ministério da Agricultura (€ 84,5 M); Direção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional da RAA (€ 1,8 M) e Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela (€ 5,2 M).

[4] Recomendações 68-PCGE/2012, 71-PCGE/2011, 61-PCGE/2010, 61-PCGE/2009, 76-b)-PCGE/2008 e 74-PCGE/2007 e ainda Relatório n.º 16/2007 – 2.ª S – Auditoria à área dos devedores (não contribuintes) à Segurança Social. Todos disponíveis em www.tcontas.pt.

Qualificação Profissional da RAA e desde 2012 junto da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela, não se registam progressos em relação ao ano anterior na cobrança de dívidas, com exceção da dívida cobrada à APPC (€ 69,2 m) em 2013.

Relativamente à dívida do Ministério da Saúde à Segurança Social, a propósito do encontro de contas que o IGFSS tinha acionado com a Administração Central de Saúde, IP (ACSS), na sequência de um montante transferido em excesso por esta entidade para fazer face à sua comparticipação nos encargos com *"Benefícios adicionais de saúde"* atribuídos a beneficiários de CSI[1], o Tribunal formulou uma recomendação aos Ministros da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e da Saúde no sentido providenciarem pela compensação de créditos do IGFSS sobre a ACSS e vice-versa, no montante que venha a ser apurado, tomando em consideração, relativamente ao IGFSS, que este poderá apenas utilizar créditos que estejam na sua titularidade, ainda que por via da cessão de créditos devidamente formalizada por outras entidades do perímetro da segurança social.

Tendo em consideração a informação recolhida junto do Ministro da SESS e do Ministro da Saúde no âmbito do acompanhamento desta recomendação, conclui-se que o Ministério da Saúde procedeu unilateralmente a uma compensação de créditos que detinha sobre a segurança social (Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP), por via do não pagamento de dívidas originadas no período de 2011 a 2013, relativas aos Benefícios Adicionais em Saúde. Contudo, tal operação unilateral não teve em consideração o crédito da segurança social (Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP) sobre o Ministério da Saúde, no valor de € 406.086,33, relativo à indemnização do Estado às Misericórdias, valor que continua em dívida por parte daquele Ministério.

Em sede de contraditório, o Ministro da Saúde veio alegar que a dívida de € 406.086,33 *"(...) reportada aos anos de 1981 e 1982, não tem qualquer suporte documental que permita o seu reconhecimento contabilístico, pelo que a mesma não consta como passivo nas demonstrações financeiras da ACSS"* e ainda que tal dívida havia já sido considerada como regularizada pelo Tribunal de Contas no PCGE/2011. A este propósito, importa salientar que a dívida em causa continua relevada nas demonstrações financeiras da segurança social. Refere-se ainda que, no exercício de 2011, o IGFSS procedeu a uma compensação de créditos com a ACSS, englobando esta parcela, que, a ter subsistido, levaria à regularização do crédito. Contudo, tal compensação haveria de ser anulada no exercício seguinte, por padecer dos vícios apontados por este Tribunal no PCGE/2011, que não interferem com a existência da mencionada dívida.

A conta de *"Outros Devedores"* está sobrevalorizada no montante de € 1,6 M, valor correspondente ao valor em dívida de coimas e de custas relativas a processos de contraordenação instaurados a beneficiários e a estabelecimentos com relação jurídica de tutela e de regulação que efetuaram o pagamento destas contraordenações no âmbito do RERD, beneficiando da redução do valor da coima e da dispensa de custas prevista no diploma, dado que em 31/12/2013 ainda não se encontrava refletido nas contas da segurança social quer o valor da cobrança (€ 155,6 m) quer o valor dispensado (€ 1,4 M)[2].

[1] Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE/2011, pág. 328 a 329, disponível em www.tcontas.pt.

[2] Para mais desenvolvimentos cfr. ponto *13.2.2.2 - Execução orçamental – Receita*.

12.2.3.1.3. Disponibilidades

O grupo patrimonial de *"Disponibilidades"* revela-se o mais significativo do ativo líquido, representando 67,2% (68,1% em 2012), do seu total. Em 2013 ascende a cerca de € 13.829,9 M, apresentando a seguinte composição no triénio 2011/2013:

Quadro 16 – Disponibilidades

(em milhões de euros)

Disponibilidades	Valor			Δ 2013/2012	
	2011	2012	2013	Valor	%
Títulos negociáveis	**8.399,3**	**11.631,5**	**12.074,5**	**443,1**	**3,8**
Ações	1.356,4	1.247,3	1.816,7	569,4	45,7
Obrigações e títulos de participação	13,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Títulos da dívida pública	6.253,5	10.201,0	10.087,7	-113,3	-1,1
Outros Títulos	109,3	5,3	16,6	11,2	211,5
Outras aplicações de tesouraria	666,7	177,9	153,6	-24,3	-13,7
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	**2.303,6**	**1.137,4**	**1.755,3**	**617,9**	**54,3**
Depósitos em instituições financeiras	2.294,9	1.130,6	1.751,8	621,2	54,9
Caixa	8,6	6,8	3,5	-3,3	-48,1
Total	**10.702,9**	**12.768,9**	**13.829,9**	**1.061,0**	**8,3**

Fonte: CSS de 2011 a 2013.

Em 2013, as *"Disponibilidades"* cresceram 8,3% relativamente ao ano anterior e são maioritariamente constituídas por *"Títulos negociáveis"* (87,3%), destacando-se os Títulos da dívida pública[1], que representam 83,5% daqueles.

O Tribunal vem sucessivamente reafirmando a existência de muitos movimentos "por reconciliar" há mais de 2 anos[2], quer no IGFSS quer no ISS. O IGFSS é a instituição com o maior volume financeiro de registos por reconciliar, situação que não foi ultrapassada em 2013.

No âmbito do presente Parecer foi realizada uma ação de acompanhamento a 68 contas bancárias que apresentavam movimentos por reconciliar em 31/12/2013, em ambas as instituições, a qual abrangeu 3.747 documentos do banco, no valor de € 349,7 M, e 376.871 documentos da contabilidade, no montante de € 270,2 M. Destas contas, 29 apresentavam movimentos por reconciliar há mais de 2 anos, envolvendo 1.599 documentos do banco, na quantia de € 305,1 M, e 345.706 documentos da contabilidade, no valor de € 302,5 M. Esta ação incluiu ainda uma análise a todos os movimentos que se encontravam por reconciliar em 31/12/2012 e que foram regularizados no decurso do ano de 2013[3], abrangendo 15 contas bancárias[4].

A) Movimentos por reconciliar em 31/12/2013

No IGFSS foram selecionados para análise 134 registos por reconciliar em 31/12/2013[5]. Analisados os registos, são as seguintes as situações geradoras da não reconciliação: cheques não levantados, na sua maioria com data anterior a 2013; não contabilização de rendas; situações ainda não identificadas pelo

[1] IGFSS (€ 838,0 M) e FEFSS (€ 9.249,7 M).

[2] Cfr. Pareceres sobre a CGE de 2008 a 2012, disponíveis em www.tcontas.pt.

[3] 172 documentos do banco (€ 54,9 M) e 57.193 documentos da contabilidade (€ 57,2 M).

[4] 7 tituladas pelo IGFSS e 8 pelo ISS.

[5] 91 documentos do banco (€ 76,4 M) e 43 documentos da contabilidade (€ 2,7 M), em 15 contas bancárias.

IGFSS; situações que carecem, para a sua regularização, da intervenção de outras entidades[1]. Dos registos constantes da amostra, apenas 9 respeitavam ao ano de 2013, reportando-se os restantes aos anos de 2007 a 2011, com maior preponderância em 2008 e 2011. Em 2014, 4 destes registos já tinham sido regularizados, sendo que dois deles implicaram um acréscimo de receita de cerca de € 71,1 m.

No ISS foram selecionados para análise 196 registos por reconciliar em 31/12/2013[2]. Destes, 107 estão incluídos numa conta bancária destinada a acolher os recebimentos ocorridos nas tesourarias antes da entrada em funcionamento da TU, que só apresenta movimento até 2007. De acordo com o ISS, uma das causas de não reconciliação dos registos em análise é a existência de constrangimentos na aplicação GT nos anos de 2003 a 2005, com impacto ao nível da contabilização, situação que está a ser objeto de diligências tendentes à sua correção. Verifica-se ainda a ocorrência de outro tipo de situações geradoras da ausência de reconciliação, como sejam movimentos relacionados com débitos diretos para os quais não existem as correspondentes faturas ou notas de crédito; transferências para contas bancárias diferentes das pertencentes aos beneficiários destinatários das prestações sociais; importâncias devolvidas por beneficiários; reembolsos efetuados por entidades estrangeiras no âmbito da aplicação das disposições financeiras dos instrumentos internacionais de segurança social; e cheques por descontar. Nesta sede relevam, pela sua relevância financeira, por um lado, os 20 registos incluídos nas duas contas bancárias destinadas a receber os reembolsos no âmbito de projetos co-financiados, que se encontram por regularizar por dificuldades de identificação da candidatura e do período a que se referem; e, por outro, importâncias depositadas por entidades públicas (ex-DGCI e IGFIJ) que aguardam a identificação dos contribuintes ou dos beneficiários para a respetiva regularização na conta corrente, ascendendo a € 1,7 M, e € 56,3 m, respetivamente, de receita não contabilizada. Entretanto, em 2014, já foram regularizados 10 dos registos incluídos na amostra, dos anos de 2009, 2011 e 2012, com um impacto nas demonstrações financeiras orçamentais de mais € 23,5 m, na receita, e de menos € 12,7 m, na despesa, bem como nas demostrações financeiras patrimoniais de mais € 1,2 m, nas disponibilidades, valores estes bastante inferiores aos valores por reconciliar em 31/12/2013.

B) Movimentos por reconciliar em 31/12/2012 e regularizados no ano de 2013

Em 2013, o IGFSS reconciliou registos de 2006 a 2011[3], na sua maioria respeitantes a receita de contribuições e datando de 2009. Na origem da sua não reconciliação atempada encontram-se situações como a falta de extrações[4] ou ocorrência de extrações em duplicado da conta corrente do contribuinte (GC) para SIF, bem como a existência de extrações realizadas em dias diferentes para o mesmo extrato bancário. As duas primeiras situações têm impacto nas demonstrações financeiras patrimoniais e orçamentais, dado que na primeira não houve o correspondente registo de receita no ano da sua cobrança (€ 53,5 m) e na segunda foi indevidamente registada receita no valor de € 3,2 M, sem a correspondente entrada de fluxos financeiros.

[1] Por exemplo, o IGFSS, em matéria de depósitos nas contas protocoladas e de contas onde são feitos os depósitos da receita cobrada nas tesourarias; as instituições bancárias, relativamente a correções de extratos bancários; e o ISS, designadamente para efeitos de identificação dos contribuintes e regularização das respetivas contas correntes, quer em situações de depósitos feitos pelo IGFIJ por ordem judicial, quer mesmo em situações de depósitos feitos diretamente por contribuintes.

[2] 157 documentos do banco (€ 1,8 M) e 39 documentos da contabilidade (€ 66,2 m), em 17 contas bancárias. 146 destes documentos estavam por reconciliar há mais de 2 anos.

[3] Num total de 140 documentos do banco (€ 54,9 M) e 57.135 documentos da contabilidade (€ 57,2 M).

[4] As extrações são procedimentos que se destinam a transferir os movimentos ocorridos no sistema aplicacional que gere a conta corrente de contribuintes (GC) para o sistema aplicacional que produz as demonstrações financeiras (SIF).

O Tribunal encara com preocupação a permanência destas situações de não reconciliação, que continuam a verificar-se relativamente a um volume significativo de documentos ainda por reconciliar e que evidenciam falhas no controlo dos procedimentos de extração de registos de GC para efeitos de contabilização em SIF. Para além das situações descritas, foram ainda reconciliados movimentos com impacto na receita, no montante de € 62,0 m, referentes a depósitos realizados nas contas bancárias do Instituto após a identificação dos contribuintes depositantes e da respetiva regularização na conta corrente[1].

O ISS reconciliou, em 2013[2], registos de 2008 a 2011, maioritariamente deste último ano, e respeitantes, fundamentalmente, a depósitos realizados pela ex-DGCI e por tribunais, destinados a pagar dívidas de contribuintes; à anulação de cheques emitidos à ordem de beneficiários e que não chegaram a ser cobrados; e à devolução de pensões pagas a beneficiários residentes no estrangeiro. Estas regularizações tiveram impacto nas demonstrações financeiras patrimoniais, ao nível das disponibilidades, de € 79,7 m e, na contabilidade orçamental, no montante de € 72,0 m, dado que não houve o registo da correspondente receita no ano do seu recebimento. Na despesa, € 0,5 m não foram, igualmente, relevados contabilisticamente no ano da sua efetivação. Regista-se ainda que, para 26 documentos considerados pelo ISS como reconciliados (29,2%), não foram, afinal, realizados os correspondentes movimentos contabilísticos, o que resulta numa omissão de receita no valor de € 8,3 m; acresce que se manteve na listagem dos movimentos por reconciliar um documento cuja regularização contabilística já tinha ocorrido em 2010, o que mais uma vez evidencia falhas de controlo na realização destas operações de reconciliação. Por outro lado, foi efetuada uma transferência bancária em 2010, para pagamento de uma pensão, sem que fosse efetuado o registo contabilístico da despesa e do pagamento.

O Tribunal encara com preocupação as falhas dos controlos anteriormente mencionadas, atenta a dimensão do universo em análise e o risco da não deteção de situações ilegais ou irregulares.

12.2.3.2. Fundos próprios e passivo

12.2.3.2.1. Fundos próprios

Os *"Fundos próprios"* ascendem a € 19.219,9 M e evidenciam um acréscimo de 9,3% relativamente ao ano de 2012 (mais € 1.632,3 M). A conta *"Património"* é a mais significativa, representando cerca de 63,5% (€ 12.210,5 M) dos fundos próprios e releva um acréscimo, em relação ao ano de 2012, de 20,4% (mais € 2.071,4 M). O total das contas de *"Resultados"* é a segunda parcela mais significativa (€ 5.946,5 M), apresentando um decréscimo de 6,8% (€ 436,7 M).

O Fundo de Garantia Salarial continua a não possuir quaisquer fundos próprios, contrariamente ao definido na lei, tendo o Tribunal vindo a reiterar a recomendação[3] no sentido de que o Fundo funcione de acordo com a legislação comunitária e nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei[4] e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afetos à prossecução das finalidades que lhe são próprias. Não obstante já

[1] Importâncias depositadas em contas não protocoladas (as contas protocoladas destinam-se exclusivamente à cobrança de contribuições) entre 2008 e 2011, quer pelos próprios contribuintes, quer por entidades públicas (ex-DGCI, IGFIJ e ACT), quer ainda por administradores da massa falida e que se destinam a pagar dívidas dos contribuintes.

[2] Num total de 32 documentos do banco (€ 72,4 m) e 58 documentos da contabilidade (€ 9,7 m).

[3] Cfr. Relatório n.º 25/2008 - Auditoria Financeira ao FGS, e Recomendações 70-PCGE/2012, 74-PCGE/2011, 63-PCGE/2010 e 56-PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

[4] Designadamente quanto à regulamentação do financiamento por parte do Estado.

ter sido criado um Grupo de Trabalho com a missão de avaliar a situação legal, contabilística e institucional do Fundo, a situação ainda não teve qualquer alteração desde 2008, alegando o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social[1] que as alterações a introduzir no Fundo de Garantia Salarial devem acontecer em momento posterior à criação dos Fundos de "Compensação do Trabalho" (FCT) e de "Garantia de Compensação do Trabalho" (FGCT) *"(...) em nome da harmonia e coesão do sistema jurídico"*. Estes Fundos foram criados pela Lei n.º 70/2013, de 30 de agosto[2]. No entanto, até à presente data não há conhecimento de qualquer alteração ao FGS.

Dada a inexistência de relevação contabilística do valor dos juros vencidos e não pagos, em 31 de dezembro de cada exercício económico, provenientes de dívida contributiva, os resultados transitados encontram-se afetados na exata medida do valor desses juros que deveriam ter sido relevados nas demonstrações financeiras dos anos anteriores.

Em 2013, existia um desvio entre o valor residente na conta corrente dos beneficiários (SICC) e o valor relevado em SIF, verificando-se uma sobrevalorização dos valores de SIF. Para igualar estes dois valores, o ISS e o IDSA (RAA) efetuaram movimentos de regularização na conta *592 - Resultados transitados* (€ 7,5 M e € 23,8 m, respetivamente).

No ISS, o valor de SIF antes do ajustamento era de € 11,1 M e o de SICC cifrava-se em € 3,6 M. De acordo com o Relatório de Gestão de 2013 deste Instituto, tal facto resulta de *"(...) migrações aplicacionais sem controlo financeiro de valores, da contabilização descentralizada em termos orgânicos com aplicação de diferentes metodologias contabilísticas e de um sistema de contabilização sem rigorosas medidas de controlo interno de dados (...)"*. Neste documento é ainda mencionado que o processo de correção *"(...) tem por base os dados residentes em conta corrente, muito embora não tenha sido possível validar a fidedignidade destes dados. Contudo, considerando que a informação residente em conta corrente foi a informada aos beneficiários, deve constituir a base deste trabalho, sendo possível uma validação mensal da qualidade de dados dos dois sistemas com a implementação de um novo interface"*. Ainda de acordo com o Relatório de Gestão do Instituto, na sequência de deteção de erros aplicacionais subjacentes ao programa que contabiliza as prestações sociais, foi identificada em 2009 a necessidade de desenvolver uma nova aplicação. A definição dos requisitos foi concluída em 2012, não havendo ainda conhecimento de que a mesma esteja implementada.

12.2.3.2.2. Passivo

O *"Passivo"* ascende a € 1.358,9 M, é constituído por *"Provisões para riscos e encargos"* pelas *"Dívidas a terceiros – Curto prazo"* e pelos *"Acréscimos e diferimentos"* e evidencia um acréscimo de cerca de € 203,4 M (17,6%). Este acréscimo decorre, essencialmente, dos *"Acréscimos e diferimentos"* de € 179,8 M (21,3%), com destaque para os *"Proveitos diferidos"* (mais € 178,1 M).

Os proveitos diferidos incorporam o registo de *"Juros vincendos"* relativos a acordos prestacionais. O Tribunal, em pareceres anteriores, tem vindo a pronunciar-se sobre a deficiente contabilização destes juros. Em 2012, foram contabilizadas importâncias significativas na conta *2741 - "Proveitos diferidos"* relativas à celebração de acordos prestacionais pelo IGFSS (€ 24,1 M) e pelo ISSM (€ 10,1 M). O ISSA registou uma importância diminuta (€ 87,20). Em 2013, o IGFSS registou acordos no valor de € 22,9 M, mas registou também a anulação de acordos no valor de € 8,5 M. O ISSM registou acordos

[1] Ofício n.º 1686, de 30/04/2013, ponto de situação sobre o acolhimento das recomendações formuladas nos Pareceres sobre a CGE.

[2] Regulamentados por: Portaria n.º 294-2013, de 30 de setembro, e a sua regulamentação estabelecida pelo Regulamento n.º 390-A/2013 (FCT) e 390-B/2013 (FGCT), publicados no DR 2.º S, de 14 de outubro.

no valor de € 840,8 m e uma anulação de acordos no montante de € 12,0 M. O ISSA não procedeu a qualquer registo. Questionado o IGFSS sobre o ponto de situação sobre a contabilização dos proveitos diferidos relativos aos juros vincendos, este informou que o Instituto de informática identificou várias lacunas na aplicação informática. Constata-se que tais lacunas põem em causa a fiabilidade dos valores registados nas demonstrações financeiras da segurança social[1]. O II iniciou o desenvolvimento de um novo módulo de acordos prestacionais para substituir o existente em 2013, que foi concluído em 2014, mas cuja implementação perspetiva apenas para o ano de 2015.

12.2.4. Demonstração de resultados

O quadro que segue espelha os proveitos e ganhos, os custos e perdas provenientes da atividade desenvolvida pelas entidades incluídas no perímetro de consolidação ao longo do triénio 2011/2013, bem como o valor dos respetivos resultados operacionais, financeiros, extraordinários e líquidos.

Quadro 17 – Demonstração de resultados da segurança social – 2011 a 2013

(em milhões de euros)

	Valor			Variação 2012/11		Variação 2013/12	
	2011	2012	2013	Valor	%	Valor	%
Custos e Perdas							
Transferências correntes/Subsídios concedidos e prestações sociais	22.568,6	23.238,5	24.286,2	670,0	3,0	1.047,7	4,5
Custos com o pessoal	272,6	248,7	267,0	-23,9	-8,8	18,3	7,4
Fornecimentos e serviços externos	103,8	88,2	78,5	-15,6	-15,0	-9,6	-10,9
Provisões do exercício	321,5	496,4	709,1	174,9	54,4	212,7	42,8
Amortizações do exercício	17,7	21,3	17,6	3,6	20,1	-3,7	-17,6
Outros custos e perdas operacionais	12,4	9,5	84,1	-2,9	-23,3	74,6	785,5
Total dos custos operacionais	**23.296,6**	**24.102,6**	**25.442,5**	**806,1**	**3,5**	**1.339,8**	**5,6**
Custos e perdas financeiras	2.221,2	838,0	600,5	-1.383,2	-62,3	-237,6	-28,3
Custos e perdas extraordinárias	602,6	127,4	6.248,5	-475,2	-78,9	6.121,1	4.804,6
Total dos Custos e Perdas	**26.120,4**	**25.068,1**	**32.291,5**	**-1.052,3**	**-4,0**	**7.223,4**	**28,8**
Proveitos e Ganhos							
Impostos e taxas	15.319,2	14.954,5	14.997,4	-364,7	-2,4	42,9	0,3
Transferências e subsídios correntes obtidos	8.236,0	9.296,3	10.916,2	1.060,3	12,9	1.619,9	17,4
Outros proveitos e ganhos operacionais	153,4	121,5	211,8	-31,8	-20,8	90,3	74,4
Total dos proveitos operacionais	**23.708,5**	**24.372,3**	**26.125,4**	**663,8**	**2,8**	**1.753,2**	**7,2**
Proveitos e ganhos financeiros	1.256,2	2.944,4	1.378,3	1.688,2	134,4	-1.566,1	-53,2
Proveitos e ganhos extraordinários	1.268,6	783,4	6.427,3	-485,2	-38,2	5.643,8	720,4
Total dos Proveitos e Ganhos	**26.233,3**	**28.100,2**	**33.931,0**	**1.866,9**	**7,1**	**5.830,9**	**20,8**
Resultados operacionais	411,9	269,7	682,9	-142,3	-34,5	413,4	153,3
Resultados financeiros	-965,0	2.106,4	777,8	3.071,4	318,3	-1.328,5	-63,1
Resultados extraordinários	666,0	656,0	178,8	-10,0	-1,5	-477,3	-72,8
Resultado líquido do exercício	**112,9**	**3.032,1**	**1.639,6**	**2.919,2**	**2.586,0**	**-1.392,5**	**-45,9**

Fonte: CSS/2011, CSS/2012, e CSS/2013.

Em 2013, os custos e proveitos extraordinários relevam um crescimento exponencial, relativamente ao período homólogo, devido à alteração de metodologia de contabilização das declarações de

[1] Foram identificadas as seguintes lacunas: *"a) Inexistência de ligação entre a dívida regularizada por acordo e o acordo, impossibilitando a sua contabilização para acordos migrados e carregados em GC; b) Falta de extrações para reconhecimento do valor em acordo, após a regularização da dívida; c) Falta de extrações para reconhecimento de eventual perdão de capital e juros (por decisão de tribunal); d) Falta de extrações para as anulações de pagamento de prestação"*. O MSESS em abril de 2013 informou o Tribunal de que naquele ano seriam efetuadas diligências no sentido de fiabilizar as contas dos acordos devido às lacunas atrás referidas e que se previa delinear uma solução para a correta contabilização a implementar em 2013.

remunerações que são objeto de estorno[1]. O resultado líquido apresenta um decréscimo de 45,9% relativamente ao ano anterior. Contudo, este resultado não reflete ainda os custos inerentes ao RERD, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-A/2013.

Tendo presentes as observações e os resultados obtidos na sequência das verificações e análises realizadas, apresentam-se seguidamente os seus efeitos nas contas que integram a demonstração de resultados:

- O valor dos proveitos provenientes de coimas e de custas encontra-se sobrevalorizado devido a um erro de parametrização de movimentos contabilísticos. Embora o sistema aplicacional GC proceda à anulação do valor das coimas e das custas, tal movimento não tem reflexo nas demonstrações financeiras porque não são feitas extrações para SIF com vista a refletir aqueles movimentos[2]. Esta situação agravou-se em 2013 com o RERD, em especial nos casos em que os contribuintes não procederam ao pagamento das coimas naquele período excecional. Assim, o valor em 31/12/2013 está sobrevalorizado, uma vez que o valor anulado da coima e o valor anulado da coima atenuada não tiveram reflexo nas demonstrações financeiras[3].

- Não se encontra refletido na conta *69 - Custos e perdas extraordinários* o valor de € 142,9 M relativo a juros (€ 129,1 M), coimas (€ 12,8 M) e custas (€ 99,3 m) dispensados e extintos no âmbito RERD. De salientar que o valor das coimas, cujas notificações foram emitidas entre o período de 01/11/2013 a 31/12/2013, foi registado nas demonstrações financeiras apenas pelo valor atenuado a pagar, facto que não permite refletir nestes documentos o valor dispensado de coimas e de custas associadas.

- Também não foi refletido na conta de *69 - Custos e perdas extraordinários* o valor dispensado de coimas e de custas, relativos aos processos de contraordenação regularizados por beneficiários e estabelecimentos sujeitos à relação jurídica de tutela e regulação no âmbito do RERD, que ascende a € 1,4 M. Todavia, o impacto no resultado líquido seria de apenas € 497,5 m, dado que foram constituídas provisões de cobrança duvidosa para estas dívidas, ascendendo as provisões acumuladas das referidas dívidas a € 889,7 m[4].

- No âmbito do RERD foram também dispensados juros (€ 45,7 M) e custas (€ 15,4 M) por dívidas cobradas em execução fiscal. Nem o proveito nem o custo extraordinário tiveram qualquer reflexo nas demonstrações financeiras.

[1] Em anos anteriores os movimentos de correção eram debitados na conta de proveitos extraordinários, o que levava à ocorrência de saldos contranatura.

[2] No momento da primeira notificação ao contribuinte é registado na conta corrente o valor da coima e o valor da custa. Não havendo pagamento voluntário ou contestação, o processo segue para a fase da decisão e aquando da notificação deste ato é de novo registado o valor da coima e da custa na conta corrente do contribuinte e anulados os dois anteriores registos. Todavia, os movimentos de anulação quer da coima quer da custa, por erro de parametrização informática, não são registados na aplicação que produz as demonstrações financeiras (SIF).

[3] No âmbito do RERD foi efetuado o seguinte procedimento de forma massiva: o valor das coimas que estavam registadas em conta corrente e em dívida, em 1/11/2013, foi anulado e foi registado o valor correspondente a 10% do valor registado ou € 10,0, caso aquela importância fosse menor. Nos casos em que o valor não foi pago pelo contribuinte no período em que a vigorou o RERD, em 31/12/2013, o valor da coima atenuada foi anulado e de novo registado o valor da coima inicialmente registada. Nem o movimento da anulação da coima inicial nem o movimento do valor atenuado tiveram reflexo nas demonstrações financeiras, pelo que no ano de 2013 foram lançados a mais proveitos correspondentes ao valor da coima atenuado e ao valor da coima inicial, nos casos em que o valor atenuado não foi pago. Nos casos em que esse valor foi pago, o valor sobrevalorizado corresponde ao valor da coima inicial.

[4] A cobrança das coimas de beneficiários e de estabelecimentos não foi refletida em 2013 nem na conta corrente nem na receita orçamental. Se tivessem ocorrido os procedimentos contabilísticos necessários, não teriam sido constituídas provisões do exercício para as dívidas regularizadas no âmbito do RERD e as provisões acumuladas de anos anteriores seriam revertidas.

- Não existem garantias de que a conta *7953 - Juros vincendos* reflita o valor dos juros vincendos cobrados no ano de 2013, face aos constrangimentos detetados nas operações de contabilização dos acordos prestacionais, referidos no ponto *12.2.3.2.2. – Passivo*, afetando, nessa medida, também, os resultados extraordinários.

- Não está a ser cumprido o princípio da especialização dos exercícios para os juros devidos com origem em dívida contributiva. Com efeito, não se encontram relevados nas demonstrações financeiras os juros vencidos até 31/12/2013. De acordo com o POCISSSS, os proveitos são reconhecidos quando obtidos, independentemente do seu recebimento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitam. Assim, os proveitos relevados na DR consolidada estão subvalorizados.

- O valor com portes de correios registado na conta *62 - Fornecimentos e serviços externos - Correios* está subvalorizado, dado que são realizados movimentos a crédito desta conta destinados a registar o valor das custas associadas aos processos de contraordenações instaurados aos beneficiários e aos estabelecimentos com relação jurídica de tutela e regulação pelo ISS, em cumprimento da Circular do IGFSS de 03/01/2009, procedimento que o IGFSS afirma que vai ser objeto de uniformização contabilística em 2014.

- A conta *697 - Custos e perdas extraordinárias - Correções de relativas a exercícios anteriores* releva a importância de € 255,1 m relativa a um custo assumido para efeitos de registo de prescrição de valores a receber pelos beneficiários, cujo prazo de 5 anos já se encontra ultrapassado, revertendo o mesmo a favor da segurança social e registado na conta *7984 - Proveitos e ganhos extraordinários - Prestações prescritas*. A metodologia adotada está relacionada com os desvios existentes entre as contas correntes (SICC) dos beneficiários e os valores relevados no SIF, registando-se, contudo, que conduz à anulação do efeito que o registo do proveito implicaria no resultado líquido.

- As deficiências apontadas no PCGE de 2012 ao nível das amortizações dos imóveis que ainda estão na posse do IGFSS não foram corrigidas, factos com impactos nas *"Amortizações do exercício"*. Verificou-se uma melhoria em 2013. No que respeita aos procedimentos contabilísticos inerentes ao registo das alienações. No entanto, ainda se registam falhas naqueles registos, pois existiam amortizações ativas, em 31/12/2013, para imóveis que foram alienados ou cedidos neste ano e um dos imóveis cedidos não foi objeto de abate, permanecendo no ativo do IGFSS em 31/12/2013. Foram ainda detetadas situações irregulares relativamente a imóveis que já tinham sido alienados em anos anteriores (parcela relativa ao terreno) ou que ainda permanecem no ativo do IGFSS (amortização de edifícios que na realidade são parcelas de terrenos).

Face ao exposto, considera-se que resultado líquido do exercício não é fiável.

Por último, salienta-se que o CRCSPSS veio estabelecer contraordenações a aplicar para os pagamentos fora de prazo (artigos 42.º e 43.º) para os factos ocorridos a partir de 1 de janeiro de 2011. No entanto, verifica-se que até à presente data ainda não foram instaurados processos relativos àquela sanção.

13. Análises Complementares

13. ANÁLISES COMPLEMENTARES

13.1. Caracterização do sistema de pensões da responsabilidade da SS

Enquadrado no modelo social europeu, o sistema público de pensões português está ancorado em princípios de repartição da riqueza[1] e de reforço da função redistributiva do Estado[2]. As prestações aqui inseridas destinam-se a cobrir os riscos inerentes às eventualidades de invalidez, velhice e sobrevivência. No sistema previdencial – repartição, a atribuição e o valor das prestações encontram-se dependentes da condição do beneficiário enquanto contribuinte do sistema; já no sistema social de cidadania, a sua atribuição depende exclusivamente das suas condições de vida[3].

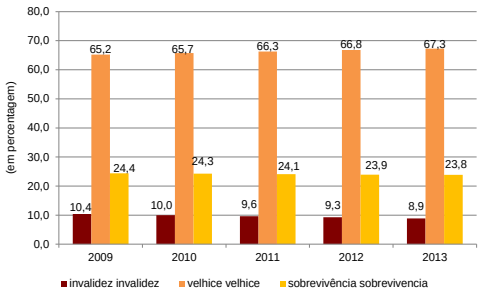
13.1.1. Caracterização da população alvo

O número total de beneficiários de pensões do SSS atingiu, no final de 2013, 3.001.520 indivíduos (mais 19.876 que em 2012), valor que representa um crescimento de 0,7% face ao período homólogo anterior e de 5,0% no quinquénio. Por eventualidade, destaca-se a velhice, que representou 67,3% do total, seguindo-se-lhe a sobrevivência com 23,8% e a invalidez com 8,9%.

Quadro 18 – Beneficiários de pensões

(unidades e %)

Anos	Invalidez	vhr	Velhice	vhr	Sobrevivência	vhr	Total	vhr
2009	297.186	-1,8	1.864.840	2,1	697.243	1,3	2.859.269	1,5
2010	289.409	-2,6	1.903.525	2,1	703.131	0,8	2.896.065	1,3
2011	282.697	-2,3	1.951.031	2,5	709.917	1,0	2.943.645	1,6
2012	277.113	-2,0	1.991.191	2,1	713.340	0,5	2.981.644	1,3
2013	266.880	-3,7	2.018.828	1,4	715.812	0,3	3.001.520	0,7
tmvh		**-2,7**		**2,0**		**0,7**		**1,2**
Var % 09/13		**-10,2**		**8,3**		**2,7**		**5,0**



Fonte: Estatísticas da SS. Até 2012 utilizaram-se os dados constantes de Pareceres anteriores. Para 2013 utilizaram-se os dados extraídos em 1 de setembro de 2014.

Quando comparado o universo dos beneficiários ativos (contribuintes) com o dos beneficiários passivos (pensionistas) do SSS, constata-se que, enquanto o último tem vindo a manter uma evolução estável (crescimento médio de 1,2% ao ano) ao longo do período observado (2009-2013), o universo dos contribuintes apresentou um decréscimo de 8,0%, no mesmo intervalo (variação média anual de menos 2,1%).

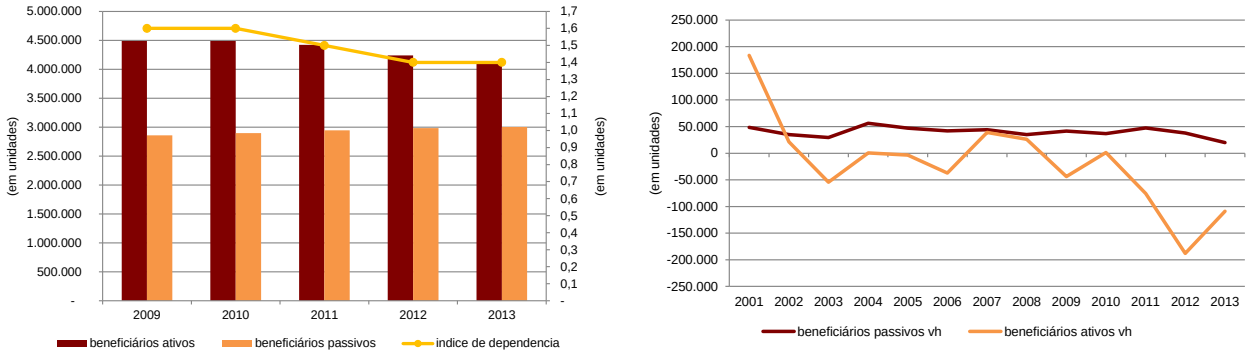
[1] Sistema contributivo, em que a despesa com pensões é suportada pelas contribuições da população ativa empregada e respetivas entidades empregadoras e deve autofinanciar-se (sistema previdencial – repartição).

[2] Sistema não contributivo que, em contraposição aos sistemas de capitalização, tem por objetivo assegurar benefícios a camadas da população que não tenham contribuído para o sistema (sistema social de cidadania – subsistemas de solidariedade e proteção familiar).

[3] Nas pensões do regime não contributivo (solidariedade e proteção familiar), a sua atribuição encontra-se relacionada com as condições de vida do beneficiário e assenta numa base de repartição da riqueza criada (transferência de recursos entre os cidadãos, de modo a que, num determinado contexto económico e social, todos tenham igualdade de acesso a um conjunto mínimo de bens e serviços básicos).

Assim, o rácio que compara o número de beneficiários ativos com o número de beneficiários passivos do sistema decresceu de forma gradual e constante (Gráfico 8) no período observado. Entre 2009 e 2013 a relação entre beneficiários ativos e passivos passou de 1,6 para 1,4, respetivamente. Esta tendência decorre da conjugação de vários fatores: de natureza estrutural, designadamente, do aumento da esperança de vida aos 65 anos (18,97 anos, em 2013), do envelhecimento da população (por cada 100 indivíduos com menos de 15 anos existem 136 indivíduos com 65 ou mais anos), da baixa taxa de substituição geracional (em 2013 o número médio de crianças por mulher em idade fecunda foi de 1,21 que compara com 1,35 em 2009 e com 2,1 para se verificar uma efetiva renovação da população); de natureza conjuntural, estes relacionados com o ciclo económico, que tendem a pressionar o SSS em dois sentidos: diminuição do número de contribuintes líquidos e aumento antecipado do número de beneficiários de pensões de velhice, que, mesmo não dispondo de determinadas condições de acesso a essas prestações, mas no pressuposto e que não voltarão a ser absorvidos pelo mercado de trabalho, o vão sendo pelo sistema.

Gráfico 8 – Beneficiários ativos e passivos do SSS – índice de dependência



Fonte: Estatísticas da SS e INE.

13.1.2. Pensões médias mensais da SS

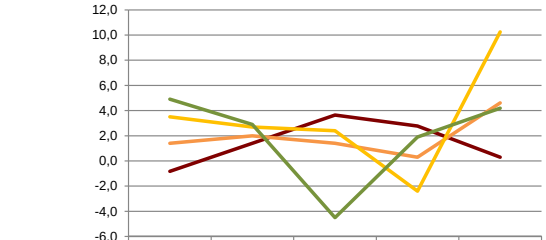
Nas eventualidades consideradas, foi a pensão de velhice que apresentou os valores médios mais elevados (€ 509,8), sendo a pensão de sobrevivência a que exibiu os valores médios mais baixos (€ 244,0). Em todos os casos, as pensões médias situaram-se acima dos valores mínimos fixados por lei (velhice e invalidez € 256,8, sobrevivência € 154,1).

Quando comparadas com os valores estimados para o limiar da pobreza (€ 409,0 por adulto equivalente, em 2012[1]), constata-se que o valor mínimo legalmente previsto para as pensões de velhice e invalidez em Portugal ronda os 62,8% daquele valor, situação que já não se verifica para os valores médios das pensões de velhice e de invalidez que o superaram, mas que se mantem para os valores médios das pensões de sobrevivência (59,6% daquele valor).

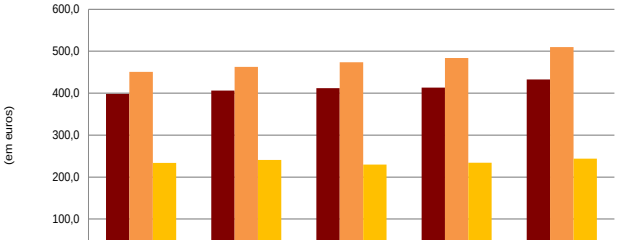
[1] INE – rendimento e condições de vida e rendimento das famílias (UE – SILC) - 2013 – dados provisórios - Linha da pobreza – limiar do rendimento abaixo do qual se considera que uma família ou um individuo estão em risco de pobreza. Foi convencionado pela CE que esse valor corresponde a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente de cada país. Passou de € 421,0 mensais em 2010 para € 416,0 em 2011e para € 409,0 em 2012.

Segundo o Eurostat, a partir de 2006, as taxas de substituição do rendimento têm vindo a convergir para a média da UE27, que ronda os 50% dos rendimentos da população ativa com idades próximas da idade da reforma[1].

Gráfico 9 – Pensões médias mensais



	2009	2010	2011	2012	2013
IPC	-0,8	1,4	3,7	2,8	0,3
invalidez	1,4	2,0	1,4	0,3	4,6
velhice	3,5	2,7	2,4	-2,4	10,3
sobrevivência	4,9	2,9	-4,5	1,9	4,2



	2009	2010	2011	2012	2013
invalidez	398,5	406,3	412,2	413,5	432,8
velhice	450,7	462,7	473,8	484,0	509,8
sobrevivencia	233,9	240,7	229,9	234,2	244,0

Nota: Cálculos da DGTC (Despesa paga/n.º beneficiários publicado nas estatísticas da segurança. social/12). As pensões dos Antigos combatentes foram desagregadas por eventualidade, de modo a obter comparabilidade com os anos anteriores.

Fonte: Estatísticas da SS e INE.

13.1.3. Despesas com pensões

Em 31 de dezembro de 2013, a despesa com pensões e complementos, paga pelo SSS, totalizou € 15.832,0 M mais 5,9% que no período homólogo anterior (63,6% da despesa efetiva e 63,7% da despesa corrente do SSS). Desta, 78,0% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice[2], e 73,2% enquadraram-se no sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez[3] e sobrevivência[4] representaram, no seu conjunto, no período de referência, 22,0% do total da despesa

[1] EUROSTAT: *"Entre 2004 e 2008 a taxa de substituição na UE27 permaneceu relativamente estável, em torno de 51%, o que significa que os pensionistas dispunham de cerca de metade dos ganhos individuais dos indivíduos que estavam prestes a reformar-se. O indicador em Portugal, desde 2006, regista valores próximos da média da UE27. Até esse ano os valores eram significativamente superiores. Em 2009 e 2010, registaram-se aumentos no valor do indicador, mais acentuados em Portugal (50% em 2008, 53% em 2009 e 56% em 2010), do que na UE27 (51% em 2008, 53% em 2009 e 54% em 2010)"* – taxa de substituição: rácio entre a mediana das pensões individuais das pessoas reformadas na faixa etária 65-74 anos e a mediana dos ganhos individuais das pessoas em atividade na faixa etária 50-59 anos, excluindo outras prestações sociais.

[2] Prestação paga aos trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes e beneficiários do seguro social voluntário que reúnam as seguintes condições: terem mais de 65 anos de idade e uma carreira contributiva com um mínimo de 15 anos (ou 144 meses para os beneficiários do seguro social voluntário). Nos casos em que o beneficiário não cumpra o requisito inerente ao prazo de garantia (carreira contributiva), poderá haver lugar à atribuição de uma pensão social de velhice. O prazo de garantia é contabilizado da seguinte forma: até 31 de dezembro de 1993, cada período de 12 meses com registo de descontos para a SS corresponde a um ano; a partir de 1 de janeiro de 1994, cada período de 120 dias de descontos para a SS (seguidos ou interpolados) corresponde a um ano. No cálculo da pensão: até 31 de dezembro de 2006, são ponderados os 10 melhores anos dos últimos 15 anos da carreira contributiva do beneficiário. A partir dessa data o valor da pensão pondera toda a carreira contributiva até ao limite de 40 anos.

[3] Destinada a proteger os beneficiários em situações de incapacidade permanente, sendo modelada de acordo com o grau de incapacidade (relativa ou absoluta), e pode ser acumulada com rendimentos do trabalho, não podendo a soma dos rendimentos do beneficiário exceder o valor que serviu de base ao cálculo da pensão, situação em que será suspensa a sua atribuição.

[4] Prestação paga aos familiares do beneficiário falecido destinando-se a compensar a falta de rendimentos motivada pelo seu falecimento. Pode variar entre os 20% e os 80% da pensão a que o beneficiário teria direito, consoante o número de herdeiros habilitados. O valor da prestação é dividido por todos os herdeiros.

com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,8%). As despesas com pensões subiram em todas as eventualidades: mais 0,8% na invalidez, mais 4,5% na sobrevivência e mais 6,8% na velhice, face a 2012.

No quinquénio (2009 – 2013) onde se integra o período de vigência do PAEF (2011 – 2013), a despesa com pensões e complementos da SS foi sendo objeto de um conjunto de medidas de natureza regressiva, com o objetivo de colocar e manter esta despesa num contexto estrutural sustentável. Porém, a rigidez do sistema e da estrutura social que o sustenta, com uma camada populacional envelhecida relevante e a precariedade das medidas aplicadas, mais centradas no objetivo de curto prazo, constituíram fatores determinantes para que esta despesa não regredisse de forma consistente e continuada, com a execução de 2011 e 2012 a evidenciar apenas uma desaceleração do crescimento (3,1% e 3,4%, respetivamente que compara com um crescimento de 4,1% em 2010), evolução que já não se verificou no período subsequente, com estas despesas a demonstrarem uma tendência de crescimento acelerado face ao período homólogo anterior, em linha com a tendência desenhada no cenário base do OE/2013, o qual previa um crescimento das despesas com pensões na ordem dos 3,6%, posteriormente ajustado para 6,6%. Assim, entre 2012 e 2013, a despesa com pensões inverteu a sua trajetória de desaceleração do crescimento, apresentando um aumento de 5,9%, (próxima da verificada nos anos em que estas despesas não tinham sido ainda objeto de qualquer medida restritiva), pressionada pela reposição do pagamento dos subsídio de férias e de Natal e pela atualização do valor das pensões mínimas em 1,1%, não tendo as medidas de contenção aplicadas com permanência no tempo (suspensão da atribuição de pensões antecipadas e constrangimentos nas fórmulas de cálculo) sido suficientes para manter a tendência regressiva iniciada em 2011. Acresce referir que a aplicação da CES às pensões pagas a um único titular permitiu arrecadar receita no valor de € 152,8 M, gerando assim uma poupança de cerca de 1% da despesa com as pensões do SSS.

Quadro 19 – Pensões e complementos

(em milhões de euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	10/09 %	11/10 %	12/11 %	13/12 %	TCMA 09/13
Pensão Invalidez	1.421,2	1.411,1	1.398,3	1.374,9	1.386,0	-0,7	-0,9	-1,7	0,8	-0,6%
Pensão Sobrevivência	1.956,8	2.030,9	1.958,4	2.004,6	2.095,6	3,8	-3,6	2,4	4,5	1,7%
Pensão Velhice	10.086,6	10.569,9	11.092,1	11.564,1	12.350,3	4,8	4,9	4,3	6,8	5,2%
Total	**13.464,7**	**14.011,9**	**14.448,7**	**14.943,6**	**15.832,0**	**4,1**	**3,1**	**3,4**	**5,9**	**4,1%**
Sistema Previdencial	9.987,7	10.374,7	10.828,6	10.756,4	11.582,7	3,9	4,4	-0,7	7,7	3,8%
Sistema de Proteção Social e de cidadania	3.476,9	3.637,2	3.620,2	3.671,2	3.742,7	4,6	-0,5	1,4	1,9	1,9%
Subsistema Proteção Familiar	357,1	367,2	370,1	371,4	360,8	2,8	0,8	0,4	-2,9	0,3%
Subsistema Solidariedade	3.119,8	3.270,1	3.250,1	3.299,8	3.381,9	4,8	-0,6	1,5	2,5	2,0%
Sistema Regimes Especiais	-	-	-	516,0	506,5				-1,8	-
Total	**13.464,7**	**14.011,9**	**14.448,7**	**14.943,6**	**15.832,0**	**4,1**	**3,1**	**3,4**	**5,9**	**4,1%**

Nota: (1) Valores não consolidados. (2) As pensões dos Antigos combatentes foram desagregadas por eventualidade de modo a obter comparabilidade com os anos anteriores. (3) as pensões pagas por conta dos regimes especiais também foram desagregadas por eventualidades.

Fonte: CSS/2009 a 2013 e mapa das pensões.

13.1.4. Financiamento do sistema de pensões do SSS

O sistema de pensões da SS é financiado por receitas provenientes das quotizações dos futuros beneficiários e das contribuições das entidades empregadoras (sistema previdencial - repartição), por transferências do OE e por receitas fiscais consignadas (sistema de proteção social de cidadania - subsistema de solidariedade e subsistema de proteção familiar). O volume de receitas obtido em cada momento varia de acordo com o crescimento económico (capacidade de a sociedade criar riqueza), com o nível de emprego (que determina a relação entre contribuintes líquidos e beneficiários líquidos do sistema) e com a duração média da esperança de vida aos 65 anos (período de tempo em que a pensão será paga a um determinado beneficiário). A sustentabilidade do sistema de repartição depende ainda da capacidade que a sociedade tem de assegurar taxas de substituição da população[1] (em cada geração) que devem ser consistentes com as necessidades de financiamento futuras do sistema e da solidariedade intergeracional[2].

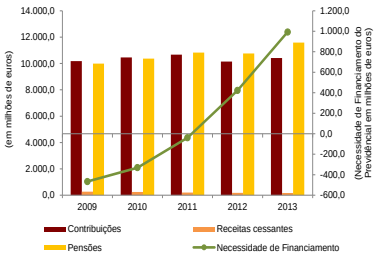
No atual contexto, caracterizado por um forte abrandamento do ciclo económico, baixas taxas de substituição da população (menos população ativa)[3], elevadas taxas de desemprego (menos população ativa empregada), com salários mais baixos e crescimento dos fluxos migratórios para o exterior, as receitas inerentes ao financiamento do sistema de pensões tendem a diminuir, tornando incerta a sua capacidade de sustentabilidade financeira, uma vez que as despesas com pensões tendem a aumentar, designadamente as relativas às pensões de velhice e de sobrevivência, por via do aumento da esperança média de vida aos 65 anos[4].

Apresenta-se a seguir (Quadro e Gráfico 20) a evolução, para os últimos 5 anos (2009 - 2013), das pensões do sistema contributivo e das receitas inerentes ao seu financiamento. Tendencialmente deficitário no período observado (que contrasta com o primado da auto sustentabilidade presente na sua génese), o sistema previdencial - repartição foi, em 2013, reforçado com verbas provenientes do OE destinadas ao financiamento do seu défice, situação que apenas se verificou em 2012 e em 2013, uma vez que os défices anteriores foram ultrapassados com recurso aos saldos acumulados.

Quadro 20 – Pensões do regime contributivo (sistema previdencial – repartição)

(em milhões de euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
Contribuições	10.180,4	10.462,8	10.667,5	10.151,6	10.417,4
Receitas cessantes	274,2	242,8	200,2	181,7	172,6
Pensões	9.987,7	10.374,7	10.828,6	10.756,4	11.582,7
Necessidade de Financiamento	**-466,9**	**-330,9**	**-39,1**	**423,1**	**992,7**



Nota: (1) Valores não consolidados. (2) Para efeitos desta análise, a receita de contribuições foi expurgada dos valores destinados ao financiamento das prestações imediatas. Cálculos DGTC.

Fonte: CSS/2009 a CSS/2013.

[1] Segundo os últimos dados publicados pelo INE, entre 2009 e 2013 a taxa sintética de fecundidade em Portugal evoluiu de 1,4 nados vivos por mulher residente em idade fecunda para 1,2.

[2] Compromisso entre gerações que estabelece que a geração futura estará disponível para dispor de uma parte do seu rendimento para pagamento das pensões da geração anterior.

[3] Segundo o INE, em 31 de dezembro de 2013 residiam em Portugal 10.427.301 indivíduos, menos 145 mil pessoas nos últimos 3 anos (saldo natural: menos 47.505 pessoas; saldo migratório: menos 97.915 pessoas).

[4] A esperança média de vida aos 65 anos, em 2013, foi de 18,97 anos para a média da população.

As pensões a que respeita o Quadro 21 seguinte (pensões do sistema regimes especiais) estão previstas no Decreto-Lei n.º 127/2011 e no Decreto-Lei n.º 88/2012. O quadro seguinte evidencia a despesa efetuada e as receitas inerentes ao seu financiamento.

Quadro 21 – Pensões do Sistema Regimes Especiais

(em milhões de euros)

	2011	2012	2013
Pensões	-	516,0	506,5
Necessidade de financiamento	-	516,0	506,5
Financiamento		516,0	506,5
Transf. CGA - BPN	-	0,1	0,3
Transf. do MSESS – Reg. Subs. Bancário	-	515,8	506,2

Fonte: CSS de 2011 a 2013.

Totalmente financiadas pelo OE, as pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania), ao longo do período observado, oscilaram entre os 25,8% do total das pensões pagas em 2009 e os 23,6% em 2013. Entre 2009 e 2013 estas pensões aumentaram 7,6%, o equivalente a uma taxa média da variação anual na ordem dos 1,9% e consumiram cerca 67,6% das transferências do OE. Neste segmento também continua a ser a velhice a eventualidade que mais pressão exerce sobre o sistema (78,1%).

Quadro 22 – Pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania)

(em milhões de euros)

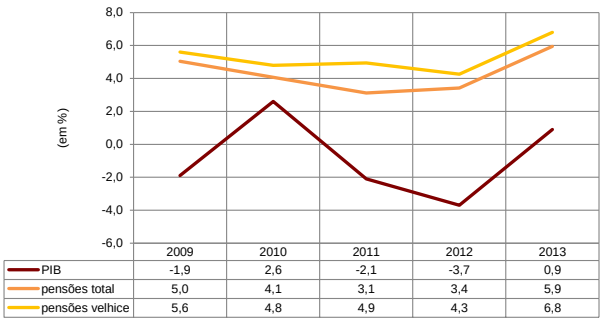
	2009	2010	2011	2012	2013
Subsistema Proteção Familiar	**357,1**	**367,2**	**370,1**	**371,4**	**360,8**
Pensão Invalidez	53,3	55,5	57,4	59,5	59,3
Pensão Sobrevivência	32,8	34,5	26,5	26,8	26,5
Pensão Velhice	271,0	277,1	286,3	285,1	275,0
Subsistema Solidariedade	**3.119,8**	**3.270,1**	**3.250,1**	**3.299,8**	**3.381,9**
Pensão Invalidez	395,4	396,3	386,1	402,1	399,3
Pensão Sobrevivência	300,3	306,6	309,4	323,3	333,8
Pensão Velhice	2.424,1	2.567,2	2.554,5	2.574,4	2.648,9
Total das Pensões não Contributivo	**3.476,9**	**3.637,2**	**3.620,2**	**3.671,2**	**3.742,7**
Necessidade de Financiamento	**3.476,9**	**3.637,2**	**3.620,2**	**3.671,2**	**3.742,7**
Transferências para cumprimento da LBSS	**5.696,0**	**6.388,6**	**5.720,8**	**5.487,1**	**5.535,7**

Fonte: CSS/2009 a 2013.

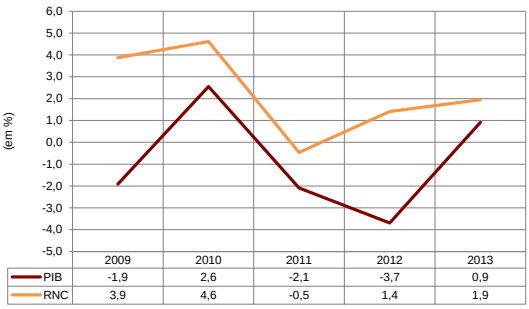
Tratando-se de um sistema que assenta sobretudo na repartição da riqueza produzida, a sustentabilidade do mesmo revelou-se frágil no período observado, com o PIB a recuar ou a evidenciar uma evolução positiva ténue (mais 0,9% face a 2012), enquanto a despesa com pensões cresceu no mesmo intervalo 5,9%. Em média, no quinquénio, as despesas com pensões apresentaram um crescimento de 4,1% ao ano, enquanto o PIB diminuiu a uma taxa de cerca de 0,6%. Em percentagem do PIB, as despesas com pensões evoluíram dos 7,7% em 2009 para 9,2% em 2013, efeito que decorre quer da evolução crescente da despesa com pensões quer da evolução negativa da variável de comparação.

O Gráfico 10 compara a evolução da despesa com pensões no quinquénio (2009 – 2013) com a evolução do PIB no mesmo período. Desta observação resulta um desfasamento consistente das variáveis em confronto.

Gráfico 10 – Evolução da despesa com pensões no quinquénio



	2009	2010	2011	2012	2013
PIB	-1,9	2,6	-2,1	-3,7	0,9
pensões total	5,0	4,1	3,1	3,4	5,9
pensões velhice	5,6	4,8	4,9	4,3	6,8



	2009	2010	2011	2012	2013
PIB	-1,9	2,6	-2,1	-3,7	0,9
RNC	3,9	4,6	-0,5	1,4	1,9

Fonte: CSS/2009 a 2013 e INE.

Entre 2009 e 2012 a evolução da despesa com pensões foi de retração (período de ajustamento da despesa pública), situação que se inverteu em 2013 com as despesas com pensões a retomarem uma tendência evolutiva crescente, próxima daquela que se verificou antes do esforço de ajustamento da despesa pública (mais 5,0% em 2009 que compara com 5,9% em 2013).

A despesa com pensões do sistema não contributivo apresentou uma evolução crescente no mesmo período, apenas recuando em 2011, ano em que os valores das pensões mínimas não foram sujeitas a qualquer atualização. Assim, entre 2009 e 2013 estas pensões apresentaram um crescimento médio anual na ordem dos 1,9% (mais 0,9% para o PIB, no mesmo período), tendência justificada por uma aplicação mais moderada das medidas de ajustamento da despesa pública a estas pensões, as mais baixas de todo o SSS.

13.1.5. Suspensão do pagamento de pensões

Foi realizada uma análise aos ficheiros de pensões disponibilizados pelo II, tendo-se verificado que, durante o ano de 2013, foram suspensas cerca de 124.404 pensões da responsabilidade do CNP. De entre estas, 660 pensões apontavam como facto gerador da suspensão a falta de prova de vida. Das restantes pensões suspensas, independentemente dos factos que as motivaram, para 1.223 pensões a suspensão ocorreu decorridos mais de 6 meses após a data do facto gerador da suspensão do abono e em 832 situações a causa geradora da suspensão foi o falecimento do beneficiário. Para estes dois grupos de pensões (660 e 832) foi solicitado ao ISS que prestasse informação específica relativamente a cada pensão. Da análise conjugada entre a informação constante dos ficheiros iniciais e a prestada pelo ISS, cabe destacar:

- Entre a data da ocorrência do facto gerador da suspensão do abono da pensão e a sua efetiva suspensão, decorreram períodos de tempo que variaram entre os 6 meses e os 18 anos. Mesmo nos casos em que havia conhecimento do falecimento do pensionista, os abonos continuaram a ser feitos, num caso durante quatro anos.
- Nos casos em que havia suspeição fundada da ocorrência do facto gerador da suspensão ou cessação (casos em que a anotação do óbito já constava das bases de dados da AT e era do conhecimento do ISS), a suspensão do abono da pensão não foi acionada.
- Nos casos em que o beneficiário da pensão não se encontrava fiscalmente identificado, o ISS não procedeu à suspensão do pagamento da pensão nem promoveu qualquer diligência

adicional, resultando daqui que os rendimentos colocados à disposição destes pensionistas não eram comunicados à AT, gerando situações que podem configurar fuga ao fisco.

- O ISS admitiu existirem casos (embora residuais) em que não tinha conhecimento do óbito do pensionista, outros em que existiam fortes indícios da perda de direito já ter ocorrido e ainda outros casos em que da identificação do pensionista não constava o número de identificação fiscal (NIF), situações que se encontrariam em clarificação.

- Cabe, no entanto, referir que, em 2013, o ISS-CNP iniciou procedimentos de atualização de dados. No entanto, as diligências em curso para esclarecer a condição destes beneficiários de pensões não são adequadas na medida em que não garantem resultados corretos e fiáveis, designadamente nos casos em que o procedimento adotado foi o de notificar todos os pensionistas (de idades superiores a 90 anos) cuja anotação de óbito já se encontrava na AT. No resultado destas diligências destacam-se 130 respostas em que os beneficiários informaram ainda estar vivos, respostas que parecem ter sido aceites sem recurso a diligências adicionais. O procedimento correto deveria passar pelo cruzamento de dados com a tabela de óbitos do MJ ou obtenção de informações individualizadas junto das conservatórias do registo civil.

- Os valores indicados como indevidamente abonados não são consistentes com os esclarecimentos prestados pelo ISS no que diz respeito ao apuramento dos mesmos (soma das pensões pagas entre a data do facto - ocorrência do óbito - e a data do efeito - suspensão do abono -, cálculo produzido automaticamente pelo sistema), quer no que diz respeito aos montantes apurados[1], quer no que diz respeito à falta de apuramento para situações em que houve pagamentos indevidos.

- Analisadas as formas como o CNP toma conhecimento da ocorrência dos factos geradores de alteração do direito ou da condição do beneficiário, as mesmas parecem ter sempre, para os casos analisados, uma ocorrência fortuita: denúncia, contacto de familiares, pedido de prestações por morte, informação sem fonte identificada, entre outras, não sendo possível identificar pontos de controlo sistémicos que previnam a deteção destas situações (mesmo nos casos em que os óbitos ocorreram recentemente, por exemplo em 2012 e 2013, o recurso às tabelas do MJ é sempre residual – 56 casos em 604 ocorrências.

- A informação remetida contém diversas incoerências, inconsistências e incorreções para além das já referidas, como datas incorretas (anos 2032, 3013, 1900), falta de dados, como sejam datas de nascimento dos beneficiários, identificação fiscal dos mesmos, valores a reintegrar nos cofres da SS por terem sido indevidamente pagos, datas do primeiro abono das pensões em análise, entre outros.

Na área das pensões, procedeu-se ao acompanhamento das situações ilegais e irregulares relatadas nos Pareceres da CGE de 2011[2] e 2012[3], dando-se seguidamente conta das informações prestadas pelo ISS a este respeito e do entendimento do Tribunal sobre as mesmas. Assim:

1. No PCGE/2011 foi relatada uma situação de atribuição, em 2007, de uma pensão sem que estivessem preenchidos os requisitos legais e das consequências financeiras da revogação do

[1] Em sede de contraditório, o ISS alega como incorreto o valor de € 249.335,56 indicado no anteprojeto de Parecer como um dos exemplos das inconsistências relativamente ao apuramento dos valores indevidamente abonados. Esclarece-se que o valor indicado é exatamente o que consta do ficheiro remetido pelo Senhora Presidente do Conselho Diretivo do ISS através do *e-mai*l de 03/11/2014.

[2] Disponível em www.tcontas.pt. Ponto 14.1.1.

[3] Disponível em www.tcontas.pt. Ponto 13.1.5.

inerente ato administrativo, objeto de acompanhamento no PCGE/2012. Nessa sede, constatou-se que o Instituto tinha, numa fase inicial, solicitado à beneficiária a devolução dos montantes recebidos nos dois anos anteriores ao ato de revogação e, posteriormente, tinha alterado a sua posição, com base numa orientação técnica então não disponibilizada, passando a considerar que a beneficiária estava apenas obrigada à devolução das verbas recebidas no ano anterior à revogação.

Tendo em conta que a lei vigente não acolhe nenhum dos mencionados entendimentos, solicitou-se ao ISS que tomasse em conta a necessária subordinação das orientações técnicas à lei e que desse conhecimento das diligências tomadas com vista à regularização da situação de forma consentânea com aquela. Em resposta, o Instituto mais uma vez invoca a orientação técnica, que junta, alegando que *"relativamente às prestações continuadas, cada ato de processamento constitui um ato jurídico individual e concreto sendo que a verificação da ilegalidade de atribuição da prestação determina a cessação da respetiva concessão e a revogação abrange todos os atos de pagamento até um ano atrás, a contar da prática do ato de revogação"* e ainda que a orientação técnica cumpre a lei em vigor, incluindo o n.º 2 do artigo 79.º da LBSS.

No que respeita ao caso em análise, de ato administrativo de atribuição de prestações sociais continuadas em que a revogação do ato de atribuição já não pode ocorrer por via da remissão do n.º 1 do artigo 79.º da LBSS para o artigo 141.º do CPA, uma vez que já expirou o prazo aí previsto, rege o n.º 2 do artigo 79.º da LBSS, isto é, mesmo depois do decurso do prazo de sanação do ato, o mesmo continua a poder ser revogado, embora a revogação produza apenas, nos termos legais, efeitos para o futuro, o que, inviabilizando embora a recuperação de prestações pagas antes da prática do ato revogatório, permite fazer cessar o pagamento das prestações decorrentes do ato de atribuição revogado. Daqui decorre que, no caso em análise, a pensão pode ser feita cessar por via do ato revogatório, cumpridos que sejam os procedimentos legais exigíveis, mas nenhuma devolução pode ser exigida à beneficiária.

A orientação técnica invocada introduz, na matéria em análise, fatores não constantes da lei[1] e, ao invés de a clarificar, dificulta substancialmente o seu entendimento e aplicação.

Em sede de contraditório, o ISS vem alegar que a referência da orientação técnica a atos de processamento tem por fundamento a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo vertida, designadamente, no Acórdão de 5/06/2008, proferido no processo n.º 01212/2006. Consultado o referido Acórdão, constata-se que o mesmo, bem como a jurisprudência aí citada, vão no sentido de que os atos de processamento devem ser considerados atos administrativos e não meras operações materiais apenas *"na medida em que contenham uma definição voluntária e inovatória, por parte da Administração, da situação jurídica do funcionário abonado, relativamente ao processamento em determinado sentido e com determinado conteúdo*[2]*"*. Ora, os atos de processamento de pensões são, em regra, meros atos materiais mensais de execução do ato administrativo de atribuição da pensão, não revestindo as características exigidas pela jurisprudência invocada pelo ISS para que possam considerar-se verdadeiros atos administrativos. Assim, mantém-se a apreciação formulada sobre a matéria.

[1] Não se entende, na alínea b) do seu ponto 4.1, a alusão a atos de processamento, que são meras formas de execução do ato administrativo que, reconhecendo o direito do beneficiário à pensão, o atribui e que é sempre o ato versado na LBSS. Nos termos da LBSS, o ato a revogar é o que a própria lei indica, isto é, o ato inicial de atribuição da prestação continuada.

[2] O Acórdão do mesmo Tribunal de 19/12/2007, proferido no processo n.º 0899/07, citado no primeiro, refere ainda como requisitos do ato de processamento, para que possa ser configurado como um ato administrativo, que cada ato de processamento seja validamente notificado ao interessado, com indicação do autor do ato e do sentido e da data da decisão, que considera elementos essenciais do ato administrativo.

Alega também o ISS que há que distinguir as situações em que a falta de preenchimento dos requisitos para atribuição da prestação é contemporânea do ato ou posterior, uma vez que as consequências jurídicas são distintas, como decorre da jurisprudência que invoca[1]. No caso vertente a falta de requisitos existia já à data da atribuição da pensão, pelo que, de acordo com o primeiro dos invocados Acórdãos, configura uma "ilegalidade genética do ato de concessão", consubstanciando um ato revogatório, sujeito à disciplina jurídica oportunamente explicitada, que se mantém.

2. No PCGE/2012 foi relatada uma situação de atribuição de uma pensão de valor superior ao devido, por errada introdução na aplicação informática respetiva de um período contributivo que, na realidade, não se havia verificado. Nesta situação, também relativa a ato administrativo de atribuição de prestações continuadas, sujeito ao mesmo regime jurídico do ato anteriormente analisado, não alterado2 no período a que se refere o artigo 141.º do CPA, por remissão do artigo 79.º, n.º 1 da LBSS, o ISS aplicou, e bem, atento o que ficou expresso na situação precedente, o n.º 2 do artigo 79.º da mesma Lei, revendo-se o montante para futuro e não se exigindo ao beneficiário qualquer devolução.

   Daqui se constata que situações de facto e de direito semelhantes foram tratadas pelo ISS de forma diferente, uma em desrespeito pelo legalmente preceituado e outra em obediência à lei, o que importa corrigir, em obediência ao princípio da igualdade perante a lei.

3. Também naquele PCGE foi relatada a situação de uma beneficiária que recebeu quantia superior à devida durante um período em que, indevidamente, acumulou a perceção de uma pensão do estrangeiro com complemento social. A este propósito, o ISS vem afirmar, de forma documentada, que o montante indevidamente pago - € 1.801,55 - já foi reposto pela beneficiária.

   Ainda com respeito à mesma beneficiária, abrangida pela convenção sobre Segurança Social entre Portugal e o Canadá, vêm sendo indevidamente pagos valores referentes ao complemento social de 13.º e 14.º meses, pagamentos estes que o Tribunal já considerou serem indevidos no PCGE/2012. O ISS vem reafirmar que *"(...) no que diz respeito aos adicionais relativos ao 13.º e 14.º mês, que a beneficiária tem direito ao valor da pensão sem que o mesmo esteja limitado (montante correspondente à carreira contributiva em Portugal = € 256,79), por apenas receber pensão do estrangeiro 12 meses no ano (...)"*. Para o efeito baseia-se na *"(...) orientação da antiga Direção-Geral dos Regimes de Segurança Social, atual Direção-Geral de Segurança Social (DGSS), relativa à interpretação do artigo 41º do Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro, os montantes adicionais devem ser pagos por inteiro nas situações em que os outros países não contemplem o pagamento destes. O artigo 41.º do Decreto-Lei 187/2007, de 10 de maio, mantém a mesma redação, pelo que foi entendido manter aquela interpretação."*.

   Também neste caso importa corrigir a situação deste beneficiário, conformando-a com a lei.

[1] Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 20/10/2004, proferido no processo n.º 0301/04 e Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 30/11/2012, proferido no processo n.º 00356/07.4BEMDL.

[2] No caso vertente, um maior rigor terminológico leva a que se fale antes de alteração do ato administrativo, a qual, nos termos do disposto no artigo 147.º do CPA segue, na falta de disposição especial em contrário, o regime da revogação do ato administrativo. Sobre a distinção entre revogação e alteração do ato administrativo, Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Almedina, Vol. II, págs. 430-431.

13.2. O desemprego

13.2.1. Enquadramento geral

Após um período de recessão económica que começou no final de 2011, a economia da zona euro retomou o crescimento nos três últimos trimestres de 2013. Em Portugal assistiu-se, em 2013, ao surgimento dos primeiros sinais de inversão do ciclo, verificando-se que a atividade económica evidenciou uma recuperação de 0,9%, que compara com uma diminuição de 3,7% no período homólogo anterior.

Quadro 23 – População Desempregada no período 2009/2013

(em milhares de indivíduos e %)

População desempregada	2009		2010		2011		2012		2013	
	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total
População total	**528,6**	**100,0**	**602,6**	**100,0**	**706,1**	**100,0**	**860,1**	**100,0**	**875,9**	**100,0**
Dos 15 aos 24 anos	93,4	17,7	95,4	15,8	133,5	18,9	161,0	18,7	147,6	16,9
Dos 25 aos 34 anos	158,0	29,9	181,3	30,1	194,7	27,6	239,4	27,8	237,6	27,1
Nível de escolaridade completo										
Até ao básico – 3.º ciclo	383,1	72,5	423,8	70,3	464,8	65,8	523,3	60,8	516,2	58,9
Secundário e pós - secundário	90,6	17,1	115,0	19,1	149,4	21,2	209,4	24,3	217,3	24,8
Superior	55,0	10,4	63,8	10,6	91,9	13,0	127,4	14,8	142,4	16,3

Fonte: NE, Estatísticas do Emprego – 4.º trimestre de 2010/13.

Registou-se igualmente uma desaceleração do aumento (1,8%) da população total desempregada face a 2012, quando comparada com os crescimentos verificados nos três biénios anteriores (21,8%, 17,2% e 14 %). Observa-se também que houve decréscimos da população desempregada nos segmentos populacionais dos 15 aos 24 anos (-8,3%) e dos 25 aos 24 anos (-0,8%), bem como no nível de escolaridade correspondente ao ensino básico – 3º ciclo (-1,4%).

O crescimento da taxa global de desemprego é contínuo ao longo dos anos[1], tendo, contudo, desacelerado de 2012 para 2013. Neste último ano, ao atingir 16,3%, a referida taxa manifesta um agravamento de 0,6 p.p. face à evidenciada em 2012. A taxa de desemprego dos jovens no grupo etário 15 a 24 anos foi a mais elevada de todos os grupos etários em 2013, mantendo-se nos 37,7%, também apresentados no ano anterior, correspondendo a mais do dobro da taxa de desemprego global.

O número de desempregados jovens (dos 15 aos 24 anos) equivale a 16,9% do total da população desempregada em 2013, percentagem inferior aos 18,7% registados em 2012. Por nível de escolaridade, é o ensino básico – 3.º ciclo que representa a maior fatia da população global desempregada (58,9%, contra 60,8% em 2012).

13.2.2. Prestações de desemprego

13.2.2.1. Beneficiários de prestações de desemprego

No final de 2013, o número total de desempregados subsidiados era de cerca de 712 mil, superior em aproximadamente 28 mil ao registado no ano anterior, mais 4% em termos relativos. Deste total,

[1] 9,5%, em 2009; 10,8% em 2010 (mais 1,3 p.p.); 12,7% em 2011 (mais 1,9 p.p.); 15,7% em 2012 (mais 3 p.p.) e 16,3% em 2013 (mais 0,6 p.p.).

aproximadamente 563 mil beneficiam de subsídio de desemprego e 149 mil de subsídio social de desemprego.

No quinquénio em estudo, o único biénio em que se observou uma diminuição do número de beneficiários com prestações de desemprego (-5,8%) foi de 2010 para 2011, registando-se incrementos de 5,8% e 15,9% nos biénios 2009/2010 e 2011/2012 respetivamente.

No exercício económico em análise, os beneficiários que representam a maior fatia do total são os de subsídio de desemprego, com cerca de 79,1%, o que equivale a um crescimento de 3,6% relativamente ao ano de 2012. Por sua vez, o número de beneficiários de subsídio social de desemprego manifesta uma taxa de crescimento de 5,9%, superior aos 2,6% observados no biénio imediatamente anterior e contrastando com o decréscimo de 32,3% verificado de 2010 para 2011. Para este acréscimo concorreu fundamentalmente o significativo crescimento do número de beneficiários do SSD subsequente (29,2%), por contraponto ao decréscimo (de 23,1%) dos beneficiários de SSD inicial. Os beneficiários do SSD prolongamento apresentaram um ligeiro aumento de 1,1% neste biénio 2012/2013.

Os dados físicos expostos no quadro seguidamente apresentado são concernentes aos beneficiários que tiveram pelo menos um dia processado de prestação de desemprego em cada ano[1]:

Quadro 24 – N.º de beneficiários com processamento de prestações de desemprego no período 2009/2013

(em número e %)

Prestações de desemprego	2009		2010		2011		2012		2013	
	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total
Sub. de desemprego	399.948	67,5	424.966	67,8	453.413	76,8	543.615	79,5	562.998	79,1
Sub. social de desemprego	192.636	32,5	201.717	32,2	136.620	23,2	140.222	20,5	148.531	20,9
Inicial	116.875	19,7	108.880	17,4	69.644	11,8	62.230	9,1	47.826	6,7
Subsequente	75.563	12,8	92.734	14,8	66.908	11,3	77.905	11,4	100.617	14,1
Prolongamento	198	0,0	103	0,0	68	0,0	87	0	88	0,0
Total	**592.584**	**100,0**	**626.683**	**100,0**	**590.033**	**100,0**	**683.837**	**100,0**	**711.529**	**100,0**

Nota incluída na fonte que divulgou os dados: Caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada subsídio. Contabilizados beneficiários só com "Concessão Normal".

Fonte: II, IP - Estatísticas da Segurança Social. Até 2012 utilizaram-se os dados constantes de Pareceres anteriores. Para 2013 utilizaram-se os dados da situação da base de dados em 01/02/2014 e extraídos em 15/05/2014.

13.2.2.2. Despesa com prestações de desemprego e seu financiamento

O quadro seguinte espelha a evolução com as prestações de desemprego nos últimos 5 anos:

[1] Para uma melhor compreensão das situações expostas neste quadro, devem ter-se presentes os seguintes conceitos quanto ao subsídio social de desemprego: *inicial*, a atribuir nas situações em que o beneficiário não tem direito ao subsídio de desemprego por não se encontrar preenchida a condição do prazo de garantia deste; *subsequente*, nas situações em que tiver esgotado o prazo de concessão do subsídio de desemprego, sendo que, em ambos os casos, terá de se encontrar preenchido o requisito da condição de recursos (definida em função dos rendimentos mensais do agregado familiar); *prolongamento*, a atribuir ao beneficiário que, à data do desemprego, tenha idade igual ou superior a 52 anos até atingir a idade de acesso à pensão de velhice antecipada, desde que satisfaça à data do prolongamento as condições de atribuição do subsídio social de desemprego.

Quadro 25 – Evolução da despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego

(em milhões de euros)

Prestações de desemprego	2009		2010		2011		2012		2013	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Subsídio de desemprego	1.363,6	66,7	1.524,5	68,6	1.565,9	74,4	1.992,7	76,8	2.073,4	75,7
Subsídio social de desemprego	436,2	21,3	426,7	19,2	278,5	13,2	326,3	12,6	326,6	11,9
Outras prestações	245,4	12,0	269,9	12,2	259,4	12,3	274,0	10,6	337,7	12,3
Idem compensatórias por salários em atraso (SD)	40,3		56,9		56,2		69,6		77,9	
Idem compensatórias por salários em atraso (SSD)	1,0		0,9		0,6		0,7		0,5	
Complemento de desemprego	91,3		95,1		85,7		93,0		76,5	
Garantia Salarial	81,6		110,4		112,5		100,2		174,2	
Compensação salarial	16,7		5,6		4,0		10,4		8,1	
Programas ocupacionais	14,5		1,1		0,2		0,06		0,03	
PEPS	0,0		0,0		0,3		0,0		0,0	
Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego	0,0		0,0		0,0		0,1		0,5	
Total	**2.045,2**	**100**	**2.221,1**	**100**	**2.103,8**	**100**	**2.593,0**	**100**	**2.737,7**	**100**

Nota: As parcelas relativas ao s Programas Ocupacionais, PEPS e Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego estão incluídas no "Subsídio de desemprego" nos mapas de execução orçamental do ponto 12.2.2.3 – Despesas.

Fonte: CSS 2009 a 2013 e SIF.

No final do ano económico de 2013, o volume global da despesa paga com prestações de desemprego e apoio ao emprego ascendeu a € 2.737,7 M, divididos entre *"subsídio de desemprego"*, *"subsídio social de desemprego"* e *"outras prestações"*, valor que equivale a um crescimento de 5,6% relativamente ao ano anterior. Por sua vez, o biénio 2011/2012 ostenta o acréscimo mais significativo do quinquénio em análise, na ordem dos 23,3%, precisamente após um decréscimo deste conjunto de prestações de 5,3% ocorrido de 2010 para 2011 e de um crescimento de 8,6% de 2009 para 2010.

Assim, verifica-se que a evolução da despesa global paga com prestações de desemprego neste quinquénio acompanhou o desenvolvimento das elevadas taxas de desemprego nele registadas[1], com exceção do ano de 2011, em que se observa o único decréscimo destas prestações relativamente ao ano anterior (-5,3%, como supra mencionado).

O montante de € 2.073,4 M despendido com o *"Subsídio de desemprego"* no ano de 2013, parcela com maior representatividade (cerca de 75,7%) no conjunto das prestações de desemprego e apoio ao emprego, evidencia, neste exercício económico, uma variação homóloga de 4%. Durante o quinquénio em estudo, observam-se sempre acréscimos nesta componente, sendo o mais significativo de 27,3% no biénio 2011/2012 e o menos expressivo na ordem dos 2,7% de 2010 para 2011. Por seu turno, as *"indemnizações compensatórias por salários em atraso"* referentes ao *"subsídio de desemprego"*, representaram em 2013 uma gasto de cerca de € 77,9 M, mais 11,9% do que em 2012, ano em que tinham aumentado cerca de 23,9% relativamente ao período homólogo imediatamente anterior.

O montante de € 326,6 M utilizado em 2013 com *"Subsídio social de desemprego"* manifesta um crescimento quase nulo, de 0,1%, relativamente ao ano anterior, após o acréscimo mais significativo do quinquénio em análise, na ordem dos 17,2%, verificado de 2011 para 2012. Note-se que, todavia, nos dois biénios anteriores, ou seja, 2010/2011 e 2009/2010, este tipo de prestação exibiu decréscimos de valor, na ordem dos 34,7% e 2,2%, respetivamente.

No que respeita às *"Outras prestações"*, as *"indemnizações compensatórias por salários em atraso"* referentes ao *"Subsídio social de desemprego"* apresentam um significativo decréscimo no último biénio em estudo, de cerca de 20,3%, contra um crescimento de 15,2% de 2011 para 2012. Tal como no caso

[1] 9,5% em 2009, 10,8% em 2010, 12,7% em 2011, 15,7% em 2012 e 16,3% em 2013. Fonte: INE, Estatísticas do Emprego – 4.º trimestre de 2010/13.

do *"Subsídio social de desemprego"*, também neste tipo de prestação se observam diminuições do seu valor nos biénios 2010/2011 (menos 37,4%) e 2009/2010 (menos 8,3%).

A *"garantia salarial"*[1], com aproximadamente € 174,2 M de despesa, é a prestação largamente mais significativa do conjunto, representando mais de metade do total das *"Outras prestações"* (cerca de 51,6%) e ostentando um forte crescimento (73,9%) relativamente a 2012, ou seja, mais cerca de € 74 M[2]. Os € 76,5 M atribuídos em 2013 como *"complemento de desemprego"*[3], valor mais baixo do quinquénio para esta prestação, refletem uma taxa de variação negativa de 17,7% relativamente ao período homólogo anterior, enquanto a *"compensação salarial por suspensão temporária do contrato de trabalho (lay-off)"*[4] manifesta um decréscimo de 22,3% no biénio 2012/2013, após ter apresentado no biénio imediatamente anterior o maior acréscimo observado, no valor de 161%.

O decréscimo mais expressivo de todas as prestações atribuídas neste último biénio diz respeito aos *"Programas Ocupacionais"*, cuja despesa passou de € 57,5 m para € 33,4 m, ou seja, menos 42,1%, em termos relativos[5]. Por seu turno, o montante despendido com o *"Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego"* ostentou o maior aumento de todas as prestações em análise, passando de € 97.500 atribuídos em 2012 para € 485,0 m em 2013, o que representa um crescimento muito significativo de 397,4%[6].

De acordo com as CSS, nos mapas legais por sistemas e subsistemas publicados na CGE, as prestações de desemprego são financiadas pelo sistema previdencial – regime de repartição, com exceção do *"subsídio social de desemprego"* e do *"complemento de desemprego"*, que são financiados pelo sistema de proteção social de cidadania – subsistema de solidariedade.

No entanto, verifica-se que as duas parcelas relativas a *"indemnizações compensatórias por salários em atraso"* correspondem a valores de subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego atribuídos a beneficiários que ficaram na situação de desemprego não por despedimento da entidade empregadora mas por suspensão do contrato de trabalho com fundamento em não pagamento pontual da retribuição, nos termos do artigo 25.º da Lei n.º 105/2009, de 14 de setembro. Ambas estas parcelas têm sido financiadas pelo sistema previdencial- repartição. Contudo, a relativa ao subsídio social de desemprego deveria enquadrar as despesas do subsistema de solidariedade cujo financiamento é assegurado pelo OE.

[1] O Fundo de Garantia Salarial visa assegurar o pagamento ao trabalhador de créditos emergentes do contrato de trabalho ou da sua violação ou cessação que não possam ser pagos pelo empregador por se encontrar em situação de insolvência ou em situação económica difícil, como resulta do disposto no artigo 336.º do Código do Trabalho.

[2] No ano económico de 2013 foram efetuados pagamentos relativos a 29.093 requerimentos, mais 92,3% do que os 15.098 de 2012, aludindo o Relatório e Contas de 2013 do FGS a um reforço dos recursos humanos. Recorde-se que na ação desenvolvida pelo Tribunal no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2012, junto dos CD de Lisboa e do Porto do ISS, se constatou que havia um atraso significativo na análise dos processos entrados (Cfr. ponto 13.2.2.4 – Atribuição de prestações de desemprego- análise processual, pág. 368, disponível em www.tcontas.pt).

[3] Corresponde à diferença entre o valor do subsídio de desemprego calculado nos termos legais e o montante mínimo legalmente estabelecido (IAS).

[4] É uma compensação salarial (por período não superior a 6 meses) paga pela entidade empregadora aos trabalhadores em situações de *lay-off*, ou seja, pela redução temporária dos períodos normais de trabalho ou suspensão dos contratos de trabalho, efetuadas por iniciativa das empresas, durante um determinado período de tempo, por razões de mercado, estruturais ou tecnológicas, catástrofes ou outras ocorrências que tenham afetado gravemente a atividade normal da empresa. A segurança social comparticipa a entidade empregadora com uma parte do valor da referida compensação salarial (artigos 271.º e 298.º a 308.º do Código do Trabalho).

[5] Segundo informação fornecida pelo IGFSS, no ano económico de 2013 ainda estavam abrangidos por esta medida 44 beneficiários, tendo os projetos em que os mesmos se encontravam inseridos terminado todos neste ano.

[6] De acordo com o IGFSS, em 2013 estavam abrangidos por esta medida 304 beneficiários.

Por outro lado, o sistema previdencial repartição tem beneficiado desde 2011 de montantes transferidos pelo OE para financiar situações enquadráveis no artigo 98.º N do Código do Processo do Trabalho, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 295/2009, de 13 de outubro, situações que até ao momento, segundo os mapas de execução orçamental, ainda não tiveram execução[1]. Questionado o IGFSS sobre se existem ou não decisões condenatórias com base no mencionado preceito legal proferidas por Tribunais, o Instituto informou que o ISS referiu o seguinte: *"(...) muitas das decisões dos tribunais não são claras, dado que apenas remetem para o art.º 98.º N do Código do Processo do Trabalho (CPT), sem que tenha decorrido um ano entre a data do formulário referido no art.º 98.º C do CPT e a notificação da decisão da 1.ª instância e, noutros casos, não é remetida cópia do formulário referido no art.º 98.º C do CPT, nem é referida a data em que o mesmo foi apresentada, pelo que não é possível aferir o período de tempo após os 12 meses desde a apresentação do referido formulário e o trânsito em julgado da decisão da 1.º instância"*.

De acordo com os mapas da LBSS, no ano de 2013, o valor global das despesas com prestações de desemprego foi financiado pelo sistema previdencial – regime repartição em 85,2% e pelo sistema de proteção social de cidadania - subsistema de solidariedade em 14,8%.

13.2.2.3. Valor médio mensal processado com SD e SSD por beneficiário

O quadro infra espelha o valor médio processado com Subsídio de Desemprego (SD) e Subsídio Social de Desemprego (SSD) no último quinquénio.

Quadro 26 – Valor médio mensal processado com SD e SSD por beneficiário no período 2009/2013

(em euros e %)

Prestações de desemprego	2009	2010	2011	2012	2013	Var. absol. 2013/12	Var. % 2013/12
Subsídio de desemprego (SD)	532,3	548,4	564,3	565,5	534,8	-30,7	-5,4
Subsídio social de desemprego Inicial (SSDI)	344,2	353,1	421,5	415,7	379,4	-36,3	-8,7
Subsídio social de desemprego subsequente (SSDS)	362,3	363,3	423,4	419,7	407,3	-12,3	-2,9
Subsídio social de desemprego prolongamento (SSDP)	355,9	359,2	381,9	373,1	374,9	1,8	0,5
Total	**475,3**	**493,0**	**537,9**	**541,4**	**513,3**	**-28,0**	**-5,2**

Nota 1: Apenas são contabilizados beneficiários com lançamento cujo motivo tenha sido "Concessão Normal".
Nota 2: Dados obtidos nas Estatísticas da Segurança Social - Situação da base de dados em 01/Fevereiro/2014 – Extraídos em 15/05/2014.
Fonte: Instituto de Informática, IP - Departamento de Gestão de Informação.

No ano económico de 2013, aos beneficiários do *"subsídio de desemprego"* foi processado, em média, o montante de € 534,8/mês, o que significa menos € 30,7 do que em 2012 (-5,4%, em termos relativos). A maior descida, porém, verificou-se no *"subsídio social de desemprego inicial"*, cujo valor médio mensal se situou nos € 379,4, menos € 36,3, ou -8,7% do que no período homólogo anterior. No que concerne às outras duas componentes do *"subsídio social de desemprego"*, o *"subsequente"* registou um decréscimo de 2,9% (menos € 12,3) face a 2012, enquanto o *"prolongamento"* exibiu um crescimento ténue, de cerca de 0,5% (€ 1,8).

[1] Em 2011, 2012 e 2013 foram transferidos pelo OE € 2,5 M, € 2,5 M e € 1,4 M, respetivamente, para financiamento destes encargos, que apresentam execução nula ao longo destes três anos.

13.2.2.4. Atribuição de prestações de desemprego – análise processual

Foi realizada uma ação de verificação, junto dos Centros Distritais do ISS de Braga e de Évora, a uma amostra constituída por 160 processos de atribuição e pagamento de prestações de desemprego do regime geral, a trabalhadores por conta de outrem e a trabalhadores independentes.

Da análise aos ficheiros com os dados extraídos das aplicações DES[1] e SICC[2] constata-se a existência de um número muito elevado de recálculos, dos quais resultam alterações ao valor das prestações. No entanto, os beneficiários não são notificados destas alterações, como deveriam, em face do disposto no artigo 100.º do CPA. Sobre esta não efetivação do direito de audiência prévia dos beneficiários interessados, o ISS informou que já solicitou, em setembro de 2010, ao Instituto de Informática que os ofícios de notificação fossem emitidos, permanecendo, contudo, a situação inalterada.

No âmbito da análise processual verificaram-se situações que configuram pagamentos indevidos resultantes do seguinte:

- Nas prestações de desemprego atribuídas em 2012 e até 3 de maio de 2013 foram utilizadas, para apuramento do valor da remuneração de referência líquida mensal que serve de base ao cálculo do montante diário do subsídio de desemprego, as tabelas de IRS aplicáveis aos trabalhadores da administração pública[3], independentemente de o beneficiário ter exercido funções para uma entidade pública ou para uma entidade privada. Ora, no segundo caso, os destinatários foram indevidamente beneficiados com a utilização da referida tabela. No ano de 2013, também não foi aplicada a sobretaxa em sede de IRS, prevista no artigo 187.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, no cálculo da remuneração de referência líquida mensal. Estes procedimentos implicaram a atribuição de valores de subsídio de desemprego superiores aos devidos a nível nacional.

  O ISS justifica estes dois procedimentos com o facto de, quanto ao primeiro, o Instituto de Informática alegar que *"(...) o carregamento das duas tabelas de IRS implicava grandes alterações às aplicações informáticas (...) uma vez que os trabalhadores a quem se aplicavam as tabelas da Função Pública (...) não estão todos qualificados no SISS como trabalhadores em funções públicas, nomeadamente trabalhadores de pessoas coletivas de direito público e de empresas públicas"* e, quanto ao segundo, por entender que *"(...) não ser aplicável às prestações de desemprego a sobretaxa de IRS (...), uma vez que as prestações de desemprego não são consideradas como rendimento coletável para efeitos de englobamento nos termos do art.º 22.º do CIRS, como expressamente refere o artigo 187.ºda Lei 66-B/2012, de 31 de dezembro"* e que a referida lei *"(...) no seu art.º 117.º também estabeleceu uma contribuição sobre as prestações de doença e de desemprego do sistema previdencial, respetivamente de 5% e 6%, que posteriormente foi declarada inconstitucional, pelo que se entende que o legislador autonomizou os rendimentos sujeitos a IRS a que aplicou a sobretaxa de 3,5% e os subsídios de doença e de desemprego a que aplicou as taxas de 5% e 6%, respetivamente"*.

  Ora, relativamente à primeira questão, a informação do ISS não permite afastar a conclusão de que, ao ser utilizada uma tabela apenas aplicável aos trabalhadores em funções públicas, foram atribuídas prestações de subsídio de desemprego superiores às legalmente devidas sempre que, em função da anterior entidade empregadora do beneficiário, não fosse essa a tabela aplicável.

[1] Aplicação informática destinada ao processamento das prestações de desemprego.

[2] Aplicação informática que suporta a conta corrente dos beneficiários relativamente a todas as prestações atribuídas, com exceção das pensões.

[3] As taxas de IRS aplicáveis aos trabalhadores da administração pública no ano de 2012 e até 3 de maio de 2013 eram inferiores às do regime privado, face ao ajustamento efetuado na sequência do corte do subsídio de férias e de Natal àqueles trabalhadores.

Quanto à não utilização da sobretaxa para cálculo da remuneração de referência líquida mensal, a argumentação apresentada pelo ISS também não colhe. Com efeito, o n.º 4 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho, dispõe que o valor líquido da remuneração de referência se obtém pela dedução ao valor ilíquido da mesma *"da taxa contributiva que seria imputável ao beneficiário e da taxa de retenção de IRS"*. Ora, no ano de 2013, a retenção de IRS para além de incluir a taxa correspondente das tabelas, incluía também uma sobretaxa de 3,5%, calculada sobre o valor da remuneração que, depois de deduzidas as retenções previstas no artigo 99.º do Código do IRS e as contribuições obrigatórias para os regimes de proteção social, excedesse o valor da retribuição mínima mensal garantida. E, ao contrário do que inculcam as alegações do ISS, a referida sobretaxa nunca é aplicada a rendimentos não englobáveis como são os provenientes do subsídio de desemprego, mas sim tão-só ao cálculo da remuneração líquida de referência que subjaz ao cálculo do subsídio de desemprego a atribuir. Convirá ainda notar que esta remuneração de referência tem por base uma remuneração de trabalho, auferida anteriormente ao início da situação de desemprego e, nessa condição, sempre estaria sujeita à aplicação da mencionada sobretaxa. Por último, refere-se ainda que não há que confundir esta matéria com o estipulado no artigo 117.º da LOE, que se refere a contribuições sobre prestações sociais.

Assim, verifica-se a ocorrência de pagamentos indevidos em todas as prestações de desemprego atribuídas a trabalhadores do sector privado em que foi indevidamente aplicada a tabela de retenção dos trabalhadores em funções públicas. Consideram-se também pagamentos indevidos os relativos a valores de subsídio de desemprego superiores aos que resultariam da correta aplicação da fórmula de cálculo da remuneração líquida de referência, considerando nos valores a deduzir à remuneração ilíquida de referência os inerentes à sobretaxa prevista no artigo 187.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

- Em alguns casos, foram considerados para acréscimo anos com registo de remunerações situados num período anterior aos últimos 20 anos que antecedem a data do desemprego, na sequência de introduções manuais na aplicação informática dos respetivos períodos, o que contraria o estabelecido no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.º 72/2010 e 64/2012. Nestas situações verificou-se, em consequência do exposto, a atribuição de um período de concessão de prestações superior ao que resultaria da correta aplicação da lei, com os inerentes pagamentos indevidos.

- Detetou-se um caso em que foram considerados para cálculo das prestações a atribuir períodos de remunerações anteriores à última situação de desemprego, sem que tenham ocorrido as situações de exceção previstas nos n.ºs 3 a 5 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, com as alterações resultantes do Decreto-Lei n.º 72/2010 e do Decreto-Lei n.º 64/2012. O ISS vem referir, em defesa do procedimento adotado, que o mesmo decorre do artigo 9.º da Portaria n.º 8-B/2007, de 3 de janeiro. Contudo, analisado o referido preceito, constata-se que o mesmo apenas vem esclarecer que são relevantes, na primeira situação de desemprego após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, os registos de remunerações efetuados em qualquer regime de inscrição obrigatória da segurança social, em nada derrogando o regime do mencionado artigo 37.º, como aliás não poderia, atenta a hierarquia dos diplomas em presença. Assim, a consideração indevida de períodos de remunerações anteriores à última situação de desemprego não enquadráveis nas exceções supra referidas traduz-se na atribuição de períodos de concessão de prestações superiores aos legalmente definidos, com os inerentes pagamentos indevidos.

- Foi deferido e pago o subsídio social de desemprego subsequente, pelo período 270 dias, no montante diário € 13,97, a um beneficiário sem direito ao mesmo, dado que os rendimentos

mensais do agregado familiar são superiores aos limites estabelecidos no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 64/2012.

Ainda no âmbito da análise processual, verificaram-se também situações geradoras de prejuízo para os beneficiários de prestações de desemprego, nos termos seguintes:

- Regista-se uma deficiência de parametrização da aplicação informática no cálculo de prestações de desemprego nos casos em que o valor a atribuir é inferior ao IAS. Nestes casos, aquela aplicação, em vez de considerar o valor líquido da remuneração de referência, considera 75% do valor desta. Sobre esta desconformidade entre o regime legal e a parametrização da aplicação informática de suporte ao cálculo das prestações de desemprego, o ISS vem informar que a mesma foi reportada por um centro distrital, em 21 de março de 2013, tendo sido reencaminhada a situação para o II para alteração da aplicação informática. Importa salientar que não há notícia de que a correção já tenha ocorrido.

  Os três processos que se encontram nestas condições foram deferidos em maio e em agosto de 2013. Consultado o documento que consubstancia o requisito em análise (RN_27[1]) da aplicação informática, verifica-se que, na sua última redação, não existe qualquer incorreção. Todavia, os resultados apurados pela aplicação informática não são consentâneos com o conteúdo daquele requisito, o que leva a crer que o problema se encontra na transposição do descritivo para a própria aplicação.

- Foram deduzidos 21 dias ao número de dias de subsídio de desemprego atribuídos a um beneficiário em virtude de o mesmo não ter requerido a prestação no prazo de 90 dias consecutivos, conforme estabelece o artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 68/2009. Porém, de acordo com as regras de contagem de prazo estabelecidas pelo artigo 72.º, n.º 1, alínea a) do Código do Procedimento Administrativo os dias a deduzir seriam 19, situação já detetada pelo ISS e objeto de correção que, contudo, ainda não se encontra integralmente regularizada, por deficiência da parametrização da aplicação informática, com os inerentes prejuízos para os beneficiários.

- Em quatro processos verificou-se não terem sido considerados para efeitos de cálculo do subsídio de desemprego os períodos em que ocorreram sobreposições de registo de remunerações de trabalho e registo de remunerações por equivalência, sempre que a soma do número de dias dos dois tipos de registos era, no mesmo mês, igual ou superior a 32 dias. Nestes casos, não são considerados, no mês em causa, quaisquer registos, o que é suscetível de diminuir o montante da prestação devida ao beneficiário.

  Apesar de o ISS ter informado que quando são detetados casos de sobreposição de remunerações de trabalho com equivalências, quer na sequência de reclamação dos beneficiários quer por conhecimento oficioso dos serviços, estes notificam as entidades empregadoras com o objetivo de, se for o caso, procederem à substituição da respetiva declaração de remunerações, uma vez que esta e os respetivos períodos de trabalho são da sua responsabilidade, existindo nos centros distritais equipas específicas para este efeito, não está, no entanto, criada uma rotina que trate de forma generalizada todos os casos. Assim, em situações de não deteção das situações de sobreposições referidas, o período em causa não releva, quer para efeitos de cálculo da remuneração de referência quer para efeitos de contagem de tempo, com os inerentes prejuízos para os beneficiários.

[1] Regra de negócio – *"Aplicação de Limite ao Valor do Subsídio de desemprego de acordo com o DL 72/2010".*

- Verificou-se a ocorrência de uma situação, em que declarações de remunerações oficiosas emitidas pelo FGS em data posterior àquela em que se realizou o cálculo da remuneração de referência, mas reportadas a períodos relevantes para aquele, não foram consideradas. Tal situação não foi posteriormente objeto de recálculo, mantendo-se em vigor prestações inferiores às devidas, com o inerente prejuízo para o beneficiário.

Foram relatadas no PCGE/2012[1] situações referentes à atribuição de prestações de desemprego que não se conformavam com as normas legais aplicáveis ou não demonstravam a existência de um adequado controlo interno naquela matéria. As situações em causa foram objeto de acompanhamento através de pedido de informações ao ISS, dando-se seguidamente nota das respostas obtidas e do entendimento do Tribunal sobre as mesmas.

1. Relativamente à ausência de segregação de funções entre o registo de salários relevantes para efeitos de cálculo dos valores das prestações de desemprego a atribuir e a tramitação tendente ao deferimento de prestações de desemprego, o Instituto informa que *"Por norma, o cálculo da prestação é efetuado com base no registo de salários constante em gestão de remunerações (...). Contudo, em casos excecionais, e devidamente autorizados pela Diretora de Núcleo de Prestações de Desemprego ou pela Diretora de Unidade de Prestações, podem ser registados salários na aplicação informática de desemprego, com o objetivo de trabalhar aquele processo em concreto, sem qualquer efeito na carreira contributiva do cidadão"*, bem como em cumprimento de decisões judiciais. Alega ainda que só têm perfil para registar salários na aplicação informática de desemprego as Chefes de Equipa e as suas substitutas. Mais informa que o "perfil IDQ" foi atribuído a 3 colaboradores do Núcleo de Prestações de Desemprego, *"porque para analisar um processo de desemprego é necessário fechar a qualificação"* e ainda que *"Considerando o número de processos de desemprego e os recursos humanos afetos às áreas, é completamente impossível tratar estas situações de forma diferente"*. Culmina alegando que *"(...) estes processos são tratados por 3 Colaboradores, um do centro de emprego que regista, um (...) do Núcleo de Desemprego que analisa a necessidade do fecho de qualificação e um terceiro que fecha a qualificação para decisão e conclusão do processo"*. Não obstante o alegado, mantém-se a situação descrita no PCGE/2012, pelo que o Tribunal encara com preocupação esta ausência de segregação de funções, que consubstancia uma falha ao nível do controlo interno na atribuição das prestações de desemprego, continuando a mesma a ser objeto de acompanhamento.

2. Relativamente à ausência de competência, própria ou delegada, de quem praticava os atos de deferimento de prestações de desemprego, o ISS veio invocar que *"considerando a escassez de recursos humanos perante o volume de processos"* implementou *"alguns mecanismos de controlo interno para o efeito"*, mencionando, designadamente, a existência de *"um pequeno automatismo para deferimento dos mesmos"* nos centros distritais, o facto de as condições de atribuição se encontrarem *"todas parametrizadas no sistema informático, não havendo margem para que um processo seja deferido sem reunir as condições de atribuição"*, a definição dos níveis de *"incompatibilidade entre perfis"*, a atualização periódica do manual de perfis de acesso ao sistema de informação e o facto de, em 2014, ter sido ministrada formação interna *"sobre a política de gestão de acesso"*. A informação não veio suportada por documentação comprovativa que permita conhecer quer da antiguidade dos mecanismos reportados, a fim de verificar se são posteriores à realização do trabalho de campo no decurso do qual as falhas foram detetadas, quer sobre o seu exato conteúdo, designadamente no que respeita à necessária definição de perfis de acesso informático devidamente compaginados com os conteúdos funcionais e as competências próprias e delegadas de cada utilizador, pelo que não é possível formular uma

[1] Disponível em www.tcontas.pt. Ponto 13.2.2.4.

conclusão sobre se as apontadas ilegalidades estão em vias de superação, continuando, pois, a situação, a ser objeto de acompanhamento pelo Tribunal.

3. No que se refere às falhas apontadas ao arquivo dos processos de prestações de desemprego em suporte físico, o ISS veio informar que *"A organização do arquivo do Núcleo de Prestações de Desemprego foi, desde setembro de 2012, considerada uma prioridade. Atualmente encontra-se quase toda a documentação organizada, de acordo com as regras arquivísticas"*. A situação continuará a ser objeto de acompanhamento pelo Tribunal.

4. No que concerne à aplicação indevida da tabela de IRS para os funcionários públicos indiscriminadamente a todos os beneficiários de prestação de desemprego, veja-se o referido no ponto 13.2.2.4.

5. Relativamente aos beneficiários do Centro Distrital do Porto em cujo cálculo de prestações foram detetados erros no número de anos com registo de remunerações considerados para o acréscimo, o ISS informa que *"(...) foram todos reanalisados, de acordo com a informação prestada. Desta reanálise foi dado conhecimento aos interessados". Mais se informa que a informação foi enviada numa só via por correio normal, pelo que não é possível submeter comprovativo de envio nem de receção, por parte do beneficiário"*.

13.3. Património financeiro

13.3.1. Comportamento dos mercados financeiros

Em 2013 manteve-se a ênfase na diminuição dos défices públicos e no controlo da dívida dos Estados europeus[1], tendo sido necessário prestar assistência financeira ao Chipre. Os países expostos a medidas de austeridade prolongaram as quedas no consumo (privado e público) e agravaram a queda no investimento, alargada a toda a Zona Euro, que não consegue crescer acima dos EUA desde 2008[2]. Em Portugal, a contração do consumo potenciou a melhoria da balança comercial (primeiro *superavit* em décadas), o setor bancário continuou a capitalizar-se com fundos públicos (o *Banif* beneficiou de € 1.100,0 M) e a rarefeita concessão de crédito à economia reativou a ideia de criar um banco de fomento[3].

Nas economias avançadas o crescimento do produto reduziu-se ligeiramente (de 1,4% para 1,3%), influenciado pela desaceleração sentida nos EUA (de 2,8% para 1,9%) e nos mercados emergentes e economias em desenvolvimento (de 5,0% para 4,7%). A evolução do comércio mundial não descolou de 2012 (cresceu apenas mais 0,2 p.p. em volume) e reforçou-se a tendência de diminuição da inflação, mais notada na Zona Euro (passou de 2,5% para 1,3%), onde se afastou da meta do BCE

[1] O défice na Zona Euro foi de 3%. A Alemanha registou 0%, a França 4,3%, a Itália 3,0% e os países sujeitos a medidas de austeridade revelaram défices substanciais (12,7% na Grécia, 7,2% na Irlanda, 7,1% em Espanha, 5,4% no Chipre e 4,9% em Portugal). Os EUA registaram 7,3%, o Japão 8,4% e o Reino Unido 5,8% (Fonte: *FMI* e *Eurostat*).

[2] A FBCF caiu 3%, o consumo privado caiu 0,7% e o consumo público cresceu 0,2% (-0,5% em 2012). A Alemanha e a França apresentaram um crescimento do consumo (público e privado), enquanto a Itália e Espanha registaram diminuições menos intensas. A diminuição de 0,5% no produto da Zona Euro segue-se à de 0,7% ocorrida em 2012. O PIB cai há seis anos na Grécia, três em Portugal, dois em Espanha e Itália (Fonte: *FMI*).

[3] O ano de 2013 foi o terceiro seguido de queda nos empréstimos concedidos pelo setor financeiro: 6,3% às empresas e 4,5% às famílias (Fonte: *BdP*).

(2%)[1], surgindo algum risco deflacionário, que começou a ser considerado pelas instituições[2] e mercados.

No mercado da dívida pública a *yield* dos títulos nas maiores economias registou subidas relevantes, nomeadamente nos EUA[3], na Alemanha e no Reino Unido[4]. Na Zona Euro, a perspetiva de melhoria da sustentabilidade das contas públicas fez diminuir a *yield* e o *spread* face ao *Bund* em países como Portugal, Espanha e Itália[5]. Os principais mercados de ações beneficiaram das perspetivas de resolução da crise da dívida soberana e receberam bem as medidas de política monetária do BCE e da nova liderança do FED, pelo que o contexto de redução da incerteza foi propício a uma diminuição da volatilidade e a um maior apetite pelo risco. Os maiores índices apresentaram valorizações bastante superiores às de 2012, principalmente no Japão (51,5% no *Topix Index*) e nos EUA (29,6% no *S&P500* e 35,0% no *Nasdaq* 100). O *Stoxx Europe600* valorizou 17,4%, o *DAX* (Alemanha) 25,5%, o *CAC 40* (França) 18,0%, o *FTSE100* (Reino Unido) 14,4% e o *PSI20* 16% (2,9% em 2012).

13.3.2. Desempenho do Fundo de Estabilização

O FEFSS constitui um património autónomo afeto à capitalização pública de estabilização, gerido pelo IGFCSS[6]. Visa contribuir para o equilíbrio e sustentabilidade do sistema previdencial, conseguindo, através de reservas acumuladas, um montante equivalente ao pagamento de dois anos de pensões[7]. A sua forma de financiamento encontra-se definida na LBSS e o artigo 108.º da LOE de 2013 determina a transferência dos saldos anuais do sistema previdencial e as receitas da alienação de património. No final do ano, a sua carteira valia € 11.699,0 M (6,8% do PIB), que permitiriam pagar 12,1 meses de pensões do sistema previdencial ou 9,2 meses do total de pensões[8]. O Fundo aumentou 6,9% (€ 754,8 M) e a volatilidade reduziu-se para 4,43%. A rotação da carteira baixou para 1,52.

O valor acrescentado (Quadro 27) provém das transferências (mantidas em valores historicamente baixos)[9] e da gestão e evolução do mercado, destacando-se a valorização das ações (especialmente as

[1] Principalmente nos países sujeitos a maior austeridade (Grécia -0,9%, Portugal e Chipre 0,4%, Irlanda 0,5%), embora outros países membros tenham registado desacelerações relevantes: em França para 1,0%, em Itália para 1,3%, em Espanha para 1,5% e na Alemanha para 1,6% (Fonte: *FMI*).

[2] O BCE baixou a taxa de juros de referência para 0,5% em maio e 0,25% em novembro, reduziu a taxa de juro do crédito *overnight* (para 1% e depois para 0,75%) e manteve nula a remuneração dos depósitos *overnight*, entre outras medidas de incentivo à concessão de crédito à economia (Fonte: *BCE*).

[3] A *yield* dos *Treasury* a 5 anos subiu para 1,75% e a 10 anos para 3,04%. Em termos reais as *yield* também aumentaram, sendo agora positivas em todos os prazos entre 5 (0,06%) e 30 anos (1,64%) (Fonte: *US Treasury*).

[4] Na maturidade de 10 anos a *yield* do *Bund* passou de 1,3% para 1,9% e nos títulos do Reino Unido de 1,8% para 3,0%.

[5] Em Portugal a *yield* dos títulos a 10 anos baixou de 6,87% para 5,98%, na Itália de 4,46% para 4,11% e em Espanha de 5,23% para 4,18%. As *yield* também aumentaram em países como a França, Bélgica, Finlândia e Áustria, mas ocorreu uma diminuição do *spread* face ao *Bund* (Fonte: *WSJ*).

[6] Cfr. artigo 1.º, n.º 3 e n.º 4, do Decreto-Lei n.º 203/2012, de 28 de junho. O FEFSS foi criado em 1989, sucedendo-lhe o IGFCSS em 1999, enquanto entidade gestora de fundos de capitalização. A última revisão da lei orgânica do Instituto atribui-lhe a gestão do FEFSS, enquanto património autónomo. É ainda gestor do Fundo de Certificados de Reforma e do Fundo de Compensação do Trabalho, valorizados em € 29,3 M e € 470,1 m, respetivamente.

[7] Cfr. artigo 16.º, n.º 1 e n.º 2, do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro.

[8] Consideram-se € 171.211,0 M para o PIB (Contas Nacionais Anuais, INE, 30 de setembro de 2014), € 11.582,7 M para o gasto em pensões do sistema previdencial e € 15.325,5 M para o total das pensões (CSS 2013).

[9] Provenientes da alienação de património da Segurança Social (€ 3,4 M). As entradas de capital no FEFSS ocorrem ao longo do ano, contribuindo para o valor acrescentado decorrente das decisões de gestão da carteira de ativos.

norte-americanas), a estabilização da tendência de recuperação do valor da dívida pública nacional[1] e a obrigação de substituir ativos de outros Estados da OCDE por dívida pública nacional[2].

Quadro 27 – Desagregação do valor acrescentado à carteira

(em milhões de euros)

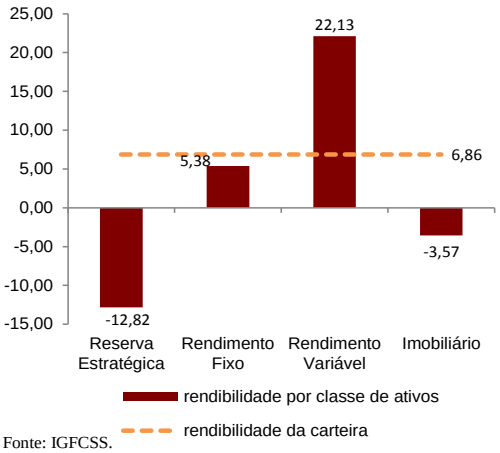
Descrição	2011	2012	2013
1. Entradas de capital (*)	**297,0**	**2,8**	**3,4**
2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5) (**)	**-1.062,5**	**2.069,0**	**751,4**
2.1 Rendimentos	326,0	321,6	356,8
2.2 Mercado Monetário Líquido	50,0	7,1	267,1
2.3 Valias Realizadas	88,3	200,9	-21,3
2.4 Juro corrido	8,3	-15,1	2,1
2.5 Variação das Valias potenciais	-1.535,1	1.554,4	146,7
3. Δ Total (1+2)	**-765,5**	**2.071,7**	**754,8**
Valor do Fundo	**8.872,4**	**10.944,2**	**11.699,0**

(*) Dotações provenientes do IGFSS e que constituem receita do FEFSS de acordo com o estipulado na LBSS.

(**) Resultados da gestão dos ativos da carteira, que incluem as dotações entradas ao longo ano.

Fonte: IGFCSS.

Gráfico 11 – Rendibilidade do FEFSS em 2013 (%)



Fonte: IGFCSS.

De forma desagregada destacam-se os rendimentos obtidos[3], que atingiram o valor mais elevado dos últimos quatro anos (€ 356,8 M) e constituíram o maior contributo para a valorização da carteira. Os ganhos imputados ao mercado monetário líquido[4] dispararam para € 267,1 M, seguindo-se o contributo da variação das valias potenciais[5], de € 146,7 M. Os juros corridos[6] ascenderam a € 2,1 M e, pela primeira vez desde 2009, as valias realizadas[7] apresentaram um valor negativo (€ 21,3 M).

O melhor desempenho em termos de rendibilidade (Gráfico 11) ocorreu nos ativos de rendimento variável (ações e produtos similares), superando os 22%[8]. Os ativos de rendimento fixo (títulos de dívida) registaram uma rendibilidade superior a 5%, depois de 2 anos de grande oscilação, derivada do impacto da crise da dívida soberana, em especial da portuguesa[9]. O efeito das outras classes de ativos é residual, dada a sua dimensão na carteira, embora deva destacar-se a sua contínua perda de valor[10].

[1] O valor de mercado da dívida pública nacional aproximou-se do valor de reembolso (99,3% nos BT e 96,6% nas OT), consolidando a recuperação sentida em 2012, depois de dois anos (2010 e 2011) de substancial desvalorização.

[2] Constante da Portaria n.º 216-A/2013, de 18 de julho. Esta componente aumentou 13% (€ 778,2 M), atingindo 57,8% da carteira, que compara com 54,7% no final de 2012.

[3] Juros de depósitos a prazo, cupões de títulos de rendimento fixo, diferença entre juro corrido em operações de venda e operações de compra, acertos associados ao encerramento de *forwards* e dividendos de títulos de rendimento variável.

[4] Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas.

[5] Variação líquida da diferença entre preço de mercado de um ativo num determinado momento e o seu custo de aquisição, traduzindo o ganho ou perda que se obteria com a sua alienação ao valor corrente de mercado.

[6] Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira na data n e o juro corrido dos títulos em carteira na data n-1.

[7] Diferenças líquidas entre o preço de venda e o custo de aquisição dos títulos.

[8] Um nível de desempenho transversal aos investimentos nos EUA (26,6%), Europa (17,9%) e Japão (20,1%), embora inferiores à valorização ocorrida nos principais índices representativos daqueles mercados.

[9] A oscilação do valor da dívida pública teve um forte impacto na rendibilidade do FEFSS. A rendibilidade da dívida pública nacional detida pelo FEFSS foi de 7,2% em 2013, de 41,1% em 2012 e negativa em 19,3% em 2011.

[10] O IGFCSS não calcula a rendibilidade da componente "Liquidez", apesar da sua relevância.

O Quadro 28 revela a composição do FEFSS por classes de ativos, de acordo com a agregação efetuada pelo IGFCSS. Podem ser incluídos na Liquidez determinados ativos de dívida (pública e privada) e fundos que, para verificação dos limites à composição da carteira de ativos[1], são considerados nas respetivas rúbricas (Quadro 29). No final de 2013, o valor em OT e em Dívida Garantida[2] equivalia a 45,6% da carteira, aumentando 17,2% (€ 781,2 M), para € 5.330,1 M. Para verificação do limite mínimo de 50% em dívida pública consideram-se mais € 1.437,7 M em BT (na ótica de gestão estão na Liquidez), o que coloca o seu peso em 57,8% da carteira[3]. O valor de mercado aproximou-se do valor de reembolso, reduzindo as menos-valias potenciais para 2,8% (€ 197,7 M)[4].

Quadro 28 – Estrutura da Carteira

(em milhões de euros)

Descrição	2013	Δ 13/12 (%)
Dívida pública nacional(a)	5.330,1	17,2
Dívida pública estrangeira(a)(b)	2.488,1	-21,3
Dívida privada(a)	0,0	-
Ações(b)	1.825,1	24,3
Fundos de Investimento Mistos	0,0	—
Imobiliário	169,3	-13,4
Reserva Estratégica	74,2	-28,3
Liquidez	1.811,2	23,6
Provisões e Impostos a Receber	0,9	-31,2
Total	**11.699,0**	**6,9**

(a) Inclui juros corridos.

(b) Inclui futuros e valias potenciais de forwards afetas à cobertura de posições.

Fonte: IGFCSS.

Quadro 29 – Limites regulamentares

(em milhões de euros)

Descrição	Valor a 31/12/2013	Peso na Carteira (%)
Dívida Garantida pelo Estado Português (1)	6.767,8	57,8
Dívida Privada	386,3	3,3
Ações	1.816,7	15,5
Fundos de Investimento Mistos	1,8	0,0
Imobiliário	169,3	1,4
Reserva Estratégica	74,2	0,6
Exposição a Moeda Estrangeira	1.302,0	11,1
Derivados (valor nocional)	-1.405,4	12,0

(1) Inclui € 1.437,7 M em BT.

Fonte: IGFCSS.

A dívida pública estrangeira reduziu-se 21,3%, para € 2.488,1 M, representando, ainda assim, 21,3% do total, mais do que em 2010[5] ou 2011. Desde 2012 que o Fundo não investe em títulos de dívida privada (cujo limite máximo é de 40%), embora possuísse, no final de 2013, € 386,3 M (3,3% da carteira) com risco de dívida privada geridos em Liquidez[6]. Estes investimentos estavam em conformidade com a restrição que obriga a um *rating* não inferior a *BBB-/Baa3*, nos termos definidos

[1] "*Da composição do activo podem fazer parte activos com origem em Estados membros da União Europeia ou da OCDE, denominados em qualquer moeda com curso legal nesses países*". Os limites, as operações autorizadas e níveis de risco a respeitar, estão definidos no Regulamento de Gestão (Portaria n.º 1273/2004, de 7 de outubro).

[2] Não emitida pelas administrações públicas. Corresponde a € 18,1 M em dívida da REFER com maturidade em 2019.

[3] O montante/quantidade aplicado em BT diminuiu € 5,3 M e em OT aumentou € 609,5 M. O valor de reembolso dos títulos de dívida pública portuguesa (OT, BT e Dívida Garantida) equivalia a 59,5% da carteira, mais 1,4 p.p. que em 2012. Os títulos de dívida pública de curto prazo contam para os limites regulamentares e, num cenário de desvalorização, apresentam menos perdas potenciais, embora proporcionem juros menores.

[4] No final de 2012 apresentava menos valias potenciais de € 371,7 M, 5,8% do valor de reembolso dos títulos na data da maturidade, e em 2011 ascendiam a € 1.819,7 M, 28,8% do valor de reembolso.

[5] Em sede de contraditório, o IGFCSS contestou o valor de dívida pública estrangeira considerado para 2010. No entanto, este valor foi o comunicado por aquele Instituto em 06/07/2011 (Ofício n.º 819), que veio a ser considerado para efeitos do Parecer sobre a CGE de 2010 e dos relatórios de acompanhamento de execução orçamental de 2011, sem que que tenham surgido objeções no âmbito destes documentos.

[6] Para efeitos regulamentares é considerado o risco associado às instituições financeiras com as quais se realizam as operações, podendo incluir depósitos à ordem, depósitos a prazo, valias potenciais de *forwards* e fundos de tesouraria.

pela Portaria n.º 118/2012, de 30 de abril[1]. O peso dos ativos de Rendimento Fixo (dívida) baixou para 66,8% (70,4% em 2012). Considerando também os BT, que representam 12,3% da carteira, o peso passa para 79,1% (83,6% em 2012). Em termos homólogos, destaca-se o reforço em títulos de dívida pública nacional e o desinvestimento em dívida pública estrangeira.

O valor em ativos de Rendimento Variável (ações) cresceu 24,3%, para € 1.825,1 M[2]. O seu peso na carteira aumentou mais de 2 p.p., para 15,6%, abaixo do limite regulamentar de 25%. Destes, € 510,4 M estavam aplicados na Europa, (€ 124,3 M no Reino Unido, € 72,3 M na Suíça e € 313,8 M na Zona Euro), € 1.033,9 M nos EUA (mais 42,1%) e € 280,8 M no Japão. Inverteu-se a tendência de aumento da diversificação, terminando os investimentos no Canadá, Austrália, Suécia e Noruega[3] e concentrando-os nos EUA (56,6% do investimento em ações).

Na Reserva Estratégica[4] foi alienada a totalidade da participação na *Zon Multimédia* (o mesmo tinha acontecido, em 2012, à *Transurban Group*)[5], restando apenas a participação na *Portugal Telecom*, que desvalorizou € 11,9 M (15,7%) para € 64,0 M[6], e na *Finpro*, que valia € 10,2 M, menos 39,6% que um ano antes e 51,7% que em 2010. No total, estava reduzida a 0,6% da carteira (€ 74,3 M), longe do limite regulamentar de 5%.

A componente de Imobiliário diminuiu 13,4%, a maior redução dos últimos anos (seguindo-se a 4,8% em 2012, 3,4% em 2011, 2,0% em 2010 e 11,9% em 2009) valendo € 169,3 M, equivalentes a 1,4% da carteira (o limite regulamentar é de 10%). Destes, € 17,5 M respeitam a imóveis[7] e o resto a unidades de participação em FII, onde existem compromissos de € 4,2 M[8]. O conjunto dos FII apresentava menos valias acumuladas de € 50,3 M, tendo durante o ano sido alienados três fundos que apresentavam valias acumuladas positivas no final de 2012: Fundimo (CGD), Novimovest (Santander) e AF Portfólio Imobiliário (BCP). Alguns destes investimentos foram sujeitos a aprovação do Conselho Diretivo do IGFCSS, por ultrapassarem os 10% definidos na política de investimentos[9].

O montante aplicado em Liquidez[10] aumentou 23,6% (€ 345,9 M), para € 1.811,2 M (15,5% da carteira). Esta componente integra os BT e é nela que são refletidas as margens afetas à réplica de

[1] Que suspendeu temporariamente *"(…) as restrições previstas no atual Regulamento de Gestão do Fundo no que se refere à classificação de risco das instituições bancárias nacionais*" durante o período da assistência externa.

[2] Este valor inclui futuros e valias potenciais de *forwards* afetos à cobertura de posições. Para efeitos regulamentares o montante de ações considerado foi de € 1.816,7 M.

[3] Iniciados em 2012 por recurso a produtos estruturados, *Exchange Traded Funds* (ETF). Do FEFSS fazia parte, no entanto, um novo ETF de ações europeias (*Ishares Euro Stoxx 50*). Normalmente, o investimento direto ocorre apenas em ações de empresas europeias, recorrendo-se, nos outros mercados, a produtos indexados e a futuros.

[4] Constituída por participações de longo prazo no capital de sociedades que representem interesses estratégicos do Estado Português ou constituam uma vertente complementar de investimento para a carteira, com um perfil temporal mais longo e uma expectativa de rendibilidade superior. Na prática reunia as participações na *Portugal Telecom* e *Zon Multimédia* (entretanto alienada) que resultaram de um pagamento em espécie do Estado à Segurança Social, permanecendo na carteira sem qualquer decisão ativa de gestão.

[5] Nos elementos de prestação de contas não foi possível descortinar o valor das vendas e os contornos dos negócios.

[6] No final de 2010 a participação valia € 169,8 M, somando desde então uma quebra de € 105,8 M (62,3%).

[7] Sendo € 12,2 M do edifício no *Taguspark* (reavaliado em 2013 em menos € 2,3 M que o valor de balanço de 2012) e € 5,4 M do Hospital de Cascais (em 2010 estava avaliado em € 8,2 M).

[8] De € 2,0 M no *Curzon Capital Partners II* e de € 2,3 M no *Pan-European Real Estate Fund of Funds* (*PREFF*), que se mantêm iguais a 2012, por não terem havido chamadas de capital em 2013.

[9] De acordo com a nota 8.2.39 do Anexo às DF do FEFSS (págs. 31 e 32) é referido que foram aprovadas pelo Conselho Diretivo as participações de 33,3% no *Office Park Expo*, 12,6% no *FEI Caixagest Imobiliário Internacional* e 10,1% no *PREFF*

[10] Pode incluir depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, CEDIC e BT, subtraindo-se o valor dos Futuros e as valias potenciais de *forwards.*

investimentos feitos através de contratos de futuros, pelo que não tem uma leitura independente das componentes de dívida e da estratégia relativa aos produtos derivados.

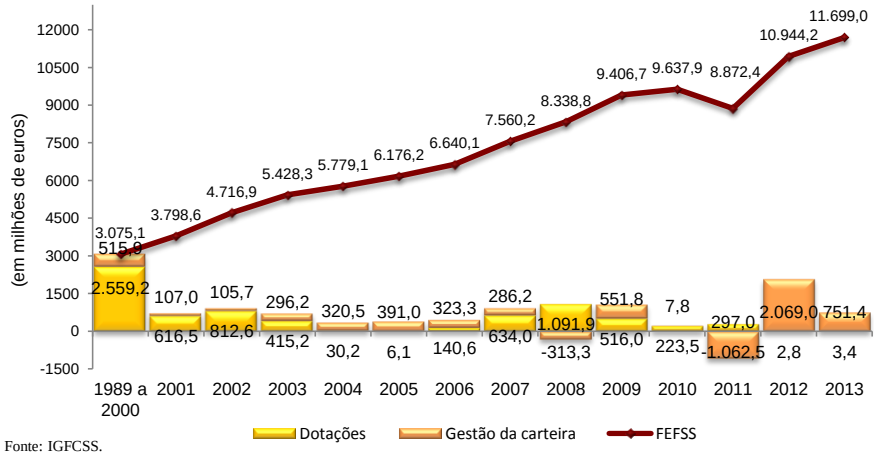
Segundo o IGFCSS, os outros limites regulamentares também eram respeitados: a exposição não coberta a moeda estrangeira era inferior a 15% (11,1%); o valor nocional dos Derivados equivalia a 12% do valor total do FEFSS (o limite máximo); não existiam montantes aplicados em operações de fixação de custo de aquisições futuras (o limite é de 10% do valor do Fundo); e os investimentos encontravam-se diversificados[1], não ultrapassando os limites estabelecidos[2].

13.3.3. Evolução de longo prazo do Fundo de Estabilização

Criado em 1989 com uma dotação de € 216,0 M, acumulava € 3.075,1 M no final de 2000 (Gráfico 12). Até 2003 o crescimento (mais de € 700 M ao ano) teve a maior fonte na transferência dos saldos excedentários do sistema previdencial. Entre 2004 e 2006 a variação resultou essencialmente da gestão da carteira (mais de € 300 M ao ano). Em 2006 iniciou-se uma nova expansão das transferências, que chegaram a € 1.091,9 M em 2008, reduzindo-se nos anos seguintes, até € 2,8 M em 2012.

Os resultados da gestão da carteira tornaram-se mais irregulares a partir da crise financeira de 2008, que gerou a primeira perda de valor anual (superior a € 300 M). No ano seguinte, a recuperação dos mercados permitiu apresentar uma valorização acima dos € 500 M, mas o alastramento da crise ao mercado da dívida soberana acabou por enfraquecer o desempenho de 2010 e provocar uma desvalorização histórica dos ativos em 2011, condicionada pelas menos valias potenciais da dívida pública portuguesa. O aumento de 2012 (superior a € 2.000 M) é também substancialmente explicado pela recuperação do valor desses títulos e acaba por compensar os resultados dos anos anteriores, devolvendo o Fundo à tendência de valorização da carteira de ativos.

Gráfico 12 – Evolução do valor do Fundo



Fonte: IGFCSS.

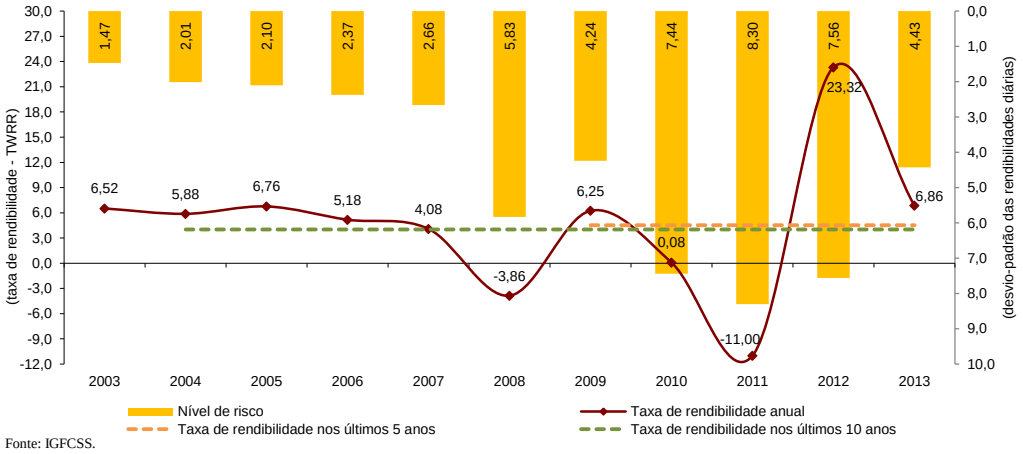
[1] O Regulamento refere que a aplicação de valores em títulos emitidos por uma entidade ou as operações realizadas com a mesma contraparte não pode ultrapassar 20% dos respetivos capitais próprios nem 5% do ativo do Fundo.

[2] Excluindo os produtos indexados, diversificados por natureza, as maiores posições diretas estavam nos títulos da Reserva Estratégica (10,01% da *Finpro* e 2,26% da *Portugal Telecom*), que estavam também entre os títulos com maior peso no FEFSS (*Portugal Telecom* 0,55%, *Nestlé* 0,13%, *Novartis* 0,12%, *Roche* 0,11% e *Finpro* 0,09%).

Os anos de maior expansão do FEFSS (2009 e 2012) derivam da recuperação de fortes choques nos mercados financeiros (primeiro nas ações e depois na dívida pública). Quando existe relativa rigidez na composição da carteira, os resultados obtidos num contexto de forte instabilidade nos mercados ficam essencialmente dependentes de fatores exógenos à gestão, podendo, no entanto, avaliar-se se esta minimizou o seu impacto negativo. Daí que a oscilação do valor da componente da dívida pública portuguesa explique a maior quebra (2011) e a maior valorização (2012) do FEFSS.

No final de 2013, os rendimentos e valias gerados desde a constituição do FEFSS atingiam € 4.350,0 M (37,2% do total) e as entradas de capital € 7.349,0 M (62,8%). Nos últimos anos a volatilidade dos mercados tem gerado fortes oscilações no valor dos ativos, afetando a análise do valor gerado pela gestão no médio e longo prazo[1]. O Gráfico 13 mostra a evolução da rendibilidade nominal e do risco[2].

Gráfico 13 – Rendibilidade e Risco



Fonte: IGFCSS.

Até 2007 decorre um período de rendibilidade elevada e risco relativamente baixo, embora com tendência para a diminuição da rendibilidade e aumento do risco. As taxas de rendibilidade, significativamente negativas, de 2008 e 2011, recolhem o maior impacto da crise nos mercados financeiros[3] (que já afeta os anos imediatamente anteriores[4]), beneficiando os anos seguintes (2009 e 2012) de rendibilidades elevadas, provenientes da reversão daqueles movimentos. A partir de 2008 o risco segue em patamares mais elevados (entre 8,3% em 2011 e 4,24% em 2009), primeiro com o aumento da volatilidade no mercado acionista e depois na dívida pública[5]. A amplitude das variações na rendibilidade dos últimos anos afeta substancialmente a análise das suas rendibilidades históricas.

[1] As perdas de 2011 colocaram a valorização proveniente da gestão em apenas 17,2 % do total (26,9% em 2010).

[2] Rendibilidade apurada pelo método *TWRR*, numa base diária e por classes de ativos e risco apurado através do desvio-padrão anualizado das rendibilidades diárias.

[3] Em 2008 a rendibilidade das ações atingiu -39,0% e a da Reserva Estratégica -25,9%. Em 2011 a rendibilidade da dívida pública portuguesa ficou em -19,3%, contabilizadas as menos valias potenciais da quebra do seu valor de mercado.

[4] Em 2007 a rendibilidade da componente de ações foi negativa (-2,1%), sendo o seu efeito absorvido pela rendibilidade positiva na de rendimento fixo (4,4%). Em 2010 verificava-se já uma perda de valor de mercado dos ativos de rendimento fixo, que se refletia numa rendibilidade negativa (-2,1%). Embora os ativos de rendimento variável tenham apresentado rendibilidades positivas de dois dígitos, a rendibilidade global da carteira apresentou apenas uma pequena variação positiva (0,08%).

[5] Em 2013, a queda da volatilidade da dívida pública portuguesa originou uma diminuição significativa da volatilidade da carteira do FEFSS. Note-se que em 2011 atingiu 19,15%, mantendo-se elevada em 2012 (Índice *EFFAS Portugal*).

O FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual de 4,38%[1] desde a sua constituição, que baixa para 4,03% nos últimos 10 anos, melhorando para 4,52% nos últimos cinco[2]. Em termos reais a taxa de rendibilidade nos últimos 10 anos é inferior a 2%, subindo para 2,68% nos últimos 5 anos[3].

13.3.4. Análise da estratégia e resultados

O FEFSS equivalia a 101,0% da despesa anual com pensões do sistema previdencial (Gráfico 14) e a 76,3% do total das Pensões[4]. A tendência (desde 2006) de crescimento acima do gasto com pensões foi afetada, a partir de 2010, pela oscilação do valor da dívida pública portuguesa, principalmente em 2011 e 2012. Em 2013 retomou-se o aumento da despesa com pensões (interrompido em 2012), pelo que a variação do FEFSS (6,9%) foi ligeiramente superior ao crescimento da despesa com pensões (6,2%) mas inferior à variação nas pensões do sistema previdencial (7,7%). O seu peso face ao PIB passou de 3,7% em 2003 para 6,8% em 2013[5] (Gráfico 15).

Gráfico 14 – Cobertura das Pensões pelo FEFSS

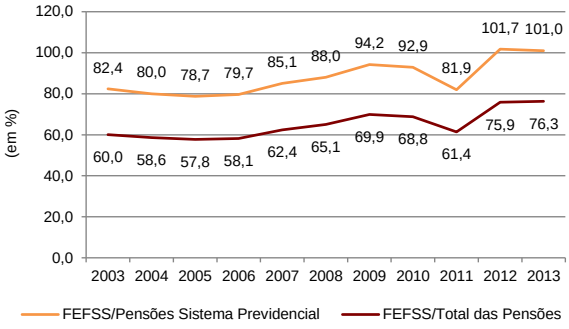
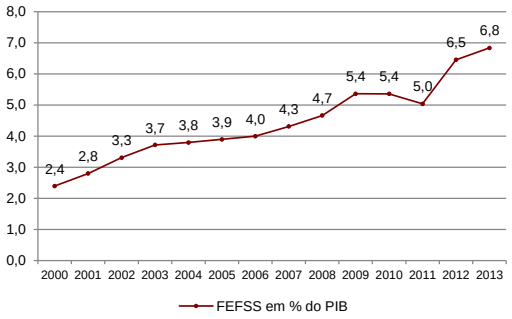


Gráfico 15 – FEFSS em % do PIB



Dos resultados de gestão sobressai a taxa de rendibilidade mais elevada dos últimos anos[6], fixando o retorno nominal médio do último triénio em 5,62%, a diminuição da volatilidade (consequência da estabilização do valor de mercado da dívida pública portuguesa) e a obtenção do primeiro *excess return* positivo dos últimos anos face ao *benchmark* interno (0,16%)[7], embora dando-se um agravamento do *excess return* negativo face ao *benchmark* da Tutela (-1,83%). Os custos de gestão, transação e custódia em proporção do montante médio sob gestão mantiveram uma trajetória decrescente, tendo em conta que aquele montante aumentou 18,8% em termos homólogos.

[1] Considerando a TIR. O FEFSS esteve sujeito a retenção na fonte de IRC sobre o rendimento de capitais até 2000.

[2] Para os intervalos a 5 e 10 anos considera-se a *TWRR*.

[3] O IGFCSS considera o IPCH da Zona Euro, historicamente mais baixo que o IPCH em Portugal.

[4] Em 2003 os rácios eram 82,4% e 60,0%, respetivamente. O FEFSS foi concebido para suprir eventuais défices do sistema e não para substituir o paradigma contributivo existente.

[5] Atente-se ao efeito da evolução recente do PIB nominal, que aumentou 0,9% em 2013 e tinha caído 3,7% em 2012 e 2,1% em 2011 (Contas Nacionais Anuais, INE, 30 de setembro de 2014). Os dados do PIB utilizam a nova metodologia, que gerou correções (aumentos) nos valores históricos que em alguns anos superam os 4%.

[6] Excluindo o ano excecional de 2012. O desempenho do FEFSS superou seis dos nove Fundos de Pensões Abertos da categoria C associados da APFIPP, embora a sua natureza distinta não permita retirar outras conclusões.

[7] Os ativos geridos contra o *benchmark* interno (um cabaz de índices de mercado escolhidos pelo IGFCSS) representavam apenas 37,1% da carteira (ações, liquidez e dívida da OCDE exceto dívida pública portuguesa). O *benchmark* da Tutela está orientado para a maximização do Índice de *Sharpe* e limitado a uma volatilidade de 8,5%.

A atual autonomização dos contas do FEFSS permitiria, entre outras coisas, identificar, analisar e comparar o custo de gestão do Fundo. Verifica-se que os custos e perdas do IGFCSS aumentaram 8,7%, para € 2.147,3 m, dos quais € 1.310,9 m são custos com pessoal e € 737,5 m são fornecimentos e serviços externos[1]. De financiamento recebeu, do FEFSS, € 2.280,8 m (€ 2.045,7 m de transferências correntes e € 235,0 m de transferências de capital) e do FCR, € 81,1 m, de prestação de serviços[2]. Da análise aos Relatórios e Contas (IGFCSS, FEFSS e FCR) resultou a dificuldade em apurar se o montante que o FEFSS transferiu para o IGFCSS corresponde à soma da sua parte nas despesas de funcionamento do Instituto, o mesmo se aplicando ao cálculo dos custos de gestão do FCR[3].

O FEFSS suportou também € 1.822,3 m em despesas bancárias (mais 8,0%), sendo que destes, € 959,8 m deveram-se a comissões de custódia (menos 7,6%) e € 824,7 m a comissões de transação (mais 34,0%). Destaque ainda para € 495,8 M em conservação e reparação, em grande parte imputados a "obras de reparação de anomalias construtivas do edifício Taguspark"[4].

No relatório de gestão, o IGFCSS identifica restrições, como a falta de recursos humanos e de revisão do seu estatuto ou a insatisfação gerada pelas correções salariais decorrentes da sua sujeição à lei[5]. Eventuais alterações devem ser suportadas por uma comparação da complexidade técnica do trabalho desenvolvido, das compensações e das obrigações dos colaboradores, com o que se verifica em outros fundos públicos de reserva e enquadradas no contexto português.

Com 57,8% da carteira dependente do desempenho de uma única entidade (o Estado Português) e 56,6% das ações (8,8% da carteira) concentradas num único mercado (EUA), o princípio da diversificação foi relegado para segundo plano, assumindo-se um risco que não se encontra traduzido na volatilidade dos ativos. A permanência de componentes onde não existe gestão ativa tem gerado menos valias substanciais, sem que tenha sido adotado um comparativo de desempenho.

[1] Mais 16,0% em custos com pessoal (relevo para a alteração no pagamento dos subsídios) e 0,5% em fornecimentos e serviços, destacando-se os encargos com instalações (€ 178,0 m) e com acesso a informação financeira (€ 344,8 m).

[2] Um aumento de 17,3%, sendo que o valor do FCR cresceu 13,5% e representa apenas 0,25% do montante gerido.

[3] Os encargos a suportar pelo FEFSS e FCR constam dos Regulamentos de Gestão (artigo 11.º da Portaria n.º 1273/2004, de 7 de outubro, e 15.º da Portaria n.º 212/2008, de 29 de fevereiro, respetivamente).

[4] Os rendimentos de imóveis diminuíram 46,3%, para € 980,0 m e o FEFSS incorporou € 2,3 M em perdas extraordinárias resultantes da avaliação do edifício do *Taguspark*, onde estão instalados serviços do perímetro da Segurança Social.

[5] Detetadas no Relatório de Auditoria n.º 29/2010, 2.ª Secção – Auditoria Integrada ao Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP.

CAIXA 6 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES (CGA)

A Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA) é o instituto público responsável pela gestão do regime de segurança social do setor público[1], atualmente designado por regime de proteção social convergente, onde se enquadram as pensões de aposentação dos funcionários públicos e trabalhadores equiparados; pensões de reforma dos ex-membros das forças armadas (militares) e da GNR (paramilitares), as pensões de sobrevivência e outras de natureza especial, designadamente pensões de preço de sangue e pensões por serviços excecionais e relevantes prestados ao País. A CGA faz parte integrante da administração indireta do Estado, é tutelada pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, é dotada de autonomia administrativa e financeira, património próprio e tem jurisdição sobre todo o território nacional.

Historicamente, o financiamento do sistema de pensões da responsabilidade da CGA assentou em dois pilares principais: contribuições dos funcionários públicos no ativo (quotizações correspondentes a 10% da massa salarial[2]) e transferências do OE na justa medida das necessidades de financiamento do sistema, onde se incluíam as verbas substitutivas das contribuições das entidades públicas empregadoras (com exceção das entidades integradas na administração pública local e regional que estavam obrigadas a uma contribuição de igual montante ao da quota descontada aos respetivos funcionários). O esforço financeiro do Estado para com a CGA tinha assim três objetivos: suprir a falta de contribuições das entidades empregadoras; financiar o pagamento de pensões da sua inteira responsabilidade, as quais, comparativamente com o modelo da SS se podem considerar como correspondentes às do regime não contributivo; e financiar o défice do sistema, caso ele existisse.

A partir de 2006 foram adotados, gradualmente, vários procedimentos de convergência, designadamente no que respeita a taxas contributivas, fórmulas de cálculo de pensões, idades de reforma, carreiras contributivas relevantes, prazos de garantia, etc.. Ao mesmo tempo foi dado um novo formato ao modelo de financiamento tradicional da CGA, de forma a separar as transferências do OE nos seguintes termos: as que consubstanciavam as responsabilidades do Estado enquanto entidade empregadora; as que se destinavam a satisfazer as responsabilidades financeiras diretas do Estado no pagamento de pensões que não estavam ancoradas no sistema de repartição previsto para a CGA (as chamadas pensões da responsabilidade do Estado); e as destinadas a suprir as necessidades de financiamento efetivas da CGA (financiamento do défice do sistema). Esta alteração de formato, que teve a bondade de clarificar o financiamento da despesa com as pensões dos trabalhadores do Estado, padeceu, porém, de algumas deficiências, designadamente a de não proporcionar uma plataforma de comparação com o RGSS, para o qual se entendeu dever convergir, uma vez que a cadeia de repartição *("pay as you go"*) que se encontra na base dos dois sistemas deixou de existir para o sistema de pensões da responsabilidade da CGA desde 2006, ano em que os novos trabalhadores em funções públicos passaram a ser obrigatoriamente inscritos no RGSS, deixando de financiar as pensões em pagamento da CGA e passando a financiar as pensões em pagamento do RGSS. Esta quebra de compromisso geracional, administrativamente imposto, implicou um acréscimo das necessidades de financiamento reais da CGA e consequentemente do esforço financeiro do Estado.

[1] Desde 1996 foram integrados na CGA fundos de pensões de várias empresas, tendo o mais recente sido integrado em 2013 (Decreto-Lei nº 30/2013, de 22 de fevereiro – IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP). Entre 2011 e 2013 três destes fundos viram as suas reservas chegar ao fim (CTT em abril de 2011, BNU em fevereiro de 2012 e Macau em agosto de 2012), tendo as responsabilidades inerentes a estes fundos passado, a partir daquelas datas, a ser suportadas pela CGA com verbas provenientes das suas próprias reservas, complementadas com transferências do OE. Em 2013, os encargos com pensões dos fundos cujas reservas se extinguiram totalizaram € 215,2 M.

[2] 11% em 2011 e seguintes.

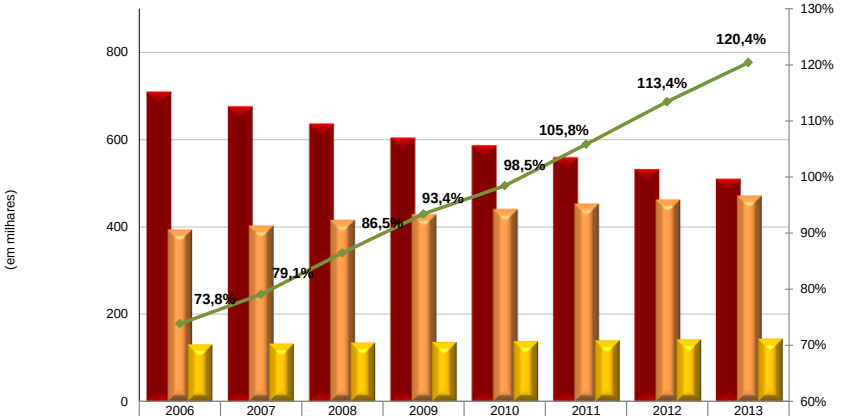
Caracterização da população alvo: aposentados e subscritores da CGA

O número total de aposentados da CGA[1], em 31 de dezembro de 2013, era de 471.149 indivíduos, mais 1,9% face ao período homólogo anterior (indicador que incorporou um crescimento de 4% durante a vigência do PAEF e de 19,7% desde 2006). Em 2013, a média de idades dos subscritores da CGA, à data de aposentação, era de 60,9 anos (que compara com 60,1 em 2012 e 59,9 em 2011) e à data da morte de 78,6 anos (que compara com 78,4 em 2012 e 78,0 em 2011), indicadores que remetem para que a duração média das pensões em pagamento tenha passado a ser de 18,1 anos (15,5 anos em 2006), que compara com o tempo médio de serviço relevante para efeitos de cálculo do valor da pensão (carreira contributiva) onde a evolução foi de 30,6 anos em 2006 para 32,2 anos em 2013. Em 31 de dezembro de 2013, esta população era maioritariamente do sexo masculino (54,4%) e a sua média de idades rondava os 70,1 anos (mais de um quarto, 28,3%, dos indivíduos deste universo tinha menos de 65 anos de idade). Já no que respeita aos escalões de rendimento, 20,7% das pensões em pagamento na CGA era inferior a € 500/mês, 49,1% era inferior a € 1.000/mês, 27,6% situaram-se entre os € 1000 e os € 2000/mês e 23,4% nos escalões superiores de rendimento (superiores a € 2.000/mês).

Quanto aos subscritores, o seu número total era, em 31 de dezembro de 2013, de 509.869 indivíduos, menos 4,1% que no período homólogo anterior e menos 28,1% que em 2006 (menos 199.128 indivíduos; redução média anual na ordem dos 4,6%), observação que é consistente com a política de recursos humanos estabelecida para o setor público. Esta população pertence maioritariamente à administração central do Estado (54,8%), é maioritariamente feminina (56,3%) e a sua média de idades ronda os 48,4 anos.

Assim, o grau de dependência dos aposentados e pensionistas face aos subscritores[2] evoluiu, entre 2006 e 2013, de 73,8% para 120,4%, mais 46,6 p.p., tendência que incorpora, entre outros, a natureza de universo fechado deste subsistema.

Gráfico 16 – Grau de dependência do nº de aposentados/ pensionistas face ao n.º de subscritores



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Subscritores	709	676	636	604	586	559	532	510
Aposentados/Reformados	394	403	416	429	440	453	462	471
Pensionistas Sobrevivência	130	132	134	135	137	139	141	143
todos/subscritores=Índice de dependência	73,8%	79,1%	86,5%	93,4%	98,5%	105,8%	113,4%	120,4%

Fonte: CGA.

[1] A CGA foi ainda responsável pelo pagamento de pensões de sobrevivência a 142.747 beneficiários (pensionistas), mais 1,4% face a 2012 (taxa média de crescimento anual face a 2006 de 1,6%).

[2] A partir de 1 de janeiro de 2006, a inscrição de todos os novos trabalhadores em funções públicas passou obrigatoriamente para o RGSS.

Fontes de financiamento da CGA

O comportamento das receitas da CGA, em 2013, foi condicionado pelas medidas de contenção/redução dos gastos públicos, medidas que incidiram especialmente sobre as despesas com salários e pensões, e pelo efeito da alteração das taxas contributivas, que têm vindo a sofrer aumentos sucessivos desde 2009, do alargamento da base de incidência contributiva e do aumento da massa salarial dos subscritores por via da reposição do pagamento dos subsídios de férias e de Natal. Para além das tradicionais fontes de financiamento da CGA, no triénio em observação, a contribuição extraordinária de solidariedade (CES) constituiu-se também numa relevante fonte de financiamento especialmente para o exercício de 2013.

Quadro 30 – CGA – Fontes de financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2011	2012	2013	tvh		Peso RT
				2012/2013	2011/2013	2013
Quotizações	**3.360,4**	**2.826,6**	**3.638,6**	**28,7%**	**8,3%**	**38,0%**
Quotas	1.427,9	1.204,8	1.335,2	10,8%	-6,5%	13,9%
Comparticipação de Entidades	1.932,5	1.621,8	2.303,4	42,0%	19,2%	24,0%
Contribuição extraordinária solidariedade	3,0	20,3	387,5	1.813,1%	12.844,3%	4,0%
Dotação do Orçamento de Estado	**4.452,6**	**4.468,6**	**4.364,1**	**-2,3%**	**-2,0%**	**45,5%**
Comparticipação do OE	4.202,2	4.214,6	4.078,6	-3,2%	-2,9%	42,5%
Responsabilidade Estado - Pag. Pensões	244,6	248,4	281,6	13,4%	15,1%	2,9%
Ex-combatentes	5,7	5,6	4,0	-28,7%	-29,9%	0,0%
Entidades por pagamento de Pensões e Outras Prestações	**565,1**	**500,8**	**566,2**	**13,1%**	**0,2%**	**5,9%**
Outras Receitas	**24,7**	**12,5**	**13,0**	**3,9%**	**-47,3%**	**0,1%**
Total das receitas dos fundos	**620,9**	**572,9**	**48,1**	**-91,6%**	**-92,3%**	**0,5%**
Transferência DL n.º 140-B/2010 (PT/MARCONI)	44,0	476,2	0,0	-100,0%	-100,0%	0,0%
Transferência DL n.º 88/2012 (BPN)		96,8	0,0	-100,0%	0,0%	0,0%
Transferência DL n.º 30/2013 (IFAP)			48,1			0,5%
Cessão de créditos (PT/MARCONI)	576,9	0,0	0,0	0,0%	-100,0%	0,0%
Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos	**651,2**	**447,7**	**490,9**	**9,6%**	**-24,6%**	**5,1%**
Ativos financeiros	529,5	278,2	311,3	11,9%	-41,2%	3,2%
Rendimento de títulos	121,7	169,5	179,6	5,9%	47,5%	1,9%
Empréstimos bancários	**67,6**	**135,5**	**0,0**	**-100,0%**	**-100,0%**	
Transferências de instituições comunitárias	**0,1**	**0,1**	**0,0**	**-100,0%**	**-100,0%**	**0,0%**
Saldo Transitado da gerência anterior	**202,1**	**14,5**	**79,4**	**446,4%**	**-60,7%**	**0,8%**
Receita Total	**9.947,6**	**8.999,7**	**9.587,9**	**6,5%**	**-3,6%**	**100,0%**
Receita Efetiva	**9.148,5**	**8.571,4**	**9.197,2**	**7,3%**	**0,5%**	**95,9%**

Fonte: CGA.

Em detalhe, merecem referência as receitas provenientes de quotizações[1], com uma evolução positiva na ordem dos 28,7%, face a igual período de 2012 e de 8,3% no período de vigência do PAEF, evolução consistente com as medidas de políticas adotadas (fatores conjunturais), não tendo a diminuição do número de subscritores (fatores estruturais) no período de referência sido suficiente para contrariar este efeito. Os efeitos dos fatores conjunturais, como a apreciação da massa salarial dos trabalhadores públicos, devida à reposição dos subsídios de férias e Natal e o efeito de base decorrente da aplicação da convergência gradual entre

[1] Na Conta Geral do Estado de 2013 a receita registada na classificação económica *R.03 - "Contribuições para a segurança social, a Caixa Geral de Aposentações e a ADSE"* incorpora o montante de € 4.592,4 M relativo à CGA. Nesta importância está incluído o valor de € 490,2 M relativo a transferências da segurança social para a CGA para financiar despesas com pensões pagas pela CGA às famílias, quando deveria estar em *R.06.06 - "Transferências correntes - Segurança Social"*. Com efeito, esta receita não tem a natureza de contribuição, correspondendo a uma transferência da segurança social para financiamento do pagamento de pensões pela CGA, que legalmente constituem encargo daquela. No Quadro 30 a importância recebida da segurança social está incluída em Entidades por pagamento de Pensões e Outras Prestações.

sistemas[1], não serão suficientes para, num futuro próximo, manter uma tendência crescente na capacidade de autofinanciamento da CGA verificada em 2013, passando os fatores estruturais (número de subscritores e a sua capacidade contributiva) a ter um peso preponderante nesta dinâmica. A CES, que impendeu sobre o conjunto dos rendimentos auferidos a título de pensões por um único titular, gerou uma receita de € 387,5 M. Durante a vigência do PAEF esta receita expandiu-se 12.844,3% e representou uma redução dos fluxos financeiros para os beneficiários de 4,2% na despesa com pensões, minimizando as necessidades de financiamento cobertas por dotações do orçamento do Estado que apresentaram, no mesmo período, um recuo de 2,0%. Observada a sua evolução no triénio de vigência do PAEF, constata-se que a parte da receita que respeita à CES não foi estruturalmente absorvida, motivo pelo qual deve ser considerada de caracter conjuntural, logo reversível, indiciando que se manterá, no futuro, a tendência de agravamento do esforço financeiro do Estado.

Quadro 31 – CGA – Reservas dos Fundos de Pensões

(em milhões de euros)

Fundo	Ano de Constituição	Reserva Constituída	Reserva em		Relação entre Reserva em 31 de Dezembro de 2013 e a Reserva Constituída
			01-01-2013	31-12-2013	
Empresa*		(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)
BNU	1996	254,3	-	-	-
DRAGAPOR	a) 1998	7,7	6,0	6,1	79,2%
RDP I	1999	28,4	11,5	10,6	37,5%
MACAU	1997	115,2	-	-	
INDEP	2002	26,0	3,4	1,6	6,2%
CTT	2003	807,7	-	-	-
RDP II	2003	47,2	35,6	33,8	71,6%
INCM	b) 2004	137,8	104,5	102,4	74,3%
ANA	b) 2004	173,6	120,6	116,8	67,3%
NAV	b) 2004	235,7	187,4	187,3	79,5%
CGD	b) 2004	2.504,4	1.958,6	1.967,6	78,6%
PT	c) 2011	2.418,4	2.365,0	2.352,6	97,3%
MARCONI	c) 2011	385,4	378,1	378,3	98,2%
BPN	d) 2012	96,8	100,9	111,5	115,3%
IFAP	e) 2013	48,5	-	47,2	97,4%
Total		**7.287,1**	**5.271,7**	**5.316,0**	**73,0%**
Total sem os novos fundos		**4.338,0**	**2.427,7**	**2.426,3**	**55,9%**

* Com exceção de "Macau", constituída com as verbas recebidas pela CGA do Território de Macau, no âmbito do processo de integração de pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República.

a) O despacho autorizador do Secretário de Estado do Orçamento é de 15/06/1999.

b) Valor reportado a 31/12/2004. Constituição autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento, em 07/07/2005.

c) Constituição autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento de 02/05/2011.

d) Constituição autorizada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 08/05/2012.

e) Constituição autorizada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 11/04/2013.

Fonte: CGA.

[1] Na senda da convergência entre sistemas, o esforço dos serviços públicos, na sua qualidade de entidades empregadoras, passou a ser de 20,0% em 2013 (LOE/2013), Em termos comparativos com o RGSS, cabe referir que o esforço contributivo total (trabalhadores e entidades empregadoras) para o regime de proteção social convergente, em vigor no ano de referência, foi de 31,0%, que compara com 34,75% praticados no RGSS. Contudo, o leque das eventualidades cobertas pelo regime de proteção social convergente difere das eventualidades abrangidas pelo RGSS, cobrindo apenas parte destas (velhice, sobrevivência, invalidez e morte). Nos termos da tabela de desagregação das taxas contributivas, o custo destas eventualidades absorve 26,94%, dos 34,75% arrecadados. Com a atualização operada em 2013, o esforço contributivo total no regime de proteção social convergente passará dos atuais 26,0% para 31,0%, acima dos índices de custeio das eventualidades cobertas, pese embora não tenham sido previstas alterações nem quantitativas nem qualitativas no que respeita ao regime de benefícios.

Os fundos de pensões das empresas de capitais públicos, transferidos para a CGA, evidenciaram uma evolução positiva de € 44,3 M em 2013, representando, no final do ano, 73% das suas reservas iniciais[1]. A evolução do valor destas reservas é pressionada pela diferença entre as responsabilidades (pensões e prestações sociais), que tendem a evoluir no sentido crescente e os recursos obtidos para fazer face a essas responsabilidades (quotizações, contribuições e rendimentos gerados pelas respetivas carteiras), que tendem a diminuir, quer por via da diminuição das correspondentes populações ativas, quer por via da capacidade de gerar mais ou menos valor através da aplicação dos seus recursos nos mercados financeiros. No ano de 2013, a diferença entre a constituição e anulação de provisões para fazer face a menos valias potenciais de investimentos financeiros que reflete a oscilação dos referidos mercados, evidenciou um menor risco de obtenção de menos valias potenciais e, consequentemente, uma revalorização das correspondentes reservas. Entre 2011 e 2013, as reservas de três destes fundos (CTT, BNU e Macau) esgotaram-se, passando as inerentes responsabilidades com pagamento de pensões e outros encargos a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do Orçamento do Estado. No caso particular dos CTT, cuja reserva se esgotou no decurso de 2011, o encargo gerado ascendeu a € 180,4 M, e a contrapartida em receita gerada pelo respetivo fundo (contribuições e quotizações) foi de € 31,8 M, cobrindo apenas cerca de 17,6% da despesa realizada. Durante a vigência do PAEF, o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi de € 457,6 M. A propósito desta matéria, já o TC, no relatório de auditoria às transferências para a CGA dos fundos de pensões[2], sublinhou que o efeito positivo imediato que se sentiria nas finanças públicas do país com as transferências de fundos de pensões das empresas de capitais públicos para a CGA, daria lugar, no futuro, a um resultado negativo, que se sentiria por um longo período de tempo[3].

Aplicação de recursos

A despesa efetiva da CGA totalizou € 9.260,1 M, mais 15,5% que em 2012 e mais 3,3% que em 2011. Desta, destacam-se as pensões, que representaram, no período em análise, cerca de 99,5% da despesa efetiva. Dos encargos suportados com pensões, a maior fatia respeita ao pagamento de pensões de aposentação, as quais apresentaram uma tendência crescente continuada entre 2011 e 2013, mais 5,8%[4]. Esta tendência manteve-se, apesar das alterações legislativas introduzidas nas condições de aposentação e nas fórmulas de cálculo das respetivas pensões que preconizaram a convergência para o regime geral da segurança social e, bem assim, das medidas de contenção da despesa pública, fortemente suportadas na redução da despesa corrente primária (salários e pensões). O recuo destas despesas verificado no período homólogo anterior, sustentado na política de redução do valor nominal das pensões, consubstanciada na suspensão do pagamento dos subsídios e férias e Natal, já não produziu efeito em 2013, devido ao carater reversível da medida em causa.

[1] Sem considerar o valor das reservas afetas aos fundos constituídos em 2011 (PT e Marconi), em 2012 (BPN) e em 2013 (IFAP) as reservas, no final do período, representariam 55,9% das reservas iniciais.

[2] Relatório n.º 40/2005 – Auditoria Orientada às Transferências para a Caixa Geral de Aposentações das Responsabilidades com Pensões do Pessoal dos CTT, RDP, CGD, ANA, NAV Portugal e INCM, disponível em www.tcontas.pt.

[3] Cfr. pág. 6 do referido Relatório.

[4] Na CGE/2013 as pensões são classificadas na rubrica *D.04.08 - "Transferências correntes - Famílias"*. Numa análise conjunta com as transferências para as famílias relevadas na CSS, verificou-se que existe uma duplicação de valores neste tipo de transferências na CGE (conta consolidada dos subsectores da administração central e da SS). Assim, a CGA releva como transferências para as famílias o valor de € 99,5 M, que deveria transferir para o ISS para pagamento pela SS de pensões que constituem encargo da CGA, valores que deviam onerar a rubrica *D.04.06 - Transferências correntes-Segurança Social*. Por outro lado, a SS releva como transferências para as famílias o valor de € 390,7 M, quando deveria classificar como *D.04.03.04 - "Transferências correntes - Administração Central - Serviços e Fundos Autónomos"*. Em sede de contraditório, a DGO informou que a CGA já alterou o procedimento no OE de 2014.

Quadro 32 – CGA – Aplicação de Recursos

(em milhões de euros)

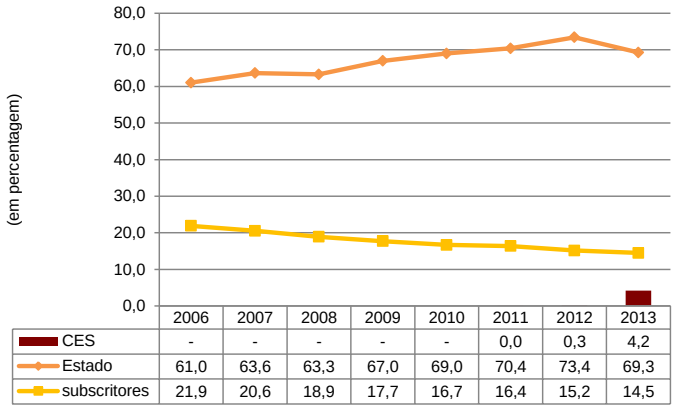
Aplicação de Recursos	2011	2012	2013	tvh		Peso Total
				2012/2013	2011/2013	
Pensões	**8.713,5**	**7.950,8**	**9.213,0**	**15,9%**	**5,7%**	**96,9%**
Aposentação	7.889,2	7.142,2	8.348,8	16,9%	5,8%	87,8%
Sobrevivência	824,3	808,6	864,2	6,9%	4,8%	9,1%
Outras Prestações	**43,6**	**33,3**	**17,5**	**-47,5%**	**-59,9%**	**0,2%**
Outras Despesas	**42,5**	**28,8**	**29,3**	**1,5%**	**-31,1%**	**0,3%**
Encargos Financeiros	**18,3**	**6,5**	**0,4**	**-94,4%**	**-98,0%**	**0,0%**
Transferências Instituições Comunitárias	**0,2**	**0,5**	**0,0**	**-91,2%**	**-75,4%**	**0,0%**
Aplicações Financeiras	**903,2**	**764,8**	**252,5**	**-67,0%**	**-72,0%**	**2,7%**
Anulação da cessão de créditos (PT/MARCONI)	**144,2**				**-100,0%**	**0,0%**
Amortizações empréstimos bancários	**67,6**	**135,5**		**-100,0%**	**-100,0%**	**0,0%**
Total da despesa	**9.933,1**	**8.920,2**	**9.512,6**	**6,6%**	**-4,2%**	**100,0%**
Total da despesa efetiva	**8.962,3**	**8.019,9**	**9.260,1**	**15,5%**	**3,3%**	**97,3%**

Fonte: CGA.

Cobertura das despesas com pensões pelas principais fontes de financiamento

O comportamento dos índices de cobertura das despesas com pensões pelas diferentes fontes de financiamento, espelhados no Gráfico 17, resulta, essencialmente, de dois fatores: da dinâmica de crescimento das despesas com pensões, resultado do aumento do número de beneficiários passivos associado ao aumento da esperança de vida e da evolução decrescente das receitas provenientes de contribuições (subscritores ativos e entidades empregadoras) decorrente da diminuição do número de contribuintes e correspondentes remunerações, as quais vem sofrendo, desde 2010, uma pressão adicional, motivada pelo corte administrativo aplicado às remunerações dos trabalhadores do sector público. Consequentemente, as necessidades de financiamento da CGA cobertas com comparticipações do OE para pagamento das despesas com pensões evoluíram de 61% em 2006 para 69,3% em 2013 (mais 8,3 p.p.). A ligeira recuperação verificada face ao período homólogo anterior (4,1%) deveu-se à CES aplicada às pensões em pagamento durante o ano de 2013, cuja receita contribuiu para um abrandamento do esforço financeiro de Estado de idêntica grandeza.

Gráfico 17 – Índice de cobertura das despesas com pensões



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CES	-	-	-	-	-	0,0	0,3	4,2
Estado	61,0	63,6	63,3	67,0	69,0	70,4	73,4	69,3
subscritores	21,9	20,6	18,9	17,7	16,7	16,4	15,2	14,5

PARTE D

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES; JUÍZO SOBRE A CONTA

14. Consolidação das Contas (Estado e Segurança Social)

14. CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS

14.1. Conta consolidada da administração central e segurança social

A conta consolidada (administração central e segurança social) consta do quadro seguinte, em contabilidade pública, tendo-se incluído, na administração central, uma parte da receita e da despesa relativa a *ativos financeiros* e a despesa com *passivos financeiros* da Parvalorem e da Parups (cfr. pontos 3.2 e 3.3). Os procedimentos de consolidação da CGE de 2013 são explicitados no ponto 14.2.

Quadro 1 – Conta consolidada da administração central e segurança social de 2013

(em milhões de euros)

	Serviços integrados	SFA	Administração Central (*)	Segurança social	Conta consolidada	Estrutura (%)
1 – Receitas Correntes	**40 527**	**25 045**	**50 756**	**25 377**	**65 563**	**94,4**
1.1 Impostos diretos	17 415	22	17 437	-	17 437	25,1
1.2 Impostos indiretos	18 858	1 104	19 962	177	20 139	29,0
1.3 Contribuições p/ SS, CGA, ADSE	494	4 598	5 092	13 423	18 515	26,6
1.4 Rendimentos da propriedade	1 130	347	1 237	348	1 585	2,3
1.5 Transferências correntes, das quais:	861	16 023	(a) 2 307	11 035	(a) 2 268	3,3
1.5.1 Estado	-	*14 233*	-	*9 551*	-	-
1.5.2 Serviços e fundos autónomos	*344*	-	-	*136*	-	-
1.5.3 Segurança social	*441*	*945*	*1 386*	-	-	-
1.6 Outras receitas correntes	1 764	2 925	4 689	393	5 082	7,3
1.7 Divergências de consolidação (**)	5	28	34	-	537	0,8
2 – Receitas de capital	**2 464**	**3 085**	**3 908**	**7**	**3 912**	**5,6**
2.1 Venda de bens de investimento	66	34	100	3	103	0,1
2.2 Transferências de capital, das quais:	71	2 776	(a) 1 206	3	(a) 1 202	1,7
2.2.1 Estado	-	*1 615*	-	*3*	-	-
2.2.2 Serviços e fundos autónomos	*27*	-	-	-	-	-
2.2.3 Segurança social	*2*	*3*	*5*	-	-	-
2.3 Ativos financeiros	1 775	269	2 044	-	2 044	2,9
2.4 Outras receitas de capital	552	5	558	1	559	0,8
2.5 Divergências de consolidação (**)	-	-	-	-	5	
3 – Total da receita	**42 991**	**28 130**	**54 664**	**25 383**	**69 475**	**100,0**
4 – Despesas correntes	**47 232**	**25 383**	**57 800**	**24 861**	**72 091**	**91,1**
4.1 Despesas com pessoal	9 235	3 503	12 738	274	13 012	16,4
4.2 Aquisição de bens e serviços correntes	1 614	9 285	10 899	72	10 971	13,9
4.3 Juros e outros encargos	6 843	857	7 460	2	7 462	9,4
4.4 Transferências correntes, das quais	28 490	10 893	(a) 24 807	23 325	(a) 37 563	47,4
4.4.1 Estado	-	*340*	-	*204*	-	-
4.4.2 Serviços e fundos autónomos	*14 236*	-	-	*650*	-	-
4.4.3 Segurança social	*9 551*	*166*	*9 716*	*6*	*6*	-
4.5 Subsídios	406	658	1 064	1 105	2 169	2,7
4.6 Outras despesas correntes	644	187	832	82	914	1,2
5 – Despesas de capital	**5 834**	**2 861**	**7 054**	**33**	**7 085**	**8,9**
5.1 Aquisição de bens de capital	237	1 270	1 507	19	1 526	1,9
5.2 Transferências de capital, das quais:	2 630	614	(a) 1 601	14	1 612	2,0
5.2.1 Estado	-	*29*	-	-	-	-
5.2.2 Serviços e fundos autónomos	*1 615*	-	-	-	-	-
5.2.3 Segurança social	*3*	-	*3*	-	-	-
5.3 Ativos financeiros	2 846	565	3 411	-	3 411	4,3
5.4 Outras despesas de capital	121	1	123	-	123	0,2
5.5 Divergências de consolidação (**)	-	13	15	-	15	0,0
5.6 Passivos financeiros	-	397	397		397	0,5
6 – Total da despesa	**53 066**	**28 245**	**64 854**	**24 894**	**79 175**	**100,0**
Saldo global	**-10 075**	**-115**	**-10 190**	**489**	**- 9 701**	**-12,3**
Em % do PIB (base 2011, SEC2010)	- 5,9	- 0,1	- 6,0	0,3	-5,7	

(*) Os ativos financeiros não incluem depósitos, certificados de depósito e poupança, empréstimos de curto prazo, empréstimos a médio e longo prazo a SFA (e o seu reembolso), e aumentos de capital a SFA. Nos ativos financeiros em títulos inclui apenas, na despesa, a aquisição de instrumentos de capital contingente (exceto a sua recompra por instituição de crédito no mesmo ano, também excluída da receita). A receita e despesa em juros exclui os pagos ao Estado por SFA (essencialmente EPR). Inclui o FRDP.

(**) Nas transferências correntes e de capital.

(a) Valores que sofreram reclassificação ou ajustamento no processo de consolidação do qual resultou o Mapa XXIII da CGE (cfr. Quadro 2).

Fontes: CGE de 2013, SGR – Sistema de Gestão de Receitas, SIGO – Sistema de informação para a gestão orçamental, DGO e DGTF.

O saldo global da administração central e da segurança social, na ótica da contabilidade pública, é de € -9.701 M (-5,7% do PIB). Salienta-se que este valor diverge do constante da CGE (Mapa XXIII), cujo saldo global é de € -7.936 M (-4,6% do PIB, em base 2011/SEC2010, que corresponde, para o PIB utilizado na CGE, em base 2006/SEC95, a -4,8% do PIB), em resultado de diferenças metodológicas pois, ao contrário deste Parecer, a CGE exclui todas as receitas e despesas de *ativos* e *passivos financeiros*, conforme consta do quadro seguinte:

Quadro 2 – Passagem do saldo do Quadro anterior para o do Mapa XXIII da CGE

(em milhões de euros)

Saldo consolidado (Quadro anterior)	**-9 701**	**Observações ao Quadro 1**
Receita de ativos financeiros	-2 044	Inclui, nomeadamente, receitas de privatização da ANA e dos CTT, reembolsos de empréstimos (exceto de curto prazo e de médio e longo prazos a SFA) e títulos de médio e longo prazo (instrumentos de capital contingente) que constituíram despesa em ano anterior.
Despesa de ativos financeiros	3.411	Inclui, nomeadamente, aumentos de capital (exceto a SFA), empréstimos (exceto de curto prazo e de médio e longo prazos a SFA) e títulos de médio e longo prazo (exceto instrumentos de capital contingente recomprados no próprio ano).
Passivos Financeiros (Parvalorem e Parups)	397	Inclui o reembolso à CGD de empréstimos concedidos ao BPN
Saldo consolidado (Mapa XXIII da CGE)	**-7 936**	

Recorda-se que o saldo das administrações públicas (incluindo também a administração regional e local) na ótica da contabilidade nacional (SEC 2010), reportado pelo INE (em 30/09/2014, no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos) foi de € -8.309 M (-4,9% do PIB) que, dadas as diferenças metodológicas e de âmbito, não é comparável com o saldo em contabilidade pública aqui em questão[1].

A DGO[2], na sua resposta, refere: *"Reitera-se o que já tem sido afirmado em contraditórios de pareceres anteriores no sentido de que a análise da DGO centra-se na despesa resultante da execução orçamental para efeitos de apuramento do défice de cada subsector, o mais próxima possível do conceito de necessidade líquida de financiamento, utilizado pelo INE e Eurostat para definição do indicador de défice orçamental. Por outro lado, os ativos financeiros são componentes que apenas contribuem para a variação do stock de dívida pública, não se refletindo na determinação do saldo orçamental, em linha com os critérios do Eurostat (…)"*.

A questão do tratamento dos *ativos financeiros*, foi apreciada em relatórios de acompanhamento da execução orçamental e no Parecer sobre a CGE/2012[3], reiterando-se o que se disse neste último: *"Efetivamente, em contabilidade nacional, são excluídos os ativos financeiros – mas definidos segundo os conceitos do SEC, completados com as decisões do Eurostat, independentemente da classificação orçamental (em contabilidade pública) que tenha sido dada. Desse modo, elevados montantes que haviam sido classificados, em contabilidade pública, como ativos financeiros, não são considerados como tal em contabilidade nacional e são incluídos na despesa não-financeira* [4]*. (…) Uma vez que o Tribunal examina as contas do Estado na ótica da contabilidade pública, e de acordo com o princípio da prudência, não se exclui a despesa em ativos financeiros, para além dos mencionados títulos e empréstimos de curto prazo, por se considerarem aplicações (ou movimentos) de tesouraria e, eventualmente, outros de natureza semelhante. No tocante à receita, coerentemente, segue-se o mesmo critério"*.

Na receita consolidada da *administração central e segurança social* (€ 69.475 M) destaca-se a receita fiscal com 54,1% (€ 37.576 M) do total – 54% de *impostos indiretos* (€ 20.139 M) e 46% de *impostos*

[1] Cfr. ponto 14.4.

[2] A Ministra de Estado e das Finanças informou dar por reproduzida a resposta da DGO.

[3] Ponto 14.1.

[4] Em 2013, por exemplo, os aumentos de capital ("injeções de capital") no Banif (€ 700 M) e na REFER, no Metro de Lisboa e na Estradas de Portugal (€ 505 M) – cfr. ponto 14.4, Quadro 5.

diretos (€ 17.437 M). Acrescem as *contribuições para a segurança social, CGA e ADSE* com 26,6% (€ 18.515 M) do total da receita consolidada – € 13.423 M recebidos pela *segurança social* e € 4.592 M pela CGA.

A despesa consolidada foi de € 79.175 M, destacando-se: *transferências correntes* para outros sectores (€ 37.563 M, 47,4% da despesa, dos quais € 23.325 M da SS e € 9.214 M da CGA); *despesas com pessoal* (€ 13.012 M, 16,4%); *aquisição de bens e serviços* (€ 10.971 M, 13,9%, com relevo para € 4.691 M de aquisição de *serviços de saúde* pela ACSS); *juros e outros encargos* (€ 7.462 M, 9,4%); e despesas com *ativos financeiros* (€ 3.411 M, 4,3%), dos quais € 950 M para capitalização do Banif, € 853 M para empréstimos à administração regional e local e € 803 M da participação no Mecanismo Europeu de Estabilidade.

Embora não afetando o saldo global da conta consolidada, os valores da receita e da despesa da administração central e da segurança social continuam sobreavaliados, em € 490 M, de pensões unificadas ou ao abrigo de outros diplomas legais, que não foram classificadas como transferências entre serviços da administração central e a segurança social, e consequentemente não foram eliminadas no processo de consolidação. Daqui decorre que há uma sobrevalorização da CGE naquele montante, no âmbito das despesas de *transferências para as famílias*, de receitas provenientes de *contribuições*[1].

A DGO, na sua resposta, informa que foi corrigida a classificação: *"(...) no OE de 2014 pela Caixa Geral de Aposentações e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social no âmbito do OE de 2015"*.

14.2. Procedimentos de consolidação na CGE de 2013

Em cumprimento do disposto na LEO, a CGE de 2013 integra o Mapa XXIII – *"Conta consolidada da administração central e segurança social"*, reproduzido no relatório com as respetivas fontes de informação e principais ajustamentos efetuados.

Os procedimentos de consolidação da DGO, para cada subsector ou conjunto de subsectores, consistem em excluir, apenas, as *transferências correntes e de capital* intra e intersectoriais[2]. Como referido em Pareceres anteriores, para além desses fluxos, o atual classificador das receitas e despesas públicas permite que sejam consolidados subsídios, juros, receitas e despesas decorrentes de *ativos financeiros* e *passivos financeiros*, desagregados por subsectores institucionais (Estado, SFA, Segurança Social e outros sectores).

A DGO, na sua resposta, refere que: *"(...) No OE2015, passou-se a efetuar a consolidação também ao nível dos juros da Administração Central bem como de outras operações consideradas relevantes, designadamente os fluxos de verbas no âmbito do Ministério da Saúde"*.

Na ocorrência de divergências entre esses fluxos, a DGO procede a ajustamentos de consolidação que, no Quadro 24 – Conta consolidada da administração central e segurança social passaram a ser identificados em linha própria ("diferenças de conciliação"). Contudo, as divergências dentro de cada subsector não somam nessa linha, mas passam a ser adicionadas a "outras receitas" ou "outras despesas" (correntes ou de capital), ficando na linha "Diferenças de conciliação" apenas as

[1] Cfr. ponto 12.2.2.3.

[2] Apesar de a DGO incluir, nas instruções complementares de execução orçamental, orientações sobre a especificação das rubricas da despesa de *juros*, *transferências correntes*, *de capital* e de *subsídios*.

divergências entre subsectores. No Mapa XXIII o procedimento é o mesmo, sem apresentar as linhas de "Diferenças de conciliação", pelo que os agregados de Receita e Despesa não correspondem à soma dos valores parciais indicados.

Quadro 3 – Ajustamentos efetuados pela DGO no âmbito da conta consolidada (CC) da AC e SS (Mapa XXIII)

(em milhões de euros)

	Transferências correntes			Transferências de capital		
	Serv. Integrados	**SFA**	**Seg. Social**	**Serv. Integrados**	**SFA**	**Seg. Social**
Os SI registaram como receita proveniente de:	25,7	344,3	440,9	1,3	26,6	1,6
Os subsectores registaram como transferências pagas aos SI	20,4	340,1	203,7	1,2	29,1	-
Diferença (valor não consolidado)	5,2	4,2	237,2	0,0	2,5	1,6
A diferença foi reclassificada em:	Total das receitas correntes do Estado / Outras receitas correntes da AC	Total das receitas correntes da AC / Outras receitas correntes da AC	Total das receitas correntes da CC	Total das receitas de capital do Estado / Outras receitas de capital da AC	Total das despesas de capital da AC / Outras despesas de capital da AC	Total das receitas de capital da CC
Os SFA registaram como receita proveniente de:	14 232,5	373,5	945,2	(a) 274,6	73,3	3,0
Os subsectores registaram como transferências pagas aos SFA	14 236,0	345,4	649,9	(a) 274,6	85,9	-
Diferença (valor não consolidado)	3,5	28,1	295,3	0,0	12,7	3,0
A diferença foi reclassificada em:	Total das receitas correntes da AC / Outras receitas correntes da AC (a deduzir)	Total das receitas correntes dos SFA / Outras receitas correntes da AC	Total das receitas correntes da CC	Total das receitas de capital da AC / Outras receitas de capital da AC (a deduzir)	Total das despesas de capital dos SFA / Outras despesas de capital da AC	Total das receitas de capital da CC
A segurança social registou como receita proveniente de:	9 550,5	136,3	-	2,8	0,0	-
Os subsectores registaram como transferências pagas à SS por:	9 550,6	165,8	-	2,8	0,0	-
Diferença (valor não consolidado)	-	29,5	-	0,0	-	-
A diferença foi reclassificada em:	Total das receitas correntes da CC (a deduzir)	Total das receitas correntes da CC (a deduzir)	-	Total das receitas de capital da CC (a deduzir)	-	-

(a) Exclui transferências para o FRDP (€ 1.340 M).

Fontes: CGE, Sistema de Informação para a Gestão Orçamental e Direção-Geral do Orçamento.

Conforme evidenciado no quadro anterior, subsistem divergências entre os valores registados como recebidos e pagos pelos subsectores. Observaram-se divergências de consolidação mais significativas nas transferências correntes provenientes da segurança social recebidas pelos SFA (€ 295 M) e pelos serviços integrados (€ 237 M). Entre os organismos da administração central e da segurança social refira-se ainda a receita da segurança social proveniente de SFA (€ 29 M). Entre os serviços da administração central assinalam-se as divergências de consolidação nas transferências entre SFA, correntes (€ 28 M) e de capital (€ 13 M).

A DGO, na sua resposta, refere que: *"Aquando da elaboração da conta consolidada para a CGE2014 irá ter em atenção as diferenças de consolidação da AC e AC+SS não apenas entre subsetores, mas também dentro do subsetor, bem como as diferenças de consolidação da conta consolidada AC +SS apresentada no Mapa XXIII"*.

Nos fluxos recíprocos entre os serviços da administração central, apesar de ser obrigatória a identificação dos intervenientes nas transferências através dos respetivos códigos de serviço, essa obrigação continuou a não ser cumprida em 2013, tendo sido detetados € 1.028 M com insuficiente especificação, € 942 M em transferências de serviços integrados (dos quais € 939 M para SFA) e € 86 M em transferências de SFA.

O Tribunal tem alertado para a persistência e a materialidade das divergências de consolidação, que revelam deficiências na aplicação das normas vigentes e nos respetivos sistemas de gestão e controlo,

a requerer maior eficácia dos procedimentos de controlo para identificar os erros e assegurar tempestivamente as devidas correções.

14.3. O saldo estrutural

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), na sétima alteração[1], passou a contemplar a obrigatoriedade de confronto entre o saldo orçamental anual e o objetivo de médio prazo, definido de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e em conformidade com as regras e procedimentos orçamentais previstos no Pacto Orçamental.

Uma vez ultrapassada a situação de défice excessivo[2], a avaliação da situação das finanças públicas, no que diz respeito ao saldo, passará a ser efetuada ao abrigo da vertente preventiva do PEC. Para além da manutenção do saldo orçamental abaixo de 3% do PIB, implica o cumprimento de uma trajetória de ajustamento anual do saldo estrutural até se atingir o objetivo de médio prazo atualmente fixado em -0,5% do PIB[3].

O saldo estrutural está definido como *"o saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias e temporárias"*. No entanto, nem a LEO nem o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM (TECG) contêm disposições específicas para o cálculo do saldo estrutural. Existe antes um acordo intergovernamental sobre a metodologia utilizada pela Comissão Europeia[4], seguindo um modelo específico para determinar o hiato do produto (*"output gap"*)[5] e o ajustamento cíclico orçamental[6], que em conjunto originam o valor da "componente cíclica". Já para o valor das medidas extraordinárias e temporárias[7], compete a cada Estado Membro a sua quantificação.

Quer o cálculo da componente cíclica, muito dependente dos valores estimados para o hiato do produto cuja metodologia pode ser sujeita a revisões periódicas, quer mesmo os valores das medidas extraordinárias e temporárias são variáveis cruciais na quantificação do saldo estrutural e na avaliação sobre o processo de ajustamento orçamental. Este facto associado à circunstância da metodologia de

[1] Pela Lei n.º37/2013, de 14 de junho que também transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2011/85, do Conselho, de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados membros.

[2] Por se encontrar, desde 2009, em situação de défice excessivo, a avaliação do cumprimento das regras europeias no caso de Portugal é efetuada ao abrigo da vertente corretiva do PEC, até à respetiva correção para valores abaixo do referencial de 3% do PIB, que deve ocorrer até 2015 de acordo com a Recomendação do Conselho ECOFIN, de 18/6/2013.

[3] Para além de disposições sobre a dívida pública que são abordadas no ponto 4.1.4 e sobre a despesa primária.

[4] O método para a estimativa do produto potencial foi adotado pelo Conselho a 12 de julho de 2002. A metodologia atual da Comissão foi publicada em março de 2013 e resulta de trabalho técnico que envolve também grupos de trabalho ao nível do Conselho Ecofin (o "Output Gap Working Group" e o Comité de Política Económica) que a aprovaram formalmente em junho de 2012 e continua a ser alvo de trabalhos regulares de atualização.

[5] O hiato do produto é a diferença entre o produto efetivo e o que seria o observado se o PIB se encontrasse no seu potencial (produto potencial), ou seja, o nível máximo de produção sustentável a longo prazo, tendo em conta os fatores produtivos disponíveis, sem a ocorrência de aceleração da inflação nem excessivas tensões nos mercados de bens e trabalho.

[6] O ajustamento cíclico orçamental mede a relação entre o ciclo económico e o saldo orçamental, o que corresponde a determinar a elasticidade do saldo orçamental face ao PIB. Para tal é necessário definir o conjunto de variáveis orçamentais e as respetivas bases macroeconómicas.

[7] O código de conduta na implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento define medidas pontuais e temporárias como as que têm um efeito orçamental transitório que não conduzem a uma mudança sustentada na posição orçamental intertemporal.

estimativa do saldo estrutural não estar prevista na lei pode conduzir a dúvidas sobre a fiabilidade do indicador e consequentemente introduzir fragilidades na política orçamental.

Assim, é indispensável a identificação clara dos pressupostos e variáveis que estão subjacentes quer no momento da apresentação das propostas de orçamento, quer e em particular, após a respetiva execução[1].

Relativamente a 2013, o quadro seguinte mostra as várias versões do saldo estrutural e indicadores associados apresentados em diferentes documentos, verificando-se que os objetivos inicialmente fixados sofreram alterações relevantes. Na última coluna do quadro relativa ao Relatório do OE 2015 as diferenças refletem os efeitos das alterações estatísticas decorrentes da introdução do SEC 2010[2] e da modificação, não explicitada, da metodologia específica para o cálculo do saldo estrutural.

Quadro 4 – Composição do saldo estrutural (em % do PIB) - 2013

	OE 2013	DEO 2013-2017	OER1 2013	OE 2014	DEO 2014-2018	Boletim Económico BdP *	Comissão Europeia (AMECO)	CGE 2013	OE 2015 **
	out-12	abr-13	mai-13	out-13	abr-14	abr-14	jun-14	jun-14	out-14
Saldo PDE	**-4,5**	**-5,5**	**-5,5**	**-5,9**	**-4,9**	**-4,9**	**-4,9**	**-4,9**	**-4,9**
Componente cíclica	nd	nd	nd	-2,1	(a) -2,5	-2,2	-2,6	(a) -2,4	(a) -3,2
Medidas pontuais e temporárias	nd	nd	nd	-0,1	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2
Saldo estrutural	**-2,4**	**-3,6**	**-3,6**	**-3,7**	**-2,8**	**-3,0**	**-2,6**	**-2,8**	**-1,9**

Notas:

nd: não determinado.

(a) Deduzido por diferença.

* O Banco de Portugal segue metodologia acordada no âmbito do Eurosistema em 2001.

** Dados de acordo com as alterações decorrentes do SEC 2010 e pela modificação da metodologia específica para o cálculo do saldo estrutural.

Fonte: Ministério das Finanças; Banco de Portugal; Comissão Europeia.

Como traduz o quadro anterior, em vários documentos não é discriminado o peso da componente cíclica e das medidas temporárias (ou é referida apenas uma). O sumário executivo do Relatório do OE2013 apresenta um quadro em que o saldo global (PDE) coincide com o saldo global excluindo medidas pontuais, donde se poderá concluir que o saldo estrutural apresentado reflete apenas o efeito recessivo do ciclo económico não tendo sido consideradas medidas temporárias e pontuais. O Documento de Estratégia Orçamental de 2013 e a primeira alteração ao OE2013 apresentam, face ao OE2013, um agravamento de 1 p.p. do saldo PDE e um agravamento de 1,2 p.p. do saldo estrutural. Contudo, não é possível estabelecer uma relação clara entre as alterações de cenário e/ou novas medidas orçamentais e destas quais as extraordinárias e temporárias e o respetivo efeito no saldo estrutural. Não é apresentada informação suficiente sobre os pressupostos de base, sobre a quantificação das variáveis utilizadas para o cálculo da componente cíclica e sobre a estimação dos efeitos das medidas extraordinárias e temporárias. Em suma, não é possível, pelos dados publicados, avaliar e distinguir de forma rigorosa as várias componentes das alterações subjacentes às propostas para o saldo estrutural de 2013. No que diz respeito à execução, os dados apresentados na CGE apresentam as mesmas limitações, com exceção da informação relativa às medidas pontuais que

[1] Com efeito, a regra do saldo estrutural regula a evolução do saldo orçamental, mas a sua observância só pode ser verificada *a posteriori*, por vezes com um atraso considerável, dado que procura corrigir o efeito da evolução cíclica da economia – (cfr. Parecer do Conselho das Finanças Públicas, Sétima Alteração à Lei de Enquadramento Orçamental: Proposta de Lei n.º 124/XII, 22 de fevereiro de 2013).

[2] A versão de 2010 do Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC 2010), instituído pelo Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, substituiu o SEC 95. Desde setembro de 2014 o SEC 2010 é de aplicação obrigatória para os dados das contas nacionais em todos os Estados-membros.

afetaram a receita em € 1.279 M provenientes do regime de regularização excecional de dívidas fiscais e à segurança social e a despesa de capital com € 700 M da operação de recapitalização do Banif.

Em sede de contraditório, a Ministra de Estado e das Finanças refere que a revisão das estimações do saldo estrutural *"…foi especialmente marcada no ano de 2014, dadas as alterações metodológicas associadas ao cálculo do desemprego estrutural das semi-elasticidades da receita e da despesa e, por último, da adoção do SEC 2010"*, estando os documentos metodológicos disponíveis para consulta, e que *"quaisquer esclarecimentos solicitados pelas entidades que procedem à análise e escrutínio do processo orçamental serão prestados com o necessário detalhe"*.

A disponibilidade de elementos metodológicos que têm uma natureza técnica complexa, bem como a prestação de esclarecimentos a pedido, contudo, não substitui a necessidade dos documentos fundamentais apresentarem de forma clara, percetível e periodicamente atualizada os pressupostos de base e as hipóteses assumidas sobre todos os elementos da estratégia orçamental.

Se no contexto da monitorização da situação orçamental dos países membros da UEM o conceito de "saldo estrutural" surge como principal indicador para a avaliação dos objetivos orçamentais de médio prazo específicos de cada país, é exigível a identificação clara e bem definida da articulação que se pretende estabelecer entre o orçamento anual e o respetivo indicador estrutural para a concretização dos objetivos de médio prazo.

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

Tal como referido no ponto anterior, à regra do ajustamento para o objetivo de médio prazo definido em termos de saldo estrutural, acresce a regra do saldo orçamental nominal inferior a 3%. Este saldo orçamental (o relevante para efeitos do PDE) é apurado com base nas estatísticas das administrações públicas compiladas em contabilidade nacional, utilizando como fonte principal os dados orçamentais quantificados em contabilidade pública.

A este propósito, a própria Diretiva 2011/85/UE do Conselho de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, releva a importância destes dados para o controlo orçamental exigindo um reporte detalhado sobre os mesmos.

A articulação entre os agregados da contabilidade pública e os agregados em contabilidade nacional pode ser exposta através da identificação dos ajustamentos conceptuais que diferenciam as duas óticas.

Para além das diferenças metodológicas entre contabilidade pública e contabilidade nacional relativas ao registo de operações, verificam-se também diferenças que têm a ver com a delimitação do universo e que resultam da utilização da ótica económica preconizada pelas contas nacionais como critério de definição do universo e das regras específicas relativas à classificação das unidades sob controlo público. De acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC 2010) *"O setor "administrações públicas" … inclui as unidades institucionais que correspondem a produtores não mercantis…"* [1]. As regras que devem ser verificadas na classificação dos produtores públicos não mercantis foram objeto de alterações de relevo no SEC 2010, bem como na nova versão do Manual do Défice e da Dívida[2] que lhe está associada. Os critérios qualitativos de análise das unidades institucionais públicas, em

[1] §2.111 do SEC 2010.

[2] O Manual do Défice e da Dívida é guia auxiliar sobre a interpretação e a aplicação do SEC relativamente a aspetos particulares das operações das administrações públicas para o cálculo do défice e da dívida.

particular os aspetos relacionados com o controlo e com a natureza das receitas obtidas foram reforçados. O critério quantitativo (rácio dos 50%) também foi alterado, devido à inclusão do custo de capital (encargos líquidos com o pagamento de juros) na avaliação dos custos de produção. Em resultado da aplicação das novas regras de classificação, o número de unidades reclassificadas no setor das administrações públicas mais do que duplicou, com unidades institucionais públicas anteriormente classificadas nos setores das sociedades (financeiras e não-financeiras) e das instituições sem fim lucrativo ao serviço das famílias.

A delimitação do universo em contabilidade pública tem por base uma natureza jurídica, contudo, a quinta alteração à LEO[1], veio reduzir a diferença de universos entre contabilidade pública e contabilidade nacional na medida em que, de acordo com o n.º 5 do artigo 2.º, devem ser integradas no OE as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento. Ainda que esta alteração na LEO tenha aproximado os dois universos, na prática não existe uma concordância total pois há serviços e fundos autónomos que, por serem unidades mercantis (como o Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I.P.) e/ou exercerem atividades financeiras ou auxiliares da atividade financeira (caso da CMVM e do Instituto de Seguros de Portugal), de acordo com os critérios do SEC, são classificados noutros sectores institucionais e, desta forma, são excluídos do universo das administrações públicas para cômputo dos agregados em contas nacionais.

Ao nível da administração central, a lista atual (setembro 2014) contempla 162 entidades públicas reclassificadas (EPR), sendo que deste total, 116 foram objeto de reclassificação com o SEC 2010[2]. O impacto da integração das EPR nos agregados das contas nacionais normalmente é apresentado como um dos ajustamentos que explicam a passagem do saldo na ótica da contabilidade pública para o saldo na ótica da contabilidade nacional.

O quadro seguinte, construído a partir do quadro 2A do anexo 1 da notificação do PDE publicado pelo INE e pelo Eurostat, apresenta a conciliação entre o saldo da administração central da CGE (excluindo ativos financeiros), com o saldo do total das administrações públicas para efeitos do PDE. Os ajustamentos identificam os fatores conceptuais ligados à forma e momento de registo das operações que diferenciam o saldo em contabilidade pública e em contabilidade orçamental.

[1] Lei n.º 22/2011, de 20 de maio.

[2] O novo universo das EPR passou a incluir unidades que, de acordo com os critérios do SEC 2010, estão sob o controlo do Estado, nomeadamente: hospitais EPE; novas empresas de transportes (CP e Metro Mondego); sociedades gestoras de participações sociais (designadamente, Parpública, Parparticipadas, Caixa Desenvolvimento, Caixa Seguros e Saúde, e Caixa–Gestão de Ativos); fundos de garantia (como o Fundo de Garantia de Depósitos e o Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo); e fundações como a Fundação Centro Cultural de Belém, e a Fundação Portuguesa das Comunicações.

Quadro 5 – Ajustamento de passagem entre ótica de contabilidade pública e contabilidade nacional

	M €	% PIB
Saldo da administração central (sem ativos financeiros) - Contabilidade pública	**-8 426**	**-4,9**
Ajustamentos ao universo da administração central	111	0,1
Ajustamentos relativos à especialização do exercício	1 292	0,8
Diferença entre juros pagos e devidos	-172	-0,1
Impostos e contribuições para a segurança social	37	0,0
Ajustamento accrual da administração regional	1 009	0,6
Ajustamento accrual da administração local	417	0,2
Outros ajustamentos	-1 286	-0,8
Injeções de capital da administração central	-1 205	-0,7
Banif	-700	-0,4
Refer, Metropolitano de Lisboa e Estradas de Portugal	-505	-0,3
Outros	-81	0,0
Saldo do total das administrações públicas - Contabilidade nacional	**-8 309**	**-4,9**
do qual:		
Administração central	-9 110	-5,3
Administração regional e local	392	0,2
Fundos de segurança social	409	0,2

Nota: Ajustamentos de sinal positivo (negativo) afetam positivamente (negativamente) o saldo em contas nacionais do sector correspondente. No total das administrações públicas o efeito de alguns ajustamentos no saldo é nulo em resultado das operações de consolidação.

Fonte: CGE – Mapa XXIII; Quadros PDE (notificação de setembro de 2014) publicados pelo INE.

O ajustamento ao universo de € 111 M é determinado basicamente pela diferença entre o saldo do conjunto das EPR da administração central, apurado em contabilidade nacional e o saldo das mesmas entidades apurado em contabilidade orçamental. Parte significativa deste efeito positivo resulta de se registar neste item, agora com sinal positivo, as injeções de capital efetuadas pelo Estado nas EPR (€ 505 M) que figuram, na linha respetiva, com sinal negativo[1].

Os principais ajustamentos relativos à especialização do exercício são percetíveis na informação disponibilizada. Os restantes ajustamentos, apesar de no conjunto apresentarem um valor relativamente reduzido (€ 81 M) incorporam, para além das diferenças entre o saldo em CP e CN da administração regional e local e fundos de segurança social, operações importantes em vários domínios que não se encontram explicitados em nenhum dos quadros publicados no contexto do PDE[2].

Ainda que conceptualmente estejam documentados os princípios e critérios que diferenciam os dois sistemas contabilísticos (público e nacional) a sua aplicação requer algum domínio na avaliação da realidade económica subjacente a cada operação e da correta avaliação da assunção do papel das administrações públicas, nomeadamente quanto à partilha de riscos, expectativa de retorno económico e propriedade económica dos ativos subjacentes a uma determinada operação. No entanto a publicitação dos resultados não é devidamente acompanhada de informação detalhada sobre estes aspetos, verificando-se que os ajustamentos realizados e os resultados obtidos não são totalmente percetíveis e identificáveis.

[1] Tratando-se de uma transferência de capital entre entidades dentro da administração central (do Estado para EPR) o impacto final no saldo é nulo, pelo efeito de consolidação.

[2] Incluem-se aqui, entre outras, o efeito da anulação da segunda *tranche* da receita resultante da venda da concessão aeroportuária à ANA – Aeroportos de Portugal, SA e da receita da venda da concessão da ANAM – Aeroporto da Madeira, SA, o registo relativo ao material militar, a anulação das operações relativas à transferência de fundos de pensões para as administrações públicas. A CGE, no Quadro 20, identifica alguns destes ajustamentos.

15. Acolhimento de Recomendações do Tribunal

15. ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

A apreciação do Tribunal sobre o acolhimento das 82 recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2011[1] tem por base os resultados das auditorias e demais ações de controlo realizadas no âmbito do presente Parecer, para além do exame da informação prestada pelos destinatários[2].

É também atualizada a apreciação sobre o acolhimento das duas recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2010, não reiteradas no Parecer sobre a CGE de 2011 nem acolhidas até 2012.

15.1. Grau de Acolhimento

O quadro seguinte sintetiza o grau de acolhimento[3] das 84 recomendações objeto de apreciação.

Recomendação	Em número	Em percentagem
Totalmente acolhidas	18	21
Parcialmente acolhidas	37	44
Não acolhidas	29	35
Total	**84**	**100**

Verifica-se que foram total ou parcialmente corrigidas as deficiências que motivaram 55 recomendações (65%), continuando as restantes 29 (35%) por corrigir. Sublinha-se que, em regra, as recomendações não acolhidas vêm sendo reiteradas sem que as respostas dos sucessivos responsáveis governamentais apresentem justificação atendível para a não correção das deficiências que motivaram essas recomendações.

Seguidamente enunciam-se as recomendações consideradas não acolhidas, referem-se as principais alegações apresentadas pelas respetivas tutelas e fundamenta-se a apreciação efetuada à luz dos resultados das ações realizadas sobre as matérias em causa.

15.2. Recomendações não acolhidas pela Administração Central

Alterações orçamentais

Recomendação 2 – PCGE/2011

> *A dotação provisional deve ser utilizada apenas para os fins previstos no n.º 5 do artigo 8.º da LEO: "despesas não previsíveis e inadiáveis".*

A Ministra de Estado e das Finanças, na sua resposta, considerou a recomendação totalmente acolhida, referindo que *"Cabe ao Ministro responsável pela área das Finanças a gestão e autorização de reforços de dotações orçamentais por contrapartida da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das*

[1] Aprovado em plenário geral de 12 de dezembro de 2012.

[2] O Governo, através da Ministra de Estado e das Finanças e dos Ministros da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e da Saúde.

[3] A recomendação é classificada como *totalmente acolhida* se verificada a correção das deficiências que a motivaram, *parcialmente acolhida* quando a correção não é total e *não acolhida* quando as deficiências subsistem.

Finanças. Durante a execução dos Orçamentos do Estado, a Direção-Geral do Orçamento (DGO) pronuncia-se sobre os pedidos de reforço de dotações orçamentais no sentido de esgotar plenamente as soluções existentes no âmbito da gestão flexível (…) e de utilização das dotações cativas por força da Lei do OE e de outros diplomas. Só em último recurso e na inexistência de soluções alternativas é que se reforça as dotações orçamentais insuficientes por contrapartida da dotação provisional".

Apesar do alegado, verificou-se que em 2013 foram utilizados € 447 M da dotação provisional para reforço de diversas dotações (em particular € 192 M para a contribuição financeira para a União Europeia e € 70 M para a CGA) que não configuram despesas não previsíveis e inadiáveis, continuando a considerar-se a recomendação como não acolhida[1].

Receita

Recomendação 5 – PCGE/2010

> *O Tribunal recomenda a implementação de um sistema de informação sobre o combate à fraude e à evasão fiscais que suporte o Relatório sobre a respetiva evolução e permita a correta discriminação das receitas provenientes desse combate, em conformidade com a estrutura do Mapa I da CGE.*

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida alegando: *"(…) no sentido de acolher recomendações emanadas do Tribunal de Contas têm sido introduzidas diversas alterações qualitativas no sistema de informação da Inspeção Tributária, destacando-se a possibilidade de se identificarem os processos em que se observou derrogação do sigilo bancário, e a introdução de um novo classificador de atividades, o qual, permitindo a desagregação grupo/atividade, possibilitará a obtenção de resultados com uma melhor decomposição".*

A CGE não apresentou resultados quantitativos do combate à fraude e à evasão fiscais e o Relatório que, nesse âmbito, o Governo apresentou à Assembleia da República não discrimina os valores das liquidações adicionais e das coletas recuperadas por imposto nem avalia a adequação dos instrumentos jurídicos criados para o efeito, tal como exigido pela lei. Essa falta de informação não permite concluir sobre a evolução desse combate nem sobre o aumento da respetiva receita fiscal previsto em cada ano.

A implementação do sistema de informação recomendado representaria um ganho de fiabilidade e rigor na relevação da receita fiscal proveniente do combate à fraude e à evasão e um ganho de eficácia no controlo da informação prestada sobre a evolução desse combate. Não tendo sido tomadas medidas para implementar esse sistema nem outro procedimento suscetível de suprir as deficiências detetadas, a recomendação não foi acolhida apesar de ter sido reiterada no Parecer sobre a CGE de 2012[2].

Recomendação 3 – PCGE/2011

> *Que o Governo providencie as condições necessárias para a interligação dos sistemas próprios da Autoridade Tributária e Aduaneira e das demais entidades administradoras de receitas do Estado ao Sistema de Gestão de Receitas, ultrapassando a principal limitação existente ao cumprimento do regime legal de contabilização dessas receitas, em vigor desde 1 de janeiro de 2001.*

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida alegando: *"Encontra-se em desenvolvimento uma aplicação de contabilidade, a qual criará as condições para i) a interligação dos sistemas próprios da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) ao SGR e para ii) a prestação diária de informação, em conformidade com as recomendações do Tribunal de Contas. Adicionalmente, refira-*

[1] Esta recomendação, formulada desde 2009, tem sido reiterada nos Pareceres posteriores.

[2] Recomendação 9 – PCGE/2012.

se que a concretização desse projeto está a ser conduzida a par de um processo complexo de interligação entre os diversos sistemas informáticos da AT, bem como de uniformização de todos os procedimentos de tratamento de informação".

Subsistindo a falta da interligação em causa e as deficiências que visa corrigir, apesar da contínua referência do Ministério das Finanças a trabalhos em curso para o efeito, a recomendação continua sem ser acolhida não obstante ter sido reiterada no Parecer sobre a CGE de 2012[1]. Apesar da importância dessa interligação e da sua exigência, nos termos legais vigentes desde 2001, ainda não há data estabelecida para concluir esses trabalhos.

Recomendação 5 – PCGE/2011

> *Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, proceda, para cada exercício orçamental, à identificação formal de todas as entidades administradoras de receitas do Estado (serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança), especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades.*

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida alegando: *"O processo de identificação formal de todas as entidades administradoras de receitas do Estado (...) culminou com a publicação, em 5 de maio de 2014, no portal da DGO, duma listagem com essa informação, relativa a execução orçamental de 2013. Apesar de o processo se ter iniciado ainda durante os últimos meses da execução orçamental de 2013, a morosidade na prestação de informação por parte dos serviços não permitiu que a publicação se realizasse mais cedo. De facto, há que rever o processo de solicitação desta informação aos serviços, de modo a que se possa fazer essa publicação no início de cada período orçamental".*

Para a identificação recomendada ser útil terá de ser conhecida no início de cada exercício orçamental e incluir todas as entidades intervenientes na contabilização. A publicação de uma listagem de entidades administradoras de receitas do Estado no ano seguinte ao de referência não corrige as deficiências que motivaram a recomendação do Tribunal. Deve ainda ter-se presente que a transição para o regime de contabilização das receitas do Estado se efetiva, nos termos legais, mediante despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta da DGO, à medida que as entidades administradoras dessas receitas forem reunindo as condições adequadas. Sublinha-se que, até à data, não foi exarado qualquer despacho nos termos referidos, não obstante a difusão que se tem verificado, na prática, do SGR pelas entidades. Assim, a recomendação ainda não foi acolhida apesar de ter sido reiterada no Parecer sobre a CGE de 2012[2].

Despesa

Recomendação 9 – PCGE/2011

> *Devem ser envidados esforços para garantir a integralidade da despesa registada na CGE, abrangendo a execução orçamental definitiva de todos os serviços e fundos.*

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação totalmente acolhida, referindo que *"Quanto ao cumprimento da unidade e universalidade de todos os serviços e fundos autónomos, em sede de elaboração da CGE, eventuais omissões são decorrentes de organismos que não procedem ao registo da sua conta de gerência nos sistemas informáticos até ao final do prazo legal – definido na lei de enquadramento orçamental – e a tempo de ser incluída na CGE. (...) Relativamente aos que não cumprem trata-se, em alguns*

[1] Recomendação 6 – PCGE/2012.
[2] Recomendação 7 – PCGE/2012.

casos, de organismos que obtêm prorrogação da apresentação da sua conta de gerência ao Tribunal de Contas (TC), não dispondo a DGO de informação, no prazo legal definido, para incluí-la na CGE (…)".

A eventual prorrogação do prazo para a remessa da conta de gerência ao Tribunal de Contas não é impeditiva nem justifica a falta de registo da execução orçamental dos serviços nos sistemas informáticos (SIGO). Em 2013 continuou a não ser integralmente registada a execução orçamental na CGE, considerando-se a recomendação não cumprida[1].

Recomendação 16 – PCGE/2011

> *A atualização da classificação funcional da despesa.*

Face à ausência da atualização da legislação que contempla a classificação funcional das despesas, a recomendação permanece por acolher[2]. Sobre esta matéria, a Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida, informando que *"No âmbito da reforma do processo orçamental, (…) o classificador funcional será um dos classificadores orçamentais a ser objeto de revisão"*.

Mecanismos de assistência financeira a Portugal

Recomendação 25 – PCGE/2011

> *A inclusão na CGE de informação respeitante ao impacto orçamental da execução das medidas de consolidação previstas no PAEF e com expressão no OE.*

A CGE continua a não incluir informação sobre os resultados da execução orçamental das medidas previstas e estimadas no Orçamento, pelo que recomendação formulada encontra-se por acolher[3].

Na sua resposta, a Ministra de Estado e das Finanças informou que *"Para a elaboração da CGE/2014 serão promovidas diligências para que possa integrar informação respeitante à execução de medidas de consolidação decorrentes do PAEF e que tenham impacto no ano de 2014"*.

Recomendação 26 – PCGE/2011

> *A apresentação do valor nominal do PIB utilizado nas previsões constantes do Relatório que acompanha a proposta do OE.*

A Ministra de Estado e das Finanças invocou ser *"(…) inútil, porque inexpressiva, a apresentação do valor do PIB nominal"* considerando apenas *"um valor necessário no quadro dos cálculos endógenos do modelo de previsão macroeconómica, mas sem qualquer utilidade ulterior (…)"*, acrescentando que *"No quadro de exercícios de previsão macroeconómica, o que se mostra relevante não são os valores nominais (dir-se-ia até que são instrumentais) mas os valores relativos"* e que *"os compromissos presentes no enquadramento orçamental europeu, bem como os compromissos políticos, sejam internos ou externos, que vinculam o Estado, expressam-se sempre em valores relativos (…)"*.

Apesar da recomendação formulada, o relatório que acompanha o Orçamento continua a não indicar o valor nominal do PIB utilizado, o que prejudica a transparência do processo orçamental e a apreciação das previsões quantificadas em percentagem do produto.

[1] O Tribunal tem formulado reiteradamente esta recomendação nos PCGE desde 2008.

[2] Cfr. Recomendações 12 – PCGE/2010 e 17 – PCGE/2012.

[3] Cfr. Recomendação 25 – PCGE/2012.

Fluxos financeiros com a União Europeia

Recomendação 27 – PCGE/2011

> *Os recursos próprios tradicionais devem ser pagos tempestivamente de modo a evitar onerar o Estado com juros.*

A Ministra de Estado e das Finanças referiu que *"Desde 2012 foram assegurados todos os procedimentos inerentes a Portugal, no que diz respeito aos RPT, bem como a regularização de vários processos de contencioso associados, não se verificando a transição de nenhum deles para o ano seguinte e cuja decisão da CE tenha sido comunicada as autoridades portuguesas, em tempo oportuno. De qualquer modo, deverá sublinhar-se que a origem dos juros de mora deve-se basicamente a problemas relacionados com a aplicação dos direitos aduaneiros pela respetiva autoridade administrativa"*.

Apesar da intenção da DGO, em 2013, de liquidar os valores em dívida comunicados pela CE, a falta de previsão das correspondentes dotações orçamentais e o protelar pela tutela da autorização das alterações orçamentais propostas, levou mais uma vez ao adiamento dos pagamentos devidos, com consequências financeiras.

Recomendação 29 – PCGE/2011

> *Em relação à execução orçamental dos recursos próprios comunitários deve ser respeitado o princípio do orçamento bruto.*

A Ministra de Estado e das Finanças referiu que *"Foi dado cumprimento a esta recomendação em sede de elaboração da CGE/ 2013"*.

A recomendação, que vem sendo feita pelo Tribunal de forma reiterada, não se prende com a sistematização da informação na CGE, mas com o modo de contabilização orçamental das despesas relativas aos recursos próprios tradicionais não cobrados que, ao contrário dos cobrados, continua a não obedecer ao princípio da não compensação.

Fluxos financeiros com o sector público empresarial

Recomendação 34 – PCGE/2011

> *Face às lacunas dos atuais classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento rigoroso da totalidade dos fluxos financeiros entre o OE e o sector público empresarial, deve o Governo alterar o diploma que os aprovou, no sentido de as mesmas serem colmatadas.*

A Ministra de Estado e das Finanças informou que *"Está em curso a revisão do classificador económico das receitas e das despesas públicas, no sentido de aproximar os códigos e registos contabilísticos do SNC, pelo que esta recomendação será acolhida nesse âmbito"*.

Apesar de a recomendação ser formulada reiteradamente pelo Tribunal nos seus anteriores Pareceres[1], a ausência da revisão da legislação relativa à classificação económica das receitas e das despesas públicas continua a determinar o seu não acolhimento.

[1] Cfr. Recomendações 43/2007, 48/2008, 41/2009, 28/2010 e 31/2012.

Património Financeiro

Recomendação 35 – PCGE/2010

> *Quando as acções reprivatizadas tenham sido anteriormente transmitidas onerosamente pelo Estado à PARPÚBLICA, recomenda-se ao Governo que o valor a entregar pela empresa, nos termos dos números 2 e 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro, corresponda à diferença entre a receita obtida pela PARPÚBLICA na reprivatização de acções e o valor da transmissão desses títulos para esta sociedade.*

A Ministra de Estado e das Finanças alegou que: *"As entregas da Parpública ao Estado, no âmbito das reprivatizações, são efetuadas de acordo com o previsto no artigo 9.° do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de setembro, o qual teve por objetivo desenvolver o regime previsto do artigo 16.° da Lei n.º 11/90, de 5 de abril, nos casos em que a afetação das receitas é feita pela Parpública, nomeadamente no que se refere à decisão quanto ao destino das receitas. (…) Por motivos relacionados com a gestão da carteira de ativos do Estado, a aquisição por parte da Parpública de uma participação da Direção Geral de Tesouro e Finanças (DGTF) consubstancia uma transação autónoma, independentemente de vir a ter lugar uma operação de reprivatização, cuja receita tenha que ser entregue ao Estado, nos termos do Decreto-Lei n.º 209/2000. Acresce o facto de as operações de privatização realizadas depois de 2010, decorrerem de compromissos assumidos no âmbito do programa de assistência económica e financeira (PAEF) acordado com a Troika e os respectivos encaixes financeiros se destinarem a amortização da dívida pública. Não obstante, esta opção é neutra com a previsível reclassificação da Parpública SGPS, SA no perímetro do Estado, pelo que se afigura não existir incumprimento da recomendação"*.

Considerando que a Parpública continuou a entregar ao Estado a receita bruta das privatizações, a recomendação encontra-se por acolher.

Recomendação 42 – PCGE/2011

> *Deve o Governo diligenciar pela inclusão dos Fundos de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo e de Garantia de Depósitos no OE e na CGE.*

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação totalmente acolhida invocando que: *"Prevê-se que um novo conjunto de entidades públicas seja reclassificado no perímetro das Administrações, tendo por referência a lista de entidades reclassificadas do INE entre as quais se incluem os Fundos mencionadas, passando a integrar o OE e a CGE/ 2015"*.

Uma vez que os referidos fundos não integraram a CGE/2013 nem o OE/2014, o Tribunal considera que a recomendação não se encontra acolhida pese embora tenha sido reiterada no PCGE/2012[1].

Património Imobiliário

Recomendação 43 – PCGE/2011

> *Que o Governo determine à Direção-Geral do Tesouro e Finanças que assuma a sua integral responsabilidade pela contabilização das receitas provenientes da alienação de imóveis do Estado.*

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida alegando: *"Promover-se-á a análise desta recomendação envolvendo a DGO e a DGTF, com vista a uma harmonização de procedimentos entre a entidade administradora das receitas e as entidades delas beneficiárias, bem como uma correta inscrição e execução de receitas e despesas nesse conjunto de organismos"*.

[1] Recomendação 39 – PCGE/2012.

A DGTF é a entidade administradora da receita proveniente da alienação de imóveis do Estado. Existindo afetação de parte dessa receita a outras entidades, a entrega das correspondentes verbas deve efetuar-se mediante transferências do OE e não por transferências extraorçamentais não registadas pela DGTF no SGR. Não tendo sido tomadas medidas para suprir as deficiências detetadas e subsistindo a consequente omissão, na CGE, de parte da receita proveniente da alienação de imóveis do Estado, a recomendação continua por acolher não obstante ter sido reiterada no Parecer sobre a CGE de 2012[1].

Operações de tesouraria

Recomendação 44 – PCGE/2011

> *Que o Governo tome as medidas necessárias para assegurar a inclusão na tesouraria do Estado – e a correspondente relevação na contabilidade do Tesouro – da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os serviços da administração central distinguindo, de forma inequívoca, as contas dos serviços integrados das contas dos serviços e fundos autónomos e das contas de outras entidades.*

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida alegando: *"Promover-se-á a análise aprofundada desta recomendação dado que a eventual adoção terá impacto nas competências do IGCP e que a sua implementação depende da criação de mecanismos que obriguem a que a movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os serviços da administração central seja efetuada, exclusivamente, através de contas residentes no IGCP"*.

O cumprimento da lei quanto à relevação na contabilidade do Tesouro da totalidade dos fundos movimentados por serviços da administração central suscita, desde a entrada em vigor do regime da tesouraria do Estado, a necessidade de serem tomadas todas as iniciativas pertinentes por parte das entidades responsáveis. A estas caberia ter considerado, por exemplo, estabelecer a cotitularidade do IGCP nas contas ainda fora do Tesouro. Não tendo sido tomadas medidas para assegurar a contabilização recomendada suprindo as deficiências detetadas, a recomendação continua por acolher, não obstante ter sido reiterada no PCGE de 2012[2].

Recomendação 45 – PCGE/2011

> *Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, inclua na CGE a respetiva conta dos fluxos financeiros, discriminando a execução orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos da administração central, distinguindo as respetivas receitas e despesas orçamentais em efetivas e não efetivas e incluindo, ainda, a restante movimentação de fundos desses serviços como operações extraorçamentais.*

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação acolhida alegando: *"O registo integral da conta de gerência no SIGO do Ministério das Finanças pelos SFA é da responsabilidade dos organismos. Entende-se que as classificações económicas respeitantes as operações extraorçamentais previstas no classificador económico são suficientemente abrangentes, não existindo constrangimentos operacionais que justifiquem o facto de os organismos financeiros não procederem à contabilização desses fluxos financeiros"*.

A subsistência de fundos relevantes movimentados fora da tesouraria do Estado (por dispensa ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria) continua a retirar à conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE a utilidade para o controlo que decorreria da existência de uma verdadeira conta dos fluxos financeiros do Estado, sobretudo quando permanece a falta de balanços e demonstrações de

[1] Recomendação 40 – PCGE/2012.
[2] Recomendação 41 – PCGE/2012.

resultados dos serviços da administração central. Acresce que a conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE de 2012 continua sem relevar a execução orçamental dos SFA.

Não tendo sido tomadas medidas para aplicar o procedimento recomendado nem outro suscetível de suprir as deficiências detetadas a recomendação continua por acolher não obstante ter sido reiterada no Parecer sobre a CGE de 2012[1].

Recomendação 46 – PCGE/2011

> *Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, providencie para que a totalidade dos fluxos financeiros dos serviços da administração central seja relevada nos respetivos sistemas de contabilização orçamental, cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e ao consequente controlo e responsabilização.*

A Ministra de Estado e das Finanças considera a recomendação parcialmente acolhida alegando: *"Neste momento a adequada relevação dos vários fluxos financeiros depende do completo e correto reporte por outros organismos, não existindo fontes alternativas de informação"*, considerando a recomendação parcialmente acolhida.

Existem fontes alternativas dessa informação como sejam a contabilidade do Tesouro e as contas dos organismos em causa que permitem assegurar o registo nos sistemas de contabilização orçamental da totalidade dos fluxos financeiros cumprindo com o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados por serviços da administração central ao princípio da especificação e ao consequente controlo e responsabilização.

Não tendo sido tomadas medidas para aplicar o procedimento recomendado nem outro suscetível de suprir as deficiências detetadas a recomendação continua por acolher não obstante ter sido reiterada no Parecer sobre a CGE de 2012[2].

15.3. Recomendações não acolhidas pela Segurança Social

Recomendação 48 – PCGE/2011

> *Reitera-se que deve proceder-se à publicação do Decreto-Lei a que se refere o n.º 3 do artigo 27.º da LEO, para que o OSS seja também estruturado por classificação orgânica, de modo a publicitar o valor global do orçamento de cada instituição e a definir legalmente as entidades que integram o perímetro de consolidação.*

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE de 2007 e reiterada nos subsequentes, não tendo sido ainda publicado nenhum normativo.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP está a preparar *"(…) uma proposta de diploma legal neste âmbito"*.

Recomendação 49 – PCGE/2011

> *Reitera-se que deve proceder-se à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.*

[1] Recomendação 42 – PCGE/2012.
[2] Recomendação 43 – PCGE/2012.

A recomendação foi inicialmente formulada no Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2004, sendo sistematicamente reiterada nos Pareceres subsequentes.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que *"Está em curso a análise da proposta do diploma apresentado pelo IGFSS"*.

Recomendação 50 – PCGE/2011

> *Reitera-se que a Assembleia da República e o Governo devem proceder à harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial.*

A recomendação do Tribunal foi inicialmente formulada no PCGE de 2008. Não obstante já terem sido publicadas alterações à LEO (Leis n.os 22/2011, 52/2011 e 37/2013) e ao Decreto-Lei n.º 367/2007, que estabelece o quadro genérico de financiamento do sistema de segurança social (Leis n.os 3-B/2010 e 55-A/2010), após a formulação da recomendação pelo Tribunal, continuam a existir discrepâncias entre a LEO, a Lei de Bases da Segurança Social e o Decreto-Lei que regula o seu financiamento.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que *"O Governo irá desencadear diligências no sentido de designar um Grupo de Trabalho para estudar a matéria em causa e propor em conformidade"*.

A Ministra de Estado e das Finanças mantém o entendimento já transmitido ao Tribunal de que *"(...)a recomendação tem enquadramento nos objetivos programáticos que constam do Relatório do Orçamento do Estado para 2013 – "Plano Estratégico relativo a criação das bases institucionais para a sustentabilidade das finanças públicas (2013-2015)""*. No entanto, este documento não especifica concretamente alterações neste domínio mas mais abrangentes, ao nível de toda a estrutura do Orçamento do Estado e que ainda não tiveram reflexo em termos legislativos.

Recomendação 51 – PCGE/2011

> *Reitera-se que deve proceder-se à compatibilização das disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respetiva execução.*

A recomendação do Tribunal foi inicialmente formulada no PCGE de 2007 e não obstante já terem sido publicadas alterações à LEO (Leis n.os 22/2011, 52/2011 e 37/2013) após a formulação da recomendação pelo Tribunal, também estas não contemplam qualquer alteração que visasse o acolhimento da recomendação, mantendo-se a mesma estrutura de orçamento.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que *"(...) Dada a complexidade técnica da matéria em causa (...) a mesma será objeto de reanálise no sentido de se encontrar a melhor solução, processo que terá que ser desenvolvido em colaboração com a Direção Geral do Orçamento por força de eventuais alterações nos diversos mapas orçamentais previstos na Lei de Enquadramento Orçamental"*.

A Ministra de Estado e das Finanças informou que *"(...) este Governo (...) promoverá até ao final do ano de 2014, uma alteração mais profunda da Lei de Enquadramento Orçamental tendo como um dos seus objetivos tornar o processo orçamental mais transparente e menos complexo"*.

Recomendação 53 – PCGE/2011

> *Reitera-se que deve ser concluído o processo de integração no SIF da informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS.*

Esta recomendação foi inicialmente formulada no Parecer sobre a CGE de 2008 e de novo reiterada em 2010 e Pareceres posteriores, verificando-se que continua a não existir no SIF informação contabilística disponível para nenhuma das entidades.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que já foi realizada a formação de pessoal em 2011, mas que o carregamento de saldos iniciais de 2012 e os lançamentos de transações foi impossibilitada por falta de recursos humanos, em particular na área da contabilidade e que *"É expectável que com a aprovação do novo mapa de pessoal do IGFCSS fiquem ultrapassados os constrangimentos ao nível de recursos humanos neste Instituto"*.

Recomendação 54 – PCGE/2011

> *Reitera-se que devem ser concluídas as parametrizações necessárias com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas.*

Esta recomendação foi inicialmente formulada no Parecer sobre a CGE de 2008 e de novo reiterada no Parecer de 2010 e Pareceres posteriores.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que chegaram à conclusão de que os processos automáticos de orçamentação *"(...) não podem ser realizados no atual Sistema de Informação Financeira (SIF/SAP)"* e que aguarda a *"(...) proposta de outra aplicação mais flexível que forneça uma resposta ao processo de orçamentação (...) no sentido de ultrapassar as limitações técnicas que impedem a efetiva consolidação orçamental no sistema (...)"*.

Recomendação 62 – PCGE/2011

> *A contabilização das receitas provenientes de contribuições e quotizações deve ser efetuada de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação.*

Esta recomendação foi inicialmente formulada no Parecer sobre a CGE de 2008 e de novo reiterada em Pareceres posteriores, continuando ainda a não existir uma solução para a resolução da matéria em causa.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que *"Foi efetuado um pedido de intervenção do II, IP para que seja encontrada uma solução alternativa à tabela de imputação"*.

Recomendação 63 – PCGE/2011

> *Deve proceder-se à correção da primeira notificação realizada aos contribuintes no âmbito dos processos de contraordenações de acordo com o estabelecido legalmente, com vista à não arrecadação de receita indevida, bem como promover-se o acerto de contas com os contribuintes que pagaram indevidamente custas à segurança social.*

Em fevereiro de 2013 veio o Conselho Diretivo do ISS defender a validade e legalidade das notificações para pagamento voluntário de coimas por contraordenações contra a segurança social e correspondentes cobranças por considerar, em síntese, que o n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro, só podia ser aplicado a partir da data da entrada em vigor do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, isto é, a partir de 1 de janeiro de 2011, devendo continuar a aplicar-se, até essa data, o artigo 50.º-A do Regime Geral de Contraordenações

constante do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro. O Tribunal informou o referido Instituto, em setembro de 2013, de que se mantinha em vigor a presente Recomendação, considerando, designadamente, a intenção do legislador no sentido de instituir um novo regime procedimental integral de contraordenações no âmbito da segurança social, a letra do artigo 60.º da nova Lei, que só permite a aplicação subsidiária de normas do regime geral contraordenacional sempre que o contrário não resulte do disposto por esta Lei, o facto de o legislador em nenhum momento ter diferido para momento posterior ao da entrada em vigor do supra referido Código a entrada em vigor da mencionada Lei ou de preceitos nela contidos e, ainda, a possibilidade de o intérprete poder aceder, para uma correta aplicação do disposto no artigo 19.º, ao texto do Código, integralmente publicado em Diário da República – embora com início de vigência diferido para 1 de janeiro de 2011 pela Lei n.º 119/2009, de 30 de dezembro – aquando do início da vigência da Lei em análise.

Em julho de 2014, Sua Excelência o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, em sede de resposta sobre o acolhimento de recomendações do PCGE/2013 vem novamente reiterar o que já havia sido alegado pelo ISS sobre a legalidade do procedimento adotado por este e ínsito na aplicação informática respetiva. Atendendo a que neste ofício não se mencionava a posição do Tribunal supra exposta, foi da mesma dado conhecimento a Sua Excelência o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, para que mais uma vez tivesse a oportunidade de se pronunciar sobre a matéria.

Em novembro de 2014 foram remetidos pelo Gabinete de Sua Excelência o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social os esclarecimentos que lhe haviam sido prestados pela Senhora Presidente do Conselho Diretivo do ISS, nos termos dos quais se conclui que *"(...) do ponto de vista jurídico, não parece defensável a aplicação da lei adjetiva que verse sobre matéria substantiva que tipifica novas infrações de natureza contraordenacional em momento anterior à vigência do diploma que as consagra. Os princípios da tipicidade e da legalidade, assim como a regra constante do artigo 5.º do Código Civil, respeitante à vigência das leis, inviabilizam, salvo melhor opinião, essa aplicação"*. E culmina defendendo que *"(...) não se vislumbram fundamentos que justifiquem a alteração do entendimento exposto, donde decorre a desnecessidade de desenvolvimento de ações no sentido de ser dado cumprimento à citada Recomendação tal como se encontra configurada"*.

Ora, em primeiro lugar, cumpre sublinhar que os argumentos oportunamente apresentados pelo Tribunal não foram expressamente refutados e ainda que a questão em análise se prende com a aplicação no tempo das normas de procedimento e não das normas substantivas de tipificação das contraordenações, uma vez que a tipificação das condutas segue a lei substantiva em vigor ao tempo da sua prática, como, de resto, resulta dos n.os 1 e 3 do artigo 223.º do CRCSPSS; por outro lado, o artigo 5.º do Código Civil agora invocado vem dar razão à posição do Tribunal, ao estabelecer que a lei é obrigatória após a sua publicação no jornal oficial e que a *vacatio legis* é determinada por lei, o que acontece na Lei em análise, cujo início de vigência, definido pelo seu artigo 65.º, ocorre em 1 de outubro de 2009, prevendo o n.º 2 do mesmo artigo o único caso de diferimento daquele, que não inclui o artigo 19.º.

Em face do exposto, o Tribunal reitera a recomendação oportunamente formulada.

Recomendação 65 – PCGE/2011

> *Reitera-se que devem ser implementados os procedimentos necessários de modo a que a despesa orçamental não seja sobreavaliada com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.*

Esta recomendação foi inicialmente formulada no Parecer sobre a CGE de 2008 e de novo reiterada em Pareceres posteriores.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que se prevê até final de 2014 a conclusão do interface necessário à aplicação do novo plano de contabilização.

Recomendação 68 – PCGE/2011

> *Deve diligenciar-se no sentido de contabilisticamente ser possível compatibilizar o valor da dívida de contribuintes relevado no balanço com a totalidade dos saldos de cada um dos contribuintes que concorrem para aquele valor.*

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que em 2014 continuarão a *"(...) aprofundar os procedimentos de análise cruzada dos dados nos diferentes subsistemas de informação (...)"*.

Recomendação 72 – PCGE/2011

> *Os Ministros da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e da Saúde devem providenciar pela compensação de créditos do IGFSS sobre a ACSS e vice-versa, no montante que venha a ser apurado, tomando em consideração, relativamente ao IGFSS, que este poderá apenas utilizar créditos que estejam na sua titularidade, ainda que por via da cessão de créditos devidamente formalizada por outras entidades do perímetro da segurança social.*

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que *"O processo de regularização de dívida ainda se encontra em curso"*.

O Ministro da Saúde informou que a recomendação *"(...) foi acolhida atendendo ao encontro de contas efetuado pela Administração Central do Sistema de Saúde, IP"* e ainda que esta entidade *"(...) no âmbito das suas competências procedeu ao encontro de contas decorrente da transferência em excesso do montante de 4,3 milhões para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP em março de 2013. Este encontro de contas foi efetuado no âmbito da despesa com Benefícios Adicionais em Saúde para beneficiários do Complemento Solidário para Idosos"*, encontrando-se *"(...) concluída a compensação de créditos que consta da recomendação do Tribunal de Contas"*.

O Ministério da Saúde procedeu unilateralmente a uma compensação de créditos que detinha sobre a segurança social (Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP), por via do não pagamento de dívidas originadas no período de 2011 a 2013, relativas aos Benefícios Adicionais em Saúde. Contudo, tal operação unilateral não teve em consideração o crédito da segurança social (IGFSS, IP) sobre o Ministério da Saúde, no valor de € 406.086,33, relativo à indemnização do Estado às Misericórdias, valor que continua em dívida por parte do Ministério da Saúde.

Recomendação 74 – PCGE/2011

> *Reitera-se que o FGS deve funcionar de acordo com a legislação Comunitária e Nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afetos à prossecução das finalidades que lhes são próprias.*

O FGS não teve qualquer alteração desde 2008, data da primeira recomendação.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que, através do Despacho n.º 3-I/SESS/2012, *"foi criado um Grupo de Trabalho com a missão de avaliar a situação legal, contabilística e institucional do Fundo de Garantia Salarial (FGS) (...)"* e que este Grupo apresentou em agosto de 2012 *"(...) o relatório e o anteprojeto de revisão do FGS"*.

16. Conclusões e Recomendações

16. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na sequência das observações expostas nos pontos antecedentes, fundamentadas nos resultados das auditorias e de outras ações de controlo sobre a execução orçamental realizadas com vista à emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013, formulam-se as seguintes conclusões e recomendações.

As previsões macroeconómicas subjacentes à política orçamental em 2013

O ROE 2013 e os subsequentes documentos de programação orçamental que apresentaram revisões ao cenário base do OE 2013 caraterizam-se pela insuficiência da informação sobre os pressupostos de base macroeconómica e a sua relação com a orçamentação/execução das receitas e despesas públicas (cfr. ponto 1.2.1.2).

Recomendação 1 – PCGE/2013

> *Relativamente ao cenário macroeconómico, os documentos de programação orçamental devem explicitar de forma objetiva e completa os pressupostos de base, as hipóteses, a relação com a orçamentação e execução das receitas e despesas, bem como a estimativa quantificada dos efeitos de cada uma das medidas incorporadas no orçamento.*

A CGE não quantifica os impactos das medidas de consolidação orçamental (cfr. ponto 1.2.2).

Recomendação 2 – PCGE/2013

> *A CGE deve apresentar de forma quantificada os impactos de cada uma das medidas de consolidação orçamental, sendo esta uma condição essencial para a transparência da tomada de decisão sobre as medidas a adotar e sua continuidade ou a seleção de medidas alternativas que melhor permitam a prossecução das políticas públicas numa perspetiva de equidade, eficiência e eficácia.*

Os pressupostos de natureza macroeconómica e orçamental constantes do OE 2013 e respetivas revisões apresentaram desvios face aos valores verificados para o ano de 2013, sem contudo ser explicitada a causa e natureza dos desvios, quer nos documentos de programação orçamental subsequentes, quer na CGE (cfr. ponto 1.2.3).

Recomendação 3 – PCGE/2013

> *A análise dos desvios nas previsões macroeconómicas e orçamentais deve ser um dos elementos a reportar nos documentos de programação orçamental, na medida em que a melhoria da qualidade da previsão macroeconómica e orçamental é fundamental para o desenvolvimento de um quadro anual e plurianual de despesa mais realista.*

Orçamento do Estado (Administração Central)

Alterações orçamentais (cfr. ponto 2)

O OE inicialmente aprovado sofreu significativas alterações durante o ano, tendo o total da receita e despesa dos serviços integrados (incluindo *passivos financeiros*) aumentado 1,8%, passando de € 183.749 M para € 187.047 M, destacando-se a redução da previsão da receita de *impostos indiretos*

em € 868 M (-4,5%) e o aumento das dotações para *despesas com pessoal* em € 793 M (9,2%); as receitas e despesas dos SFA (incluindo *passivos financeiros* e excluindo *transferências para SFA*) aumentaram, respetivamente, de € 36.691 M para € 43.832 M (19,5%) e de € 36.517 M para € 40.778 M (11,7%).

A dotação provisional, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis, voltou a ser significativamente utilizada (€ 438 M) para reforçar diversas dotações suborçamentadas, especialmente *transferências correntes* (€ 324 M) [com destaque para a contribuição financeira para a União Europeia (€ 193 M) e para a CGA (€ 70 M)] e *despesas com pessoal* (€ 34 M), o que evidencia a sua utilização indevida e o desrespeito pelo princípio da especificação (cfr. ponto 2.1).

Recomendação 4 – PCGE/2013

> *A dotação provisional deve ser utilizada apenas para os fins previstos no n.º 5 do artigo 8.º da LEO: "despesas não previsíveis e inadiáveis".*

Execução Orçamental

Receita (cfr. ponto 3.2)

A receita contabilizada da administração central depois de consolidada (€ 54.664 M) aumenta 2,6% (€ 1.387 M). Não obstante a contração económica ocorrida (-1,4%), a receita fiscal contabilizada (€ 37.399 M) cresce 13% (€ 4.315 M) impulsionada pelos acréscimos de 35% no IRS (€ 3.226 M) e de 19% no IRC (€ 814 M) para os quais concorrem, sobretudo, o aumento das retenções na fonte e o regime excecional de regularização de dívidas, respetivamente. O acréscimo de 3,5% no IVA deve-se apenas à contabilização, pela primeira vez, da parte afeta à segurança social visto que, em termos comparáveis, a respetiva receita diminui 3,2% (€ 443 M). Na redução das *receitas de capital* destaca-se o efeito base da receita extraordinária obtida em 2012 com a transferência de fundos de pensões (€ 3.212 M).

O exame dos sistemas de gestão e controlo da cobrança voluntária de IRS, IRC e IVA mostrou que tais sistemas são, em geral, eficazes. Porém, o exame das receitas da administração central inscritas na CGE voltou a evidenciar casos relevantes de desrespeito dos princípios e regras orçamentais, de incumprimento das disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e de deficiências dos sistemas de contabilização e controlo.

Com efeito, apesar de a lei impor a universalidade e a não compensação de receitas e despesas, bem como a não consignação do produto das receitas à cobertura de determinadas despesas, persiste a prática de deduzir, indevidamente, às receitas do Estado, verbas consignadas e de omitir, nas despesas do Estado, a transferência dessas verbas para as respetivas entidades beneficiárias. Estas, por sua vez, registam tais verbas como receitas próprias que não administram nem, por isso, podem certificar.

O Tribunal sublinha que, para além da consequente falta de transparência da gestão orçamental, a lei é desrespeitada sempre que as receitas do Estado não sejam contabilizadas pelas respetivas entidades administradoras. Se, para além disso, as entidades beneficiárias de receitas do Estado não fizerem parte do OE, as verbas que lhes forem afetas também não ficam contabilizadas na CGE. As contribuições de serviço rodoviário (entregue à Estradas de Portugal) e para o audiovisual (entregue à Rádio e Televisão de Portugal) subsistem como exemplos da omissão de receitas do Estado (€ 1.332 M em 2013). O IRS afeto aos municípios (€ 378 M) não integrou a receita consolidada tendo,

porém, a situação sido ultrapassada em 2014. Estando por corrigir a maior parte das deficiências anteriormente detetadas, reitera-se:

Recomendação 5 – PCGE/2013

> *Que o Governo reforce formalmente a vinculação da Autoridade Tributária e Aduaneira à responsabilidade integral pela contabilização de todas as receitas (inclusive extraorçamentais) que lhe compete administrar entre as quais avultam os impostos com as contribuições de serviço rodoviário, para o audiovisual e sobre os sectores bancário e energético.*

A eficácia do sistema de gestão de receitas relativamente ao cumprimento da lei só se alcançará quando todas as receitas forem contabilizadas pelas respetivas entidades administradoras responsáveis, devidamente habilitadas (reunindo todas as condições legais para o efeito), o que ainda está por assegurar. Não estando corrigidas as deficiências anteriormente detetadas, reitera-se:

Recomendação 6 – PCGE/2013

> *Que o Governo determine à Autoridade Tributária e Aduaneira e demais entidades administradoras de receitas do Estado a elaboração e execução de um plano calendarizado para implementar as condições necessárias à interligação dos respetivos sistemas próprios ao Sistema de Gestão de Receitas, a qual tem sido sucessivamente protelada, não obstante a sua exigência legal desde 1 de janeiro de 2001.*

Recomendação 7 – PCGE/2013

> *Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, identifique formal e previamente a cada exercício orçamental, todas as entidades administradoras de receitas do Estado (serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança), especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades.*

A sustentabilidade das finanças públicas confere especial importância ao controlo das receitas quanto à sua legalidade (com ênfase na aplicação dos princípios orçamentais), correção financeira e adequada contabilização, condições necessárias para otimizar a sua aplicação. Visando contribuir para a reforma que se mostra necessária à sustentabilidade das finanças públicas, atentas as conclusões anteriores que são recorrentes e a prevalência legal das receitas gerais sobre as receitas consignadas, recomenda-se:

Recomendação 8 – PCGE/2013

> *Que o Governo promova a revisão do conceito legal de receita própria subordinando-o exclusivamente aos rendimentos resultantes da atividade específica e do património (incluindo doações, heranças ou legados) dos organismos sujeitos ao regime de administração financeira do Estado.*

Para verificar que a execução do OE é integralmente reportada, o controlo eficaz das contas públicas pressupõe a certificação do universo dos organismos da administração central. Ora, para além da falta de identificação das entidades administradoras da receita do Estado, subsistem deficiências quanto às entidades que constituem o subsector dos serviços e fundos autónomos, tendo-se detetado a omissão de 23 no OE e na CGE de 2013. Assim, reitera-se:

Recomendação 9 – PCGE/2013

> *Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para que sejam incluídas no Orçamento e na Conta todas as entidades previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, justificando todas as alterações ocorridas na composição do universo dos serviços e fundos da administração central (incluindo entidades públicas reclassificadas) após a divulgação, pelo Instituto Nacional de Estatística, da lista das entidades que integram o sector institucional das Administrações Públicas.*

Disponibilidades materiais dos organismos da administração central não constam dos saldos da contabilidade orçamental, com destaque para o Fundo de Estabilização Tributário (€ 4 M de saldo com € 1.050 M de disponibilidades), por indevida contabilização, na despesa (receita) orçamental, da subscrição (amortização) de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata. Assim, recomenda-se:

Recomendação 10 – PCGE/2013

> *Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para assegurar a inclusão, nos saldos da contabilidade orçamental, das aplicações financeiras dos organismos da administração central passíveis de mobilização quase imediata.*

A falta de identificação das liquidações e dos acréscimos de receita fiscal provenientes da ação inspetiva subsiste como limitação importante para a auditoria dessa receita e para formular uma opinião sobre o reporte dos resultados do combate à fraude e à evasão fiscais, exigido por lei. Estando por corrigir deficiências anteriormente detetadas, reitera-se:

Recomendação 11 – PCGE/2013

> *Que o Governo, através da Autoridade Tributária e Aduaneira, implemente um sistema de informação sobre a atividade da inspeção tributária e aduaneira que identifique e discrimine a receita decorrente da ação inspetiva e os resultados sobre o combate à fraude e à evasão fiscais assegurando ser possível auditar, a todo o tempo, essa receita e a informação, legalmente exigida, sobre esse combate.*

Em 2013, a cobrança coerciva do IVA (€ 432 M) representou, apenas, 10% da respetiva dívida ativa (€ 4.208 M), menos de metade da percentagem de cobrança dos restantes impostos (21%). Acresce que no final do ano o IVA em dívida (€ 7.424 M) correspondia a 41% da dívida total (€ 18.084 M).

Na vigência do regime excecional de regularização de dívidas fiscais foram cobrados € 1.042 M mediante renúncia a € 417 M (40% da cobrança obtida) relativos a juros, coimas e custas. As dívidas em cobrança coerciva geraram 85% (€ 884 M) da receita obtida correspondendo 55% a IRC (€ 573 M). Uma parte relevante (66%) da receita obtida incorre no risco de restituição por estar associada a processos de execução fiscal pendentes de decisão de contencioso administrativo ou judicial.

Despesa (cfr. ponto 3.3.)

A despesa dos serviços integrados foi de € 56.763 M, com destaque para: as *transferências correntes*, *de capital* e *subsídios* que atingiram € 31.527 M (dos quais € 28.474 M destinados a administrações públicas, € 1.827 M para a União Europeia/recursos próprios comunitários e € 984 M para empresas, *instituições financeiras*, *instituições sem fins lucrativos* e *famílias*); as *despesas com pessoal*, € 9.235 M; e para *juros e outros encargos* (€ 6.843 M).

A fiabilidade destes valores encontra-se afetada pelo incumprimento, em particular, dos princípios da universalidade, da anualidade, e da especificação (cfr. pontos 3.3.1.1 e 3.3.6).

A despesa dos SFA totalizou € 28.232 M, salientando-se as *transferências correntes*, *de capital* e *subsídios* que somaram € 12.165 M (dos quais € 9.214 M pagos a famílias pela CGA, relativos a pensões e outros abonos), a *aquisição de bens e serviços* (€ 9.285 M, dos quais €7.728 M pagos por serviços do Ministério da Saúde), e as *despesas com pessoal* (€ 3.503 M, dos quais € 1.286 M pagos pelo Ministério da Educação e Ciência).

Destaca-se a despesa das EPR, que totalizou € 4.002 M, sendo as principais componentes os *juros e outros encargos* (€ 831 M), as PPP de concessões rodoviárias (€ 776 M), a *aquisição de bens e serviços* (€ 772 M) e as *despesas com pessoal* (€ 758 M).

A fiabilidade da despesa dos SFA foi igualmente afetada pelo incumprimento dos princípios da universalidade, da anualidade e da especificação (cfr. pontos 3.3.1.2, 3.3.1.3 e 3.3.6).

A despesa consolidada da administração central diminuiu € 2.828 M (4,2%) face ao ano anterior. As diminuições mais significativas verificaram-se nos *ativos financeiros* (em € 5.227 M, dos quais € 4.850 M em "instrumentos de capital contingente" para capitalização de instituições de crédito), na *aquisição de bens e serviços* (em € 1.116 M, dos quais € 833 M em *aquisição de serviços de saúde*).

Em sentido inverso, os maiores aumentos de despesa ocorreram nas *transferências correntes* (em € 3.449 M, destacando-se as destinadas à *segurança social* em mais € 1.630 M e às *famílias* em € 1.211 M, sendo a CGA responsável por um aumento de € 1.230 M, relativos a pensões e outros abonos) e nas *despesas com pessoal* (em € 1.235 M, essencialmente pela reposição dos subsídios de férias e de Natal, no seguimento de acórdãos do Tribunal Constitucional, parcialmente compensada com a redução do número de trabalhadores).

Esta análise é afetada pela ausência de informação fiável que permita consolidar (eliminar) todas as operações materialmente relevantes entre as entidades do subsector e também por alterações de critérios contabilísticos (designadamente pela contabilização do IVA consignado à segurança social nas transferências correntes, anteriormente entregue à margem do orçamento) (cfr. ponto 3.3.2 e 3.3.6.5).

A quinta alteração à LEO consagrou, como medida disciplinadora das finanças públicas, a aprovação de um Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO), conferindo natureza vinculativa, em diferentes dimensões, aos valores nele fixados, com destaque para os relativos a cada programa orçamental, que são vinculativos para o ano em questão. Ora esses valores foram sucessivamente alterados (cfr. ponto 3.3.3.1).

Recomendação 12 – PCGE/2013

> *Deve ser respeitada a natureza vinculativa dos valores fixados no QPPO nas suas diferentes dimensões (programas, agrupamentos de programas e conjunto de todos os programas).*

A natureza da dotação provisional não se ajusta à sua inclusão num programa orçamental específico (atualmente incluída no P003 – Finanças e administração pública). (cfr. ponto 3.3.3.2).

Recomendação 13 – PCGE/2013

> *O necessário ajustamento, quer da nomenclatura dos programas orçamentais, quer do regime do QPPO.*

Na despesa consolidada da administração central por programas salienta-se o peso dos P003 – Finanças e administração pública (25,5% da despesa, € 16.540 M), P014 – Solidariedade e segurança social (16,3%, € 10.582 M), P011 – Saúde (13,7%, € 8.851 M), P004 - Gestão da dívida pública (10,6%, € 6.849 M) e, de forma agregada, os programas ligados à Educação (P012 – Ensino básico e secundário e administração escolar e P013 - Ciência e ensino superior, representando 12,7% da despesa, € 8.255M). Em conjunto, estes seis programas representam 78,8% da despesa (cfr. ponto 3.3.4).

A despesa da administração central inscrita em projetos ascendeu a € 2.881 M, 4,4% do total da despesa consolidada. Destacam-se as verbas pagas pela Estradas de Portugal em "Concessões rodoviárias" (€ 776 M), pelo IAPMEI em "Produção do conhecimento e desenvolvimento tecnológico" (€ 302 M), e pelo IFAP em "Promoção da competitividade" (€ 309 M) e "Gestão sustentável do espaço rural" (€ 297 M), representando 58,5% da despesa em projetos. (cfr. ponto 3.3.5).

A CGE continua a não dar cumprimento ao princípio da universalidade, por não abranger todos os serviços que deveriam ser incluídos no seu perímetro, nem integrar toda a despesa (ou a despesa final) dos serviços incluídos (cfr. ponto 3.3.6.1). Assim, reitera-se a recomendação que:

Recomendação 14 – PCGE/2013

> *Devem ser envidados esforços para garantir a integralidade da despesa registada na CGE, abrangendo a execução orçamental definitiva de todas as entidades que constituem o universo da administração central.*

A despesa registada na CGE 2013 corresponde aos pagamentos efetuados, que incluem o pagamento de encargos de anos anteriores, mas não abrangem a despesa por pagar no final do ano. O Relatório da Conta indica que esta ascendia, na administração central, a € 451 M no final de 2013. A fiabilidade deste valor não está assegurada, por não considerar todos os serviços e fundos, por existirem contas a pagar sem que esteja claramente identificada a entidade responsável e por a informação reportada ser, muitas vezes provisória (cfr. ponto 3.3.6.2).

Recomendação 15 – PCGE/2013

> *Sejam desenvolvidos procedimentos para assegurar a fiabilidade da informação sobre a despesa por pagar, designadamente, criando condições para que seja reportada conjuntamente com a execução orçamental e/ou patrimonial dos serviços, em ligação com os respetivos sistemas informáticos.*

O Relatório da CGE indica que os pagamentos em atraso da administração central (faturas por pagar há mais de 90 dias após ter terminado o seu prazo de pagamento) ascendem a € 41 M (cfr. ponto 3.3.6.2.1). Considerando as consequências económicas, financeiras e sociais do atraso nos pagamentos, recomenda-se:

Recomendação 16 – PCGE/2013

> *Maior rigor na assunção e na previsão dos encargos a pagar anualmente, a fim de que as dotações orçamentais permitam o pagamento da totalidade dos encargos vencidos.*

O prazo médio de pagamentos (PMP) ponderado da administração direta e indireta do Estado no final de 2013 era de 29 dias, segundo os dados reportados. Este indicador depende da correção das contas a pagar reportadas pelos serviços, pelo que a sua fiabilidade não está assegurada. Não foi localizada no *sítio* da DGO a avaliação dos objetivos para o PMP de 2013 por entidade, nem a correspondente fixação de objetivos para 2014, previstas no Programa Pagar a Tempo e Horas. A lista de serviços da administração central com PMP superior a 60 dias, divulgada, não abrange 15 órgãos de soberania (cfr. ponto 3.3.6.2). Assim, recomenda-se:

Recomendação 17 – PCGE/2013

> *A divulgação, para cada ano, dos objetivos fixados para o PMP e a correspondente avaliação.*

Recomendação 18 – PCGE/2013

> *A inclusão de todas as entidades com PMP superior a 60 dias nas listagens divulgadas.*

A CGE continua a evidenciar como despesa paga as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos. Parte destas transferências tinha como objetivo a sua transição e utilização no ano seguinte e não o pagamento de despesas realizadas durante o ano económico em que foram requisitadas.

Em 2013, as *reposições não abatidas nos pagamentos* dos serviços integrados, registadas na CGE, ascenderam a € 54 M, dos quais € 6 M deram origem à abertura de créditos especiais. Os saldos de 2013 da gerência anterior dos SFA, financiados por receitas gerais, ascendiam a € 124 M e com a "fonte de financiamento" SNS (não prevista, mas utilizada por SFA do Ministério da Saúde) a € 604 M (que correspondem também, em grande parte, a verbas orçamentais). Estes elevados montantes indiciam a requisição de verbas em montante superior ao necessário para assegurar os pagamentos do mês, em incumprimento do estipulado no decreto-lei de execução orçamental.

Quanto a pagamentos efetuados em 2013, os montantes repostos entre 01/01 e 31/07/2014 ascendiam a € 38 M e os saldos da gerência anterior de SFA financiados por receitas gerais a € 83 M, estando a despesa de 2013, pelo menos, sobrevalorizadas nestes montantes.

A utilização de contas específicas do Tesouro para a transferência de saldos de dotações orçamentais do Capítulo 60 – Despesas Excecionais, a utilizar no ano económico seguinte, diminuiu a despesa de 2013 em € 113 M.

Estas práticas constituem uma violação do princípio da anualidade, com efeito na despesa do subsector dos serviços integrados e, no caso da abertura de créditos especiais, também sobrevalorização de receita (cfr. ponto 3.3.6.2.2), pelo que se recomenda:

Recomendação 19 – PCGE/2013

> *O estrito cumprimento das disposições sobre o pedido de libertação de créditos que constam do decreto-lei de execução orçamental, em particular nos casos de requisição de verbas orçamentais para integração nas dotações do ano seguinte ou a transitar como saldo de gerência, dados os seus efeitos na transparência das contas públicas, no défice da CGE de cada ano e na tesouraria do Estado.*

Recomendação 20 – PCGE/2013

> *O Ministério das Finanças deve dar especial atenção à transferência dos saldos das dotações orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro, que deve ser reduzido ao mínimo indispensável e desde que devidamente justificado por situações excecionais.*

Verificaram-se erros de classificação económica, designadamente nas *transferências correntes*, nos *juros e outros encargos* e nos *ativos financeiros*. Seis organismos apresentam mais de 20% da sua despesa em classificações de carácter residual, não dando cumprimento ao princípio da especificação (cfr. ponto 3.3.6.3). Recomenda-se, assim:

Recomendação 21 – PCGE/2013

> *O cumprimento do princípio da especificação, com a utilização da classificação económica apropriada, e o recurso às classificações de carácter residual apenas quando não exista outra adequada à natureza das despesas.*

A classificação funcional da despesa atualmente em vigor já não cumpre o objetivo das comparações internacionais, uma vez que se encontra desajustada da classificação das funções das administrações públicas aprovada pela ONU em 2000 e adotada no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais da Comunidade em 2002 (cfr. ponto 3.3.6.3). Então recomenda-se:

Recomendação 22 – PCGE/2013

> *A atualização da classificação funcional da despesa.*

Aplicação da contabilidade patrimonial na administração central (cfr. caixa 1)

No final de 2013, dezasseis anos após a aprovação do POCP, ainda não aplicavam contabilidade patrimonial os estabelecimentos de educação e ensino não superior (e a Escola Portuguesa de Díli) e os serviços externos do MNE, que só irão adotar a contabilidade patrimonial com a aplicação do SNC-AP (cuja aprovação está prevista para 2015 e que irá revogar o POCP e planos sectoriais) e a criação de estruturas organizativas/contabilísticas de suporte.

O SNC-AP terá por base as Normas Internacionais de Contabilidade para o Sector Público (IPSAS). Porém, a futura aprovação de normas europeias de contabilidade do sector público – EPSAS (já em desenvolvimento) e os recursos humanos e organizativos, bem como o necessário suporte de informação, a envolver na transição, exigem ponderação e planeamento, daí que o Tribunal recomende:

Recomendação 23 – PCGE/2013

> *Um adequado planeamento, execução e monitorização da adoção do SNC-AP, de forma a permitir a sua rápida implementação em toda a administração central, tendo em vista não só a produção de demonstrações financeiras individuais, mas também de demonstrações financeiras consolidadas.*

A LEO só obriga à apresentação dos balanços e demonstrações de resultados na CGE quando todos os serviços abrangidos tiverem adotado o POCP, plano sectorial ou, em sentido material, outros referenciais contabilísticos aplicáveis às entidades abrangidas na CGE. Contudo, a não adoção da contabilidade patrimonial por todos os serviços não é impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados, ainda que parcelares.

Recomendação 24 – PCGE/2013

> *A CGE/2014 deverá evidenciar a real situação financeira e patrimonial da administração central através da inclusão na CGE dos mapas n.os XXX (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços integrados) e XXXI (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços e fundos autónomos), previstos na LEO.*

Consolidação da administração central (cfr. ponto 3.4)

Em 2013, a receita consolidada da administração central aumenta para € 54.664 M, a despesa diminui para € 64.854 M e o saldo negativo é reduzido para € -10.190 M (valores na ótica da contabilidade pública, com ajustamentos) – cfr. 3.4.1.

Dívida pública (cfr. ponto 4)

Dívida financeira (cfr. ponto 4.1)

Em 2013, o Mapa XXIX da CGE continua a não incluir a dívida dos SFA, o que constitui uma lacuna grave, mas inclui pela primeira vez o efeito cambial das operações de derivados no *stock* da dívida direta. A dívida pública representada por derivados continua a ser omissa na CGE. Nos SI, o seu *stock*,

avaliado ao justo valor, ascendia a € 954,7 M em 31/12/2012 e a € -22,9 M, em 31/12/2013 e nos SFA a € -2.422,2 M em 31/12/2012 e a € -1.123,5 M, em 31/12/2013.

Recomendação 25 – PCGE/2013

> *A CGE deve passar a incluir a dívida pública direta de todos os SFA no mapa XXIX. Também as operações de derivados financeiros devem ser apresentadas nos mapas relativos a stocks da dívida pública direta.*

Para além destas situações, a CGE de 2013 contém alguns desenvolvimentos positivos relativamente a recomendações que tinham sido formuladas em Pareceres anteriores, e que nuns casos foram plenamente e noutros apenas parcialmente acolhidas, estando outras ainda por acolher.

O valor nominal apurado para a dívida dos SI foi, em 31/12/2013, de € 204.264 M (€ 194.503 M no final de 2012). Apurou-se que o *stock*, em valores nominais da dívida resultante de créditos, títulos e locações financeiras não consolidados, está subvalorizado na CGE/2013, em € 12 M em 31/12/2012 e em € 37 M em 31/12/2013. Após consolidação, a dívida pública dos SI atinge, em 31/12/2013, € 185.573 M (mais € 8.913 M do que no final de 2012).

No subsector dos SI, a receita resultante das emissões de 2013 foi de € 99.466,4 M (€ 99.171 M na CGE). As despesas apuradas com amortizações, juros e outros encargos da dívida foram, respetivamente, de € 88.024,7 M (€ 86.643,3 M no mapa IV), € 6.956,3 M (€ 6.755,0 M no mapa 13) e € 86,6 M (igual ao da CGE). A despesa constante da CGE (Mapa 13) está subvalorizada em € 4,9 M no que respeita a amortizações e em € 11,3 M com juros da dívida pública. Foi violado o princípio orçamental da não compensação quando se abateu à despesa com juros receita de rendimentos da propriedade no valor de € 10,3 M. (cfr. 4.1.1).

No ano em apreço, os empréstimos do PAEF foram, mais uma vez, a principal fonte de financiamento e o peso destes no *stock* da dívida, em valor nominal, voltou a aumentar. O ano de 2013 ficou marcado pelo regresso de Portugal ao mercado internacional de dívida de médio e longo prazo, embora a dívida representada por Obrigações do Tesouro tenha visto o seu peso reduzido no total da dívida, em valor nominal. Para além dos empréstimos do PAEF, também a dívida a retalho, representada por CA, CT e CTPM, aumentou ligeiramente o seu peso, em valores nominais, no total da dívida, dando um contributo líquido positivo para o financiamento do ano.

Em 2013, a gestão integrada das carteiras de derivados do Estado e de diversas EPR efetuada pelo IGCP traduziu-se numa receita líquida de cerca de € 100 m. O IGCP cancelou antecipadamente operações da carteira de derivados financeiros do Estado que originaram uma receita de € 839,6 M. No subsector dos SFA, o cancelamento de operações relativas a quatro empresas originou despesas € 839,5 M. No final de 2013, avaliados ao justo valor, os *swaps* dessas EPR totalizavam € 1.061 M de encargos potenciais.

No que respeita ao subsector dos SFA, são 25 as entidades integrantes que em 2013 apresentavam passivos financeiros. O valor nominal apurado da dívida destas entidades era de € 24.823,7 M em 31/12/2013 (€ 23.641,4 M no final de 2012), mas apenas oito entidades representam 99,5% deste valor. Após consolidação, o valor nominal desta dívida em 31/12/2013 era de € 14.087,7 M (menos € 778,9 M do que no final de 2012).

Nos SFA, as receitas de passivos financeiros foram de € 3.267,1 M (€ 3.772,4 M na CGE) e as despesas de € 4.267,6 M (€ 4.312,1 M na CGE) estando assim sobrevalorizadas em 13,4% e 1,0%, respetivamente. A despesa corrente com o serviço da dívida está subvalorizada, em menos € 323 M

(73,3%), com destaque para os juros da dívida pública cuja despesa foi de € 745,0 M, estando apenas registados na CGE € 438,5 M. As amortizações estão sobrevalorizadas em € 44,5 M. Em contrapartida, rubricas de natureza residual, como sejam outros juros e outros encargos financeiros, foram empoladas. No caso de alguns empréstimos houve omissão de entidades e/ou verbas na CGE. Em alguns casos não foi respeitada a exceção às normas da não-compensação prevista para as operações de derivados.

Recomendação 26 – PCGE/2013

> *Quer no sector dos SI, quer no dos SFA, deve ser usado o maior rigor na classificação de fluxos e stocks associados à dívida pública direta e no apuramento dos valores que constam da CGE.*

Conjugando os dados apurados, verifica-se que, em 2013, os SFA receberam do subsector dos SI € 2.467,9 M, tendo reduzido o passivo junto de entidades exteriores ao perímetro da CGE em € 778,9 M e utilizado € 839,5 M na liquidação antecipada de contratos de *swap*. Quer isto dizer que o subsector dos SFA obteve do subsector dos SI financiamento superior em € 849,5 M ao necessário para amortizar dívida a terceiros e para cancelar operações de *swap*. Nos SFA, e ao longo de 2013, o valor nominal da dívida decorrente de contração de empréstimos reduziu-se em € 528,7 M e o da representada por títulos em € 210,0 M. O valor nominal da dívida resultante de operações de locação financeira também se reduziu em € 39,9 M.

Após consolidação, o valor nominal da dívida do Estado (SI, SFA e Segurança Social) era de € 199.660,9 M em 31/12/2013, o que representou um aumento de € 8.134,2 M (4,2%) em relação ao ano anterior. A dívida consolidada não é apresentada na Conta.

Recomendação 27 – PCGE/2013

> *A CGE deve, ainda, evidenciar o stock da dívida consolidada do Estado, bem como os encargos com juros consolidados que lhe estão associados.*

A nova redação da LEO relativa ao aumento do endividamento líquido do Estado e os elementos constantes da CGE não permitem concluir que o limite em questão foi respeitado. Quanto aos restantes limites fixados na LOE/2013 concluiu-se que foram respeitados, embora só tenha sido possível verificar o cumprimento em certas datas do limite para o saldo vivo da dívida flutuante, o qual deve ser observado em cada momento.

Recomendação 28 – PCGE/2013

> *A LOE deve fixar o limite do acréscimo de endividamento líquido de forma desagregada, no mínimo, por SI e SFA. O Tribunal recomenda, ainda, a instituição de procedimentos de controlo global da utilização dos limites autorizados, bem como a respetiva apresentação no Relatório da CGE.*

Ao longo do ano de 2013, o Estado manteve saldos de Tesouraria significativamente elevados, cerca de € 16.621 M de saldo médio diário de depósitos na Tesouraria central do Estado, cujo custo líquido atingiu os € 346 M neste ano.

Recomendação 29 – PCGE/2013

> *Face à dimensão dos custos apurados e à manifesta dificuldade em quantificar os benefícios obtidos, recomenda-se que em futuros relatórios da CGE sejam identificados os custos anuais com a manutenção destes saldos.*

Garantias do Estado (cfr. ponto 4.2.)

No final de 2013 as responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias a financiamentos totalizavam € 36.814,4 M e as de seguros de crédito e similares € 1.299,8 M, mantendo-se, praticamente, ao nível das registadas no ano anterior.

Em 2013 foram concedidas garantias a operações de financiamento no montante total de € 4.045,5 M, destacando-se a garantia de € 1.098,6 M concedida à Região Autónoma da Madeira, para a regularização de dívida comercial, e a garantia de € 2.800 M concedida às instituições de crédito nacionais enquanto garantes ou mutuárias de empréstimos do BEI, também designada por garantia de carteira BEI. No âmbito dos seguros de crédito e similares foram concedidas garantidas no montante total de € 274,8 M.

Foram cumpridos os limites para a concessão de garantias pelo Estado, em termos de fluxos líquidos anuais, fixados pela LOE para 2013.

À semelhança do ano anterior, as execuções de garantias a operações de financiamento implicaram pagamentos no total € 50,3 M, envolvendo a Casa do Douro, a EUROPARQUE, a Parque EXPO, SA, o FCGM e as Convenções de Lomé e Cotonou. Nos seguros de crédito e similares o Estado pagou € 7,9 M em execução de garantias.

As responsabilidades no final do ano por garantias prestadas ao sistema financeiro totalizavam cerca de € 13.475 M e as relativas às sociedades veículo do ex-BPN cerca de € 3.920 M. O programa de papel comercial de € 400 M garantido ao Banco BIC não foi utilizado, sendo nulas as responsabilidades efetivas do Estado no final do ano.

No caso específico da ANA e ANAM, e em consequência da privatização ocorrida destas sociedades, o Estado deveria ter ficado desonerado, até 30 de novembro de 2013, de todas e quaisquer obrigações pelas garantias que prestara a estas sociedades, o que ainda não sucedeu relativamente a um conjunto de empréstimos do BEI, cujo capital em dívida no final de 2013 totalizava cerca de € 134,3 M.

Dívida não Financeira (cfr. ponto 4.3)

No que respeita às dívidas não financeiras dos SI, dos SFA (incluindo EPR) e dos hospitais públicos empresarializados, superiores a € 5 m por credor, em particular as que resultam do fornecimento de bens e serviços, apura-se um total em 31/12/2013 de cerca de € 2.264 M (superior em € 190,9 M às existentes em 31/12/2012), em que 53% era dívida vencida e 47% dívida vincenda, repartida por 6.888 credores. Desta dívida, encontravam-se ainda por pagar em 31 de março de 2014 cerca de € 1.421,6 M.

A área ministerial com maior volume de dívidas em 31/12/2013 continuava a ser a da Saúde (73,1%) tendo também algum relevo as áreas da Economia (14,6%), Justiça (3,4%) e Finanças (3,1%).

Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal – 2013 (cfr. caixa 4)

O OE/2013 e o MoU identificaram as medidas de consolidação orçamental, porém a CGE continua a não apresentar os resultados obtidos, o que impede a sua avaliação e afeta a transparência das contas públicas.

Os requisitos de avaliação do PAEF pelas instituições internacionais assentavam na aferição do cumprimento das metas quantitativas fixadas para o saldo orçamental, a dívida pública e os pagamentos em atraso, bem como no acompanhamento da implementação das medidas acordadas, incluindo os compromissos expressos nas ações prévias e nos referenciais estruturais.

A definição detalhada de objetivos, metas e prazos para a implementação de medidas constituiu um procedimento relevante no PAEF, eficaz em termos de planeamento orçamental; a maximização dos benefícios resultantes deste procedimento exige a adequada monitorização de cada medida e a imputação dos correspondentes resultados.

Fluxos financeiros com a União Europeia (cfr. ponto 5)

Em 2013, o saldo dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia registou uma redução face a 2012 no montante de € 636,2 M, devido, no essencial ao comportamento dos fluxos financeiros provenientes da União Europeia (-8,7%) e, em menor grau, ao aumento das transferências de Portugal para a União Europeia em € 50,2 M (+2,9%) (cfr. ponto 5.1).

Relativamente aos recursos próprios tradicionais não cobrados e aos juros, a não inscrição inicial das correspondentes dotações orçamentais e o protelar pela tutela da autorização das alterações orçamentais para fazer face ao pagamento de valores em dívida, levou mais uma vez ao adiamento dos pagamentos devidos, com consequências financeiras. Assim, recomenda-se:

Recomendação 30 – PCGE/2013

> *Os recursos próprios devem ser pagos tempestivamente de modo a evitar onerar o Estado com juros.*

À semelhança do apurado no ano anterior, não houve um critério uniforme na contabilização das verbas relacionadas com os "Recursos próprios tradicionais", dado que nem sempre foi observado o princípio da não compensação, estando a receita e a despesa orçamental subavaliada em € 447 m (cfr. ponto 5.2). Recomenda-se, por isso, que:

Recomendação 31 – PCGE/2013

> *Na execução orçamental dos recursos próprios tradicionais deve ser observado o princípio orçamental da não compensação.*

Embora se registe maior cuidado por parte da DGO no apuramento dos fluxos da UE, continuam a verificar-se diferenças entre os dados constantes do Quadro 82 do I volume da Conta Geral do Estado e os dados apurados pelo Tribunal. Essas diferenças revelam-se particularmente sem fundamento em relação à informação prestada pelas Autoridades de Certificação / Entidades Pagadoras (cfr. ponto 5.3.1). Recomenda-se assim:

Recomendação 32 – PCGE/2013

> *Deve ser exigido rigor na prestação de informação pelas Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras de fundos comunitários sobre os fluxos financeiros recebidos da UE, de forma a evitar erros desnecessários no respetivo apuramento.*

A CGE de 2013 inclui informação detalhada sobre fundos comunitários por fonte de financiamento no mapa 22 – "Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados", no mapa 53 – "Investimento – Resumo por Fontes de Financiamento" e no mapa "Elementos informativos sobre os programas orçamentais", mas apenas este último mapa, apesar de não dispor de informação agregada, permite a

comparação com os dados apurados sobre a execução dos fundos comunitários (cfr. ponto 5.3.1). Recomenda-se assim:

Recomendação 33 – PCGE/2013

> *A CGE deve conter informação agregada sobre a execução dos fundos comunitários por fonte de financiamento.*

A análise comparativa dos dados da execução orçamental constantes do mapa "Elementos informativos sobre os programas orçamentais" com os fornecidos pelas Autoridades de Certificação evidencia uma grande diferença entre os valores de execução dos fundos comunitários e os valores registados como despesa orçamental. Essa diferença pode respeitar a pagamentos sem cofinanciamento público nacional e, consequentemente, sem expressão orçamental, de acordo com o modelo preconizado pela DGO, ou pode resultar da sua incorreta classificação pelos serviços que movimentam este tipo de fundos, sendo necessário para o correto apuramento desta situação a existência de informação sobre o volume de operações extraorçamentais registadas pelos serviços (cfr. ponto 5.3.1). Recomenda-se, por isso:

Recomendação 34 – PCGE/2013

> *No domínio da execução dos fundos comunitários, deve existir informação sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental.*

Na execução do QREN evidenciam-se os três PO Temáticos que foram responsáveis por 66,0% da execução comunitária, destacando-se o POPH com a melhor taxa de execução acumulada (79,8%). O conjunto dos PO financiados pelo FEDER, FC e FSE apresentaram em 2013 taxas de execução superiores a 100% (103,8%, 118,2% e 107,0%, respetivamente), estando a ser recuperadas execuções inferiores registadas sobretudo no período 2007-2009 mas que, no caso do Fundo de Coesão se prolongaram até 2011, ano em que apenas foram executadas 73,8% das verbas disponíveis para aquele ano (cfr. ponto 5.3.2.1).

A taxa de execução atingida no FEADER (75,8%) representou uma significativa recuperação de atrasos anteriores. Porém, a taxa de execução do FEP (47,6%), que financia exclusivamente o PROMAR, significa que este PO está a sobrecarregar os exercícios futuros e a comprometer a utilização integral dos recursos comunitários postos à disposição de Portugal, tendo-se já verificado duas anulações automáticas da autorização orçamental comunitária no apuramento da regra "n+2", de € 3,5 M a 31 de dezembro de 2012 e de € 16,2 M, no final de 2013 (cfr. ponto 5.3.2.2).

Fluxos financeiros com o sector público empresarial (cfr. ponto 6)

Os fluxos financeiros com o SPE apresentaram um saldo global desfavorável para a administração direta do Estado de € 998 M (€ 3.112 M para o SPE e € 2.114 M proveniente do SPE).

Nas despesas, salientam-se os empréstimos e os aumentos de capital a empresas públicas (€ 2.571 M) e as indemnizações compensatórias (€ 300 M). Às empresas de transporte foram entregues os maiores montantes (€ 2.283 M[1]), seguindo-se a Parvalorem e a Parups (€ 510 M), as empresas de comunicação

[1] Metropolitano de Lisboa (€ 788 M), Metro do Porto (€ 627 M), REFER (€ 366 M), Estradas de Portugal (€ 285 M), Transtejo e Soflusa (€ 127 M), CP (€ 39 M), Carris (€ 22 M), STCP (€ 16 M), SATA (€ 9 M) e TAP (€ 4 M).

social (€ 52 M para a RTP e € 13 M para a Lusa), tendo as empresas de espetáculos culturais recebido € 25 M[1].

Nas receitas provenientes do SPE, destacam-se as resultantes da privatização da ANA e dos CTT, € 1.459 M, e os dividendos pagos pelo Banco de Portugal (€ 359 M) e por empresas públicas (€ 50 M, dos quais € 38 M pela Parpública). Os juros recebidos de EPR, financiados por novos empréstimos do Estado, totalizaram € 239 M.

O classificador económico das receitas e das despesas não distingue as sociedades financeiras públicas das privadas, mas já o faz em relação às sociedades não financeiras, o que lhe retira coerência. Do lado das receitas, nos ativos financeiros, o classificador também não distingue as que provêm do SPE.

Recomendação 35 – PCGE/2013

> *Face às lacunas dos atuais classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento rigoroso da totalidade dos fluxos financeiros entre o OE e o sector público empresarial, deve o Governo alterar o diploma que os aprovou, no sentido de as mesmas serem colmatadas.*

A Proposta de LOE/2013 (n.º 103/XII) não incluiu, de novo, elementos informativos sobre as *transferências orçamentais para as empresas públicas*, contrariando o disposto na LEO, não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

Recomendação 36 – PCGE/2013

> *Deve o Governo, na proposta de OE, prestar informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, cumprindo o que dispõe a LEO.*

Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e Autarquias Locais (cfr. ponto 7)

Os fluxos financeiros para as regiões autónomas atingiram € 1.363 M (€ 761 M para a Madeira e € 602 M para os Açores), sendo € 919 M de operações orçamentais, € 362 M de operações extraorçamentais e € 82 M da segurança social. Na CGE, o Mapa XVIII apenas regista as operações orçamentais e nestas somente € 561 M, respeitando a diferença (€ 358 M) a *empréstimos a médio e longo prazos*.

Os fluxos financeiros para as autarquias locais ascenderam a € 4.099 M, sendo € 3.136 M de operações orçamentais, € 10 M da segurança social e € 963 M de operações extraorçamentais. Não obstante, o Mapa XIX da CGE contém apenas as transferências para os municípios relativas à sua participação nos impostos do Estado, no valor de € 2.284 M.

O OE e a CGE, apesar das melhorias introduzidas (Quadros 72 e 74 da CGE), não refletem de forma fidedigna, completa e agregada os fluxos financeiros destinados às regiões autónomas e às autarquias locais, pelo que se recomenda:

Recomendação 37 – PCGE/2013

> *A inclusão no OE e na CGE de informação completa e agregada sobre os fluxos financeiros para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais, em cumprimento do disposto no artigo 76.º, n.º 7, da LEO.*

[1] OPART (17 M), Teatro Nacional S. João (€ 4 M) e Teatro Nacional D. Maria II (€ 3 M).

Benefícios fiscais; subsídios e outras formas de apoio (cfr. ponto 8)

Benefícios Fiscais (cfr. ponto 8.1)

A despesa fiscal relevada na CGE (€ 1.678 M) continua subavaliada, desde logo, pela omissão de € 30 M em IRC e de € 5 M em imposto único de circulação. Para além disso, não foi quantificada despesa relevante, designadamente a relativa às operações e atos isentos de imposto do selo declarados pelos sujeitos passivos (€ 126.111 M). Só o resultado da mera aplicação das taxas mínimas previstas na tabela geral desse imposto aos montantes declarados ascende a € 455 M. A falta de informação sobre parte dos benefícios fiscais, a subavaliação recorrente da despesa fiscal pela AT e a sua insuficiente relevação na CGE constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

A criação, em 2013, do benefício fiscal em IRC designado por *"crédito fiscal extraordinário ao investimento"* não foi acompanhada por medidas destinadas à cobertura da respetiva receita cessante, estimada pela AT em € 221 M. Assim, não foi dado cumprimento à lei, diminuindo a receita do imposto e não contribuindo para a consolidação orçamental.

Subsistem inconsistências entre os montantes de despesa fiscal indicados no relatório do OE e os estimados na respetiva lei, os quais obedecem a critérios e estrutura diferentes da informação relevada na CGE, ao arrepio do que a LEO determina.

As deficiências detetadas nos sistemas e nos procedimentos de informação e controlo afetam a integralidade e fiabilidade da informação sobre a despesa fiscal, mantendo o Tribunal reservas sobre o montante dessa despesa relevado na CGE, manifestamente subavaliado. Estando por corrigir deficiências anteriormente detetadas, reitera-se:

Recomendação 38 – PCGE/2013

> *Que o Governo, através da Autoridade Tributária e Aduaneira, inventarie e classifique os benefícios fiscais, por imposto, de acordo com o respetivo Estatuto e tendo em conta as diretrizes internacionais nesse domínio e que aprove a correspondente metodologia de quantificação da despesa fiscal assegurando a relevação apropriada dessa despesa na Conta Geral do Estado.*

Subsídios e outras formas de apoio (cfr. ponto 8.2)

Em 2013, a administração central pagou € 3.201 M em apoios financeiros, 4,9% da sua despesa consolidada. € 2.817 M destinaram-se ao sector privado e € 384 M ao sector público (excluindo o administrativo). A maior fatia destinou-se à "agricultura, pecuária e pescas" (€ 968 M). Seguiu-se-lhe a "educação, ciência e investigação" com € 782 M [com destaque para os apoios pagos no âmbito do ensino (€ 536 M)] e o "emprego e formação profissional" (€ 411 M).

Património do Estado (cfr. ponto 9)

Património financeiro (cfr. ponto 9.1)

No final de 2013, o património financeiro do Estado (SI e SFA, incluindo EPR) cifrava-se em € 71.585 M, tendo registado um crescimento de 3,2 % face a 2012, com especial destaque para os créditos destinados ao financiamento de entidades do SEE.

Dos limites estabelecidos na LOE/2013 para a concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito ativas, o fixado para os SFA (incluindo EPR), de € 500 M, foi ultrapassado em € 3,8 M (cfr. ponto 9.1).

Recomendação 39 – PCGE/2013

> *Devem ser cumpridos os limites fixados na LOE para a concessão de empréstimos e realização de outras operações ativas.*

Em 2013 houve anulações de créditos contabilizadas na CGE no valor global de € 20 M. Contudo, a CGE não considera todas as anulações de créditos, nomeadamente parte das efetuadas pela DGTF, no que respeita os perdões de dívida concedidos às Repúblicas de Moçambique e de São Tomé e Príncipe, no valor global de € 16,4 M (cfr. ponto 9.1).

Recomendação 40 – PCGE/2013

> *Reitera-se que a CGE deve refletir todas as variações do património financeiro do Estado, independentemente da forma que as mesmas revistam.*

Continuam a não integrar o OE, e consequentemente a CGE, o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo, o Fundo de Garantia de Depósitos e o Fundo de Resolução, apesar de serem pessoas coletivas de direito público, dotados de autonomia administrativa e financeira (cfr. ponto 9.1).

São várias as empresas de capitais públicos que estão em permanente necessidade de apoio financeiro. O aumento de capital social para fazer face a compromissos financeiros na sequência de cancelamentos de contratos *swap* foi uma das medidas adotadas pelo Estado quanto às empresas Estradas de Portugal, REFER e Metropolitano de Lisboa (cfr. pontos 9.1.1.1 e 9.1.1.2).

Recomendação 41 – PCGE/2013

> *Reitera-se que o Governo deve diligenciar para a avaliação da necessidade de capitalização das empresas de capitais públicos e que as empresas com necessidades de financiamento do Estado apresentem planos financeiros e assegurem o seu efetivo cumprimento.*

A participação de Portugal no Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) implicou, em 2013, o pagamento de € 802,9 M, correspondente a duas prestações, tendo sido classificada como uma participação societária do Estado. Embora a participação de cada estado no MEE seja denominada, segundo o Tratado que o instituiu, em ações, o facto de se tratar de um instituição financeira internacional e não de uma sociedade implica uma classificação económica semelhante à utilizada para as outras participações financeiras em instituições internacionais (cfr. ponto 9.1.1.4).

Em 2013, relativamente aos SFA, verificou-se a existência de erros na classificação de receitas e despesas relacionadas com ativos financeiros, as quais causaram uma desvirtuação, respetivamente, no capítulo 11 e agrupamento 09. Estas situações evidenciam a falta de rigor, por parte dos SFA e das EPR, na inscrição dessas receitas e despesas nas rubricas de classificação económica adequadas (cfr. ponto 9.1.2.2)

Recomendação 42 – PCGE/2013

> *Reitera-se que devem ser respeitadas as classificações económicas por parte dos SFA (incluindo EPR), em particular no que respeita as receitas e as despesas associadas a ativos financeiros.*

A contabilização das despesas relacionadas com as participações em entidades não societárias[1] continua, em 2013, a ser realizada por parte, designadamente, dos SFA em rubricas de ativos financeiros. Em matéria de CEDIC e de outros títulos de dívida pública continuam a verificar-se contabilizações diferenciadas em matéria de receitas e de despesas relacionadas, respetivamente, com operações de resgate e de rendimento e de constituição/reforço destas aplicações (cfr. ponto 9.1.2.2).

Recomendação 43 – PCGE/2013

> *Reitera-se que o Governo, através da DGO, deverá emitir instruções no sentido: i) de que as despesas com entidades não societárias das quais não resulta qualquer tipo de ativo ou crédito não sejam classificadas no agrupamento 09 "Ativos Financeiros"; e ii) de estabelecer um procedimento para a contabilização uniforme de CEDIC's e de outros títulos de dívida pública.*

Na sequência da entrega ao Estado pela Parpública do produto das reprivatizações, a dívida do Estado para com aquela empresa, resultante das compensações legais em falta, ultrapassava € 4.195,9 M no final de 2013. Tendo em conta que as ações reprivatizadas tinham sido anteriormente adquiridas e pagas ao Estado, o Tribunal reitera o seu entendimento de que o valor a entregar pela Parpública deveria ser apenas o das eventuais mais-valias que se tivessem verificado entre o preço de aquisição ao Estado e o preço final da reprivatização (cfr. ponto 9.1.3).

Recomendação 44 – PCGE/2013

> *Reitera-se que deve o Governo alterar a Lei de modo a que o valor a entregar pela Parpública ao Estado seja apenas o das eventuais mais-valias que ocorram entre o preço de aquisição e o preço final da reprivatização.*

Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN (cfr. caixa 5)

No final de 2013, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups e Parvalorem ascendia a € -2.206 M. Estas entidades e a Parparticipadas apresentavam capitais próprios negativos que totalizavam € 2.485 M (excluindo € 1.543 M de empréstimos do Estado), encargos que terão de ser suportados pelo Estado no futuro. As garantias prestadas pelo Estado a estas sociedades veículo, para as emissões obrigacionistas e de papel comercial subscritas pela CGD, totalizavam € 3.920 M.

Património Imobiliário (cfr. ponto 9.2)

Para além de subsistir a falta de inventário e da valorização adequada dos imóveis, a informação sobre o património constante da CGE de 2013 é inconsistente e encontra-se afetada por várias deficiências. Com efeito, o relatório da CGE é manifestamente insuficiente para confirmar, como deveria, a contabilização, nos mapas dessa Conta, das receitas obtidas (€ 28 M) e das despesas pagas (€ 220 M) com operações imobiliárias realizadas por organismos da administração central, as quais estão afetadas por erros (€ 9 M) e, sobretudo, por falta de validação (€ 226 M). Assim, recomenda-se:

[1] Cujo património não se encontra titulado por unidades de participação.

Recomendação 45 – PCGE/2013

> *Que o Governo, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, assegure a implementação de um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos organismos da administração central que registe e mantenha não só os dados do inventário geral no final de cada ano mas, também, os dados relativos à totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano, as quais não se limitam às operações de alienação e de aquisição de imóveis.*

Recomendação 46 – PCGE/2013

> *Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, assegure que a informação reportada no Relatório da Conta Geral do Estado sobre o património imobiliário é integral (abrange a totalidade das variações patrimoniais) e consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registada pelos organismos da administração central nessa Conta.*

Operações de Tesouraria (cfr. ponto 10)

A conta dos fluxos financeiros não desempenha o papel que lhe cabe no controlo das contas do Estado ao não comportar a totalidade dos movimentos dos organismos da administração central. Um exemplo da inconsistência gerada por essa irregularidade é a RTP com € 269 M de execução orçamental para apenas € 94 M de fluxos financeiros. Tal divergência decorre, sobretudo, da indevida omissão, na contabilidade da tesouraria, dos fluxos associados à principal receita da RTP não obstante provir da consignação pelo Estado da contribuição para o audiovisual (€ 152 M em 2013). Assim, não estando corrigidas as deficiências anteriormente detetadas, reitera-se:

Recomendação 47 – PCGE/2013

> *Que o Governo tome as medidas necessárias para assegurar a relevação na contabilidade do Tesouro da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os organismos da administração central (as quais integram a tesouraria do Estado) distinguindo, de forma inequívoca, as contas dos serviços integrados das contas dos serviços e fundos autónomos e das contas de outras entidades.*

Recomendação 48 – PCGE/2013

> *Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, inclua na Conta Geral do Estado a respetiva conta dos fluxos financeiros, discriminando a execução orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos da administração central, distinguindo as respetivas receitas e despesas orçamentais em efetivas e não efetivas e registando a restante movimentação desses organismos como operações extraorçamentais.*

É muito relevante (€ 3.303 M) a divergência nos saldos dos organismos da administração central, entre a contabilidade orçamental (€ 3.260 M) e a da tesouraria (€ 6.563 M), visto que a aplicação dos princípios orçamentais obriga à contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros desses organismos que não tenham natureza orçamental. O desrespeito desses princípios tem como consequência que verbas relevantes não são objeto do controlo e da responsabilização legalmente determinados para a execução orçamental desses organismos. Continuando por corrigir as deficiências anteriormente detetadas reitera-se também:

Recomendação 49 – PCGE/2013

> *Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, providencie para que a totalidade dos fluxos financeiros dos organismos da administração central seja relevada nos respetivos sistemas de contabilização orçamental, cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e ao consequente controlo e responsabilização.*

A centralização dos fundos públicos no Tesouro continua, por ineficácia do respetivo sistema de informação e controlo do Ministério das Finanças, sem abranger todos os organismos sujeitos à unidade da tesouraria do Estado e a não relevar disponibilidades importantes fora do Tesouro, bem como os respetivos rendimentos (que devem reverter para o Estado). Com efeito, uma parte ainda relevante das disponibilidades financeiras dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de € 1.090 M) continua a ser movimentada fora do Tesouro, não sendo registada na contabilidade da tesouraria. A generalidade dos juros auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria não foi entregue ao Estado (€ 5 M).

Assim, estando por corrigir deficiências anteriormente detetadas, recomenda-se:

Recomendação 50 – PCGE/2013

> *Que o Governo, através do Ministério das Finanças, proceda à revisão, sucessivamente adiada, do regime da tesouraria do Estado, em face do carácter incompleto e da falta de uniformidade e estabilidade das normas sobre a unidade de tesouraria.*

Recomendação 51 – PCGE/2013

> *Que o Governo, através do Ministério das Finanças, defina com clareza os critérios de apuramento e relevação das disponibilidades dos organismos sujeitos à unidade da tesouraria do Estado, dos rendimentos obtidos em situação de incumprimento e das correspondentes receitas devidas e receitas entregues ao Estado e assegure a sua entrega durante o respetivo exercício orçamental.*

Recomendação 52 – PCGE/2013

> *Que o Governo determine à Direção-Geral do Orçamento – entidade gestora da receita do Estado devida por rendimentos auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria – a aplicação dos procedimentos necessários à cobrança coerciva da receita em falta, à semelhança das restantes dívidas ao Estado.*

Segurança Social (cfr. pontos 11, 12, 13 e Caixa 6)

Persistem por solucionar algumas situações de enquadramento e de gestão do orçamento da Segurança Social que têm vindo a ser objeto de sucessivas recomendações em anteriores Pareceres - tendo algumas delas sido formuladas pela primeira vez nos PGCE de 2004, 2007 e 2008, sem que, até à data, lhes tenha sido dado cumprimento - seguidamente discriminadas:

- Ausência de diplomas legais que visem a estruturação das despesas da segurança social por classificação orgânica e a regulamentação, o enquadramento e o funcionamento da tesouraria única do sistema de segurança social (cfr. ponto 11.1);

Recomendação 53 – PCGE/2013

> *Reitera-se que deve proceder-se à publicação do Decreto-Lei a que se refere o n.º 3 do artigo 27.º da LEO, para que o OSS seja também estruturado por classificação orgânica, de modo a publicitar o valor global do orçamento de cada instituição e a definir legalmente as entidades que integram o perímetro de consolidação.*

Recomendação 54 – PCGE/2013

> *Reitera-se que deve proceder-se à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.*

- Discrepância entre os vários diplomas que definem e regulamentam o financiamento da segurança social, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial (cfr. ponto 11.1);

Recomendação 55 – PCGE/2013

> *Reitera-se que a Assembleia da República e o Governo devem proceder à harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial.*

- Continuam ainda por compatibilizar as disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respetiva execução (cfr. ponto 12.1.2);

Recomendação 56 – PCGE/2013

> *Reitera-se que deve proceder-se à compatibilização das disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respetiva execução.*

- Manteve-se em 2013 a situação de ausência de fiscal único do II;
- Relativamente ao IGFSS, ao ISS e ao IGFCSS, apesar de os fiscais únicos terem sido nomeados em 2013, só o último emitiu parecer sobre as contas deste exercício em tempo útil (cfr. ponto 11.1);

Recomendação 57 – PCGE/2013

> *Recomenda-se que os fiscais únicos nomeados devem exercer as funções que legalmente lhe estão atribuídas, designadamente emissão de parecer sobre as contas em tempo útil.*

- A informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS não se encontra ainda no SIF (cfr. ponto 12);

Recomendação 58 – PCGE/2013

> *Recomenda-se ao Governo que diligencie pela integração da informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS no SIF.*

- Não estão concluídas as parametrizações necessárias com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas (cfr. ponto 12).

Recomendação 59 – PCGE/2013

> *Recomenda-se ao Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam desenvolvidos os procedimentos necessários com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas.*

O orçamento e a conta do Fundo de Socorro Social não são publicados em anexo ao orçamento e à conta da Segurança Social, em desrespeito pelo regime legal aplicável (cfr. ponto 11.1).

Recomendação 60 – PCGE/2013

> *Recomenda-se ao Governo que o orçamento e a conta do FSS sejam publicados em anexo ao Orçamento e à Conta da Segurança Social, conforme determina o regime legal aplicável.*

As alterações ao OSS, ocorridas durante o 1.º semestre, foram objeto de publicação em Diário da República fora dos prazos fixados pelo artigo 52.º da LEO e as ocorridas no 2.º semestre, na página eletrónica do IGFSS, dentro dos mencionados prazos, mas não antecedida de qualquer declaração datada e subscrita – com assinatura certificada – pelos membros do órgão legalmente habilitado, atestando a sua existência (cfr. ponto 12.1).

Recomendação 61 – PCGE/2013

> *Recomenda-se ao Governo que as alterações orçamentais publicitadas através da página eletrónica sejam subscritas pelos membros do órgão legalmente habilitado – e com assinatura(s) devidamente certificada(s) – que atestem a sua existência.*

O IGFSS não deu, em 2013, acolhimento à interpretação feita pela CNC sobre a Orientação n.º 1/2010, aprovada pela Portaria n.º 474/2010, de 1 de julho, relativamente à eliminação das contribuições para a segurança social devidas por entidades patronais inseridas no perímetro, só a tendo acolhido em 2014.

O módulo de consolidação continua a apresentar limitações na transposição de saldos de anos anteriores, no apuramento de movimentos de consolidação das contas mistas e do resultado líquido, continuando o IGFSS a proceder à consolidação manual pelo método linha a linha. Não é possível obter o Mapa consolidado do ativo bruto através do módulo de consolidação, por limitação do sistema, e o mapa de amortizações e provisões extraído deste sistema não é coincidente com o divulgado na CSS (cfr. ponto 12.2.1).

Recomendação 62 – PCGE/2013

> *O Governo deve diligenciar no sentido de serem ultrapassadas as limitações do módulo de consolidação de modo a permitir a sua integral utilização sem recurso a métodos paralelos.*

Em 2013, a receita total arrecadada ascendeu a € 46.976,2 M, 87,8% do previsto, (incluindo € 840,9 M provenientes de saldos de gerências anteriores e € 1.430,3 M provenientes de transferências do OE, destinados ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição, que foi de € 941,2 M, em termos efetivos), mais 26,1% (€ 9.727,6 M) que em 2012 e a despesa total atingiu € 45.639,4 M, 85,7% do previsto, mais 25,6% (€ 9.298,3 M) que em 2012. O total da receita efetiva foi de € 25.383,4 M (mais 4,9% que em 2012) e a despesa total efetiva foi de € 24.894,3 M (mais 4,8% que em 2012) (cfr. pontos 12.2.2.1 e 12.2.2.4).

As receitas efetivas mais relevantes são as provenientes de contribuições e quotizações (€ 13.422,9 M) e de transferências correntes (€ 11.034,6 M), com destaque para as transferências provenientes do OE para financiamento da LBSS (€ 7.726,3 M). A taxa de execução da receita de *"Contribuições para a segurança social"* foi de 100,6%, tendo contribuído para o efeito a receita extraordinária obtida por aplicação do RERD. As despesas com pensões (€ 15.832,0 M) e desemprego e apoio ao emprego (€ 2.737,7 M) são as mais significativas no âmbito das despesas efetivas (cfr. pontos 12.2.2.2 e 12.2.2.3).

No âmbito do RERD regista-se que foram cobrados valores inferiores aos legalmente devidos em processos ainda não participados para execução fiscal, nas situações de processo especial e de notificações aos devedores que englobam mais de uma infração (cfr. ponto 12.2.2.2).

No mesmo âmbito, em processos de execução fiscal foram cobrados valores superiores aos legalmente devidos, quer porque o valor das coimas não foi atenuado, quer porque foram pagas custas do processo de contraordenação entretanto participadas para cobrança coerciva (cfr. 12.2.2.2).

Também relativamente ao RERD, não foi refletida na CSS de 2013, mas apenas na de 2014, a receita cobrada no âmbito de contraordenações de beneficiários e de estabelecimentos, no valor de € 155,6 m, uma vez que o tratamento da informação só ocorreu neste último ano (cfr. ponto 12.2.2.2).

As primeiras notificações para pagamento voluntário de coimas de estabelecimentos contêm indevidamente menção a normas de dois diplomas diferentes relativamente ao prazo e aos montantes devidos em sede de pagamento voluntário, para além de que os valores constantes da notificação como sendo os devidos foram calculados de forma não compatível com as disposições legais reguladoras da matéria, sendo superiores àqueles (cfr. ponto 12.2.2.2).

Continua a merecer reservas a contabilização por classificação económica das receitas provenientes de contribuições e quotizações por ser, ainda, em 29%, realizada com recurso a uma tabela de imputação, não se encontrando integralmente garantida a sua afetação real em função da respetiva origem (cfr. ponto 12.2.2.2).

Recomendação 63 – PCGE/2013

> *Reitera-se que a contabilização das receitas provenientes de contribuições e quotizações deve ser efetuada de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação.*

O saldo de execução orçamental foi de € 495,8 M, o qual permitiu um acréscimo de 50,5% no saldo acumulado no período, invertendo-se a tendência que se vinha registando desde 2010, de degradação destes saldos, consistente com os efeitos da contração do tecido económico. A erosão destes saldos absorveu ainda parte das reservas destinadas ao reforço do FEFSS e obrigou a um reforço das transferências do OE no valor de € 1.430,3 M em 2013. O saldo de execução efetiva foi de € 489,1 M (cfr. ponto 12.2.2.6).

Em 2013, foram devolvidos saldos ao IGFSS por entidades que beneficiaram de verbas do OSS de 2012. Todas as entidades, com exceção de uma, utilizaram a classificação económica *D.04 - Transferências correntes* para registar o fluxo financeiro, matéria sobre a qual o Tribunal já se pronunciou no PCGE/2011, formulando a recomendação 64-PCGE/2011 reiterada no PCGE/2012. Em sede de contraditório, a DGO informou que os organismos da Administração Central acolheram a referida recomendação no OE de 2014 (cfr. ponto 12.2.2.2).

Nas transferências correntes para as famílias estão indevidamente registados como pagos cerca de € 8,5 M referentes a prestações sociais devolvidas à segurança social no exercício, o que conduz a uma sobrevalorização da despesa (cfr. ponto 12.2.2.3).

Recomendação 64 – PCGE/2013

> *Reitera-se que devem ser implementados os procedimentos necessários de modo a que a despesa orçamental não seja sobrevalorizada com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.*

As entidades recetoras das importâncias disponibilizadas pelo IGFSS para *"Formação profissional"*, registadas por aquele como subsídios e destinadas a serem aplicadas pelas próprias entidades, registaram a correspondente receita como transferências correntes, não acompanhando a alteração ocorrida ao nível do CERDP (cfr. pontos 12.2.2.3 e 12.2.2.5).

Recomendação 65 – PCGE/2013

> *Reitera-se que Governo deve diligenciar no sentido de que a receita contabilizada pelas diversas entidades recetoras seja realizada em linha com a natureza do registo da entidade dadora (subsídios).*

A informação relevada na CSS como despesa realizada com formação profissional não é rigorosa porque inclui valores não aplicados em despesa daquela natureza, muito embora se reporte a projetos aprovados no âmbito do POPH com alguma vertente formativa (cfr. pontos 12.2.2.3 e 12.2.2.5).

Recomendação 66 – PCGE/2013

> *O Governo deve diligenciar no sentido de que os Institutos envolvidos procedam a trocas de informação suficientes a uma adequada contabilização das despesas de formação profissional a relevar na CSS.*

A despesa efetiva aumentou de 10,0% do PIB em 2004 para 14,3% em 2013, sendo em grande parte constituída por pensões que, com exceção de 2012, têm crescido de forma sistemática (9,0% do PIB em 2013). Nos últimos anos tem-se destacado também a despesa com o desemprego (1,6% do PIB em 2013). A diferença entre a receita de contribuições e as pensões pagas degradou-se 54,1% de 2002 para 2013, dado que as receitas de contribuições progrediram sistematicamente abaixo da despesa com pensões, atingindo um valor acumulado de € 10.451,9 M, equivalente a 89,3% do valor do FEFSS (cfr. ponto 12.2.2.7).

O imobilizado é a terceira parcela mais relevante do ativo, composto essencialmente por ativo corpóreo e por investimentos financeiros. Numa ação de verificação sobre abates autorizados em 2013 ou em anos anteriores constatou-se que nem todos os autos de abate ou os elementos que os integram tiveram reflexo nas demonstrações financeiras e que existem deficiências na sua elaboração (cfr. ponto 12.2.3.1.1).

Continuam a verificar-se em 2013 as falhas contabilísticas relativas às amortizações de imóveis relatadas no PCGE/2012, as quais põem em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras. Verificou-se uma melhoria ao nível dos procedimentos contabilísticos inerentes ao registo das alienações, não obstante ainda se registarem algumas falhas; registam-se igualmente algumas falhas no registo contabilístico das cedências de imobilizado ocorridas em 2013. Continuam a estar incorretamente relevados como ativo parcelas de terreno cujos edifícios já foram alienados em anos anteriores e a ser indevidamente objeto de amortização parcelas de terreno (cfr. ponto 12.2.3.1.1).

Mantêm-se, para o exercício económico de 2013, as reservas formuladas em sede de PCGE/2012 no que respeita à fiabilidade das demonstrações financeiras relativamente aos bens de imobilizado (cfr. ponto 12.3.1.1).

Recomendação 67 – PCGE/2013

> *Reitera-se a recomendação ao Governo no sentido de implementar procedimentos que garantam o cumprimento das regras estabelecidas no CIBE e no POCISSSS de modo a que as demonstrações financeiras reflitam fidedignamente a situação dos móveis e dos imóveis detidos pela segurança social.*

A CSS e o anexo às demonstrações financeiras da conta do IGFSS não relevam a existência de bens de imobilizado cedidos a outras entidades, como deveriam, em face do POCISSSS (cfr. ponto 12.2.3.1.1)

Recomendação 68 – PCGE/2013

> *O Governo deve diligenciar para que seja relevada no anexo às demonstrações financeiras da CSS toda a informação relevante e definida no POCISSSS.*

Em 2012 foram registados como investimentos financeiros dois depósitos a prazo constituídos junto do Montepio Geral como garantia do financiamento da Linha de Crédito de Apoio à Economia Social e da Linha de Crédito II de Apoio à Economia Social. A concessão destas garantias não foi precedida da necessária autorização parlamentar, prevista na CRP. A LOE de 2013 continuou a não contemplar a concessão destas garantias, situação que só veio, na sequência da Recomendação 64-PCGE/2012, a ser objeto de inclusão na segunda alteração da LOE de 2014 (cfr. ponto 12.2.3.1.1).

As dívidas de terceiros de médio e longo prazo ascendem, em termos brutos, a € 7.663,2 M e as de curto prazo a € 3.523,8 M. Cerca de 46,8% do total destas dívidas estão registadas em dívidas de cobrança duvidosa; as respetivas provisões ascendem a € 4.902,4 M (93,7%). A dívida de terceiros com maior expressão financeira refere-se a *"Contribuintes"* (80,3%, em termos brutos, € 8.982,4 M, e 87,6% em termos líquidos, € 5.504,2 M) (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

O valor das prescrições realizadas no ano de 2013 ascende a € 81,0 M. Contudo, o valor registado como prescrito na CSS é de € 57,1 M, o que resulta de terem ocorrido anulações de processos considerados prescritos em anos anteriores no valor de € 23,9 M, situação reveladora da deficiente qualidade dos dados que integram os sistemas de informação da segurança social, pondo em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Continua a não ser possível compatibilizar o valor das dívidas de contribuintes relevado no balanço com a totalidade dos saldos de cada conta corrente de contribuinte (GC e SEF) que concorrem para aquele valor, pelo que se mantêm as respetivas reservas, continuando por acolher a recomendação 68-PCGE/2011 (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Recomendação 69 – PCGE/2013

> *Reitera-se que deve diligenciar-se no sentido de contabilisticamente ser possível compatibilizar o valor da dívida de contribuintes relevado no balanço com a totalidade dos saldos de cada um dos contribuintes que concorrem para aquele valor.*

A dívida de contribuintes está subvalorizada na exata medida dos juros vencidos até 30/12/2013 relativos aos valores em dívida, em incumprimento do princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS. No âmbito de uma ação de verificação ao RERD, apurou-se que a dívida de contribuintes está sobrevalorizada no montante de € 226 M (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Recomendação 70 – PCGE/2013

> *O Ministro da Solidariedade, Emprego e Solidariedade Social deve diligenciar no sentido de que o princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS seja integralmente cumprido.*

Pelas razões supra enunciadas, considera-se que o valor da dívida de contribuintes relevado na CSS de 2013 não é fidedigno (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

A conta de *"Prestações sociais a repor"* das demonstrações financeiras continua a apresentar um desvio, relativamente ao valor existente no sistema auxiliar de contas correntes dos beneficiários, o que compromete a fiabilidade das demonstrações financeiras relativamente a esta dívida. As provisões para cobrança duvidosa de valores a receber de pensões indevidamente pagas continuam a ser realizadas com base nos registos do SIF, não permitindo relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída, o que não garante a validação da referida dívida (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Recomendação 71 – PCGE/2013

> *O Ministro da Solidariedade, Emprego e Solidariedade Social deve diligenciar no sentido de que sejam implementados procedimentos com vista à correção das inconsistências detetadas entre os valores relevados nas demonstrações financeiras (SIF) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (SICC).*

Recomendação 72 – PCGE/2013

> *O Ministro da Solidariedade, Emprego e Solidariedade Social deve diligenciar no sentido de que os cálculos para a constituição de provisões para cobrança duvidosa de pensões permitam identificar o beneficiário, o mês e ano referência a que respeita a dívida e o correspondente valor.*

Ainda não se encontra completamente implementada a participação de dívida originada em pagamentos indevidos a beneficiários para processo executivo, com vista à sua cobrança coerciva. Esta participação foi iniciada, relativamente às prestações imediatas, em 2014 pelos centros distritais (1.270 processos instaurados até outubro, correspondentes a € 8,6 M, valor manifestamente diminuto face ao valor em dívida em 31/12/2013 - € 633,2 M) (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Não se registam progressos em relação ao ano anterior na cobrança de dívidas que permanecem nas CSS há longos anos (€ 180,6 M), com exceção da dívida cobrada à APPC, matéria relativamente à qual o Tribunal, recorrentemente, vem formulando recomendações em sucessivos Pareceres (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Recomendação 73 – PCGE/2013

> *Reitera-se que deve diligenciar-se pela resolução das situações que permanecem em dívida na CSS há longos anos.*

A conta de *"Outros Devedores"* está sobrevalorizada no montante de € 1,6 M, valor correspondente ao valor em dívida de coimas e de custas relativas a processos de contraordenação instaurados a beneficiários e a estabelecimentos com relação jurídica de tutela e de regulação que efetuaram o pagamento destas contraordenações no âmbito do RERD, dado que em 31/12/2013 ainda não se encontravam refletidos nas contas da segurança social quer o valor da cobrança quer o valor dispensado (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

As *"Disponibilidades"* cresceram 8,3% relativamente ao ano anterior e são maioritariamente constituídas por "Títulos negociáveis" (87,3%), destacando-se os *"Títulos da dívida pública"*, que representam 83,5% daqueles. Em 31/12/2013, 68 contas bancárias apresentavam movimentos por reconciliar e destas 29 evidenciavam movimentos por reconciliar há mais de 2 anos. Numa amostra de 330 registos por reconciliar em 2013 verificou-se que 271 têm antiguidade superior a 2 anos e destes 107 têm antiguidade superior a 7 anos. Em 2013 foram reconciliados movimentos ainda não regularizados em 31/12/2012 em 15 contas bancárias. Esta reconciliação provocou na receita um acréscimo de € 187,5 m, uma redução no montante de € 3,2 M e uma omissão de € 8,4 m. Em 2014, foram reconciliados movimentos que deram origem a um acréscimo de receita de € 94,1 m e uma redução de despesa de € 12,7 m respeitantes a documentos dos anos de 2009 a 2012. A demora nas operações de reconciliação provoca distorções no saldo de execução orçamental de cada ano económico (cfr. 12.2.3.1.3.).

Recomendação 74 – PCGE/2013

> *Reitera-se que devem ser concluídos os procedimentos necessários ao tratamento adequado dos movimentos por reconciliar nas contas de disponibilidades.*

Os *"Fundos próprios"* ascendem a € 19.219,9 M e evidenciam um acréscimo de 9,3% relativamente ao ano de 2012 (mais € 1.632,3 M). O FGS continua a não possuir fundos próprios, contrariamente ao definido na lei e não obstante as recomendações emitidas pelo Tribunal, desde 2008, sobre esta matéria e sobre a necessidade de regulamentação do financiamento do Fundo pelo Estado.

Recomendação 75 – PCGE/2013

> *Reitera-se que o FGS deve funcionar de acordo com a legislação comunitária e nacional que o enquadra o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afetos à prossecução das finalidades que lhe são próprias.*

A inexistência de relevação contabilística do valor dos juros vencidos e não pagos, provenientes de dívida contributiva, no termo de cada exercício económico, implica que os resultados transitados se encontrem afetados na exata medida dessa não relevação.

Em 2013 verificou-se um desvio entre o valor registado em SICC e o relevado em SIF, tendo o ISS e o IDSA efetuado movimentos de regularização na conta 592 – Resultados transitados, nos valores de € 7,5 M e € 23,8 m, respetivamente (cfr. ponto 12.2.3.2.1).

O *"Passivo"* ascende a € 1.358,9 M, é constituído por *"Provisões para riscos e encargos"* pelas *"Dívidas a terceiros - Curto prazo"* e pelos *"Acréscimos e diferimentos"* e evidencia um acréscimo de cerca de € 203,4 M (17,6%). O II identificou várias lacunas na aplicação informática que põem em causa a fiabilidade dos valores registados nas demonstrações financeiras da segurança social de *"Proveitos diferidos"* relativos a *"Juros vincendos"* de acordos prestacionais, tendo, consequentemente, desenvolvido um novo módulo de acordos prestacionais para substituir o existente, cuja implementação perspetiva para o ano de 2015 (cfr. ponto 12.2.3.2.2).

Recomendação 76 – PCGE/2013

> *Reitera-se que devem ser concluídos os procedimentos necessários ao tratamento contabilístico adequado dos acordos prestacionais.*

Os *"Custos e proveitos extraordinários"* relevam um crescimento exponencial, relativamente ao período homólogo, devido à alteração de metodologia de contabilização das declarações de remunerações que são objeto de estorno (cfr. ponto 12.2.4).

O resultado líquido relevado na CSS apresenta um decréscimo de 45,9% relativamente ao ano anterior e não é fiável, designadamente, porque: não reflete os efeitos decorrentes da aplicação do RERD (€ 142,9 M de dívida contributiva e € 497,5 m de dívida não contributiva); os proveitos provenientes de instauração de contraordenações (coimas e custas) estão sobrevalorizados; não está a ser cumprido o princípio da especialização dos exercícios para os juros devidos com origem em dívida contributiva, não se encontrando relevados os juros vencidos no ano de 2013 e não cobrados; não existem garantias de que a conta *7953 – "Juros vincendos"* reflita o valor dos juros vincendos cobrados no ano de 2013; o efeito do registo do proveito extraordinário proveniente de prestações sociais prescritas (€ 255,1 m) foi anulado com o registo de um custo de igual valor que na prática não ocorreu; e inclui custos com amortizações de parcelas de terreno (cfr. ponto 12.2.4).

Recomendação 77 – PCGE/2013

> *O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social deve diligenciar no sentido de que os custos e os proveitos e, consequentemente, o resultado líquido do exercício reflitam de forma verdadeira e apropriada a situação económica da CSS.*

A despesa com pensões de velhice atingiu € 12.350,3 M (mais 6,8% que em 2012, sendo que o número de beneficiários aumentou 1,4% no mesmo período), a relativa a pensões de invalidez registou € 1.386,0 M (mais 0,8% que em 2012, com decréscimo do número de beneficiários de 3,7%) e a de pensões de sobrevivência situou-se em € 2.095,6 M (mais 4,5% do que em 2012 e um aumento do número de beneficiários de 0,3%). Os valores médios das pensões – de € 509,8, € 432,8 e € 244,0, respetivamente – registaram acréscimos, entre 2012 e 2013, em todas as eventualidades face a 2012. 73,2% das despesas com pensões foram pagas no âmbito do sistema previdencial de repartição e os restantes 26,8% pelo sistema de proteção social de cidadania e regimes especiais (cfr. ponto 13.1.1).

Foi realizada uma análise a pensões suspensas pelo ISS em 2013, podendo concluir-se, designadamente, que, em alguns casos, entre a data da ocorrência do facto gerador da suspensão do abono da pensão e a sua efetiva suspensão, decorreram períodos de tempo que variaram entre os 6 meses e os 18 anos; que, em casos em que havia suspeição fundada da ocorrência de facto gerador de suspensão ou cessação, porquanto a anotação do óbito já constava das bases de dados da AT e era do conhecimento do ISS, a suspensão do abono da pensão não foi acionada; e ainda que, nos casos em que o beneficiário da pensão não se encontrava fiscalmente identificado, o ISS não procedeu à suspensão do pagamento da pensão nem promoveu qualquer diligência adicional, designadamente de comunicação com a AT, podendo configurar-se situações de fuga ao fisco. Em 2013, o ISS iniciou procedimentos de atualização de dados, não se revelando, contudo, as diligências encetadas adequadas, na medida em que não garantem resultados corretos e fiáveis (cfr. ponto 13.1.5).

Procedeu-se ainda ao acompanhamento das situações ilegais e irregulares relatadas nos Pareceres da Conta Geral do Estado de 2011 e 2012, sendo de concluir o seguinte: relativamente a uma situação de atribuição indevida, em 2007, de uma pensão, as diligências empreendidas pelo ISS no sentido da regularização daquela não se mostram conformes com as normas legais aplicáveis; num caso de atribuição de uma pensão com valor superior ao devido, o CNP procedeu de acordo com a lei, registando-se, assim, a ausência de procedimentos uniformes quando está em causa a mesma situação de direito; por último, relativamente a um beneficiário abrangido pela convenção sobre segurança social entre Portugal e o Canadá vêm sendo indevidamente pagos valores referentes ao complemento social de 13.º e 14.º meses, apesar de o Tribunal já os ter considerado indevidos no PCGE/2012 (cfr. ponto 13.1.5).

Registou-se em 2013 uma desaceleração do aumento (1,8%) da população total desempregada face a 2012, quando comparada com os crescimentos verificados nos três biénios anteriores (21,8%, 17,2% e 14 %). A prestação mais representativa no conjunto das prestações de desemprego é o subsídio de desemprego, com uma despesa de € 2.073,4 M. No total, a despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego ascende a € 2.737,7 M, principalmente financiada pelo sistema previdencial-repartição (85,2%), mas também pelo sistema de proteção social de cidadania - subsistema de solidariedade (14,8%) (cfr. pontos 13.2.1 e 13.2.2.2).

As indemnizações compensatórias por salários em atraso correspondem a valores de subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego atribuídos aos beneficiários legalmente identificados. Ambas as parcelas têm sido financiadas pelo sistema previdencial – repartição. Contudo, a relativa a subsídio social de desemprego deveria enquadrar as despesas do subsistema de solidariedade, cujo financiamento é assegurado pelo OE.

Recomendação 78 – PCGE/2013

> *Recomenda-se ao Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social que diligencie no sentido de que o valor de todas as despesas com subsídio social de desemprego seja incluído no subsistema de solidariedade com vista ao seu correto financiamento.*

O sistema previdencial repartição tem beneficiado desde 2011 de montantes transferidos pelo OE para financiar situações enquadráveis no artigo 98.º-N do Código do Processo do Trabalho, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 295/2009, de 13 de outubro, que até ao momento, segundo os mapas de execução orçamental, ainda não tiveram execução, alegando o ISS dificuldades na identificação das situações enquadráveis nesta disposição legal em virtude das decisões dos tribunais não serem claras (cfr. ponto 13.2.2.2).

Recomendação 79 – PCGE/2013

> *Recomenda-se ao Governo através do Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e da Ministra da Justiça, que estabeleçam procedimentos céleres de articulação entre os Tribunais e o ISS com vista ao conhecimento atempado pelo último das situações enquadráveis no artigo 98.º-N do Código do Processo do Trabalho, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 295/2009, de 13 de outubro.*

Foi realizada uma ação de verificação, junto dos Centros Distritais do ISS de Braga e de Évora, a uma amostra constituída por 160 processos de atribuição e pagamento de prestações de desemprego do regime geral, a trabalhadores por conta de outrem e a trabalhadores independentes. Verifica-se a existência de um número muito elevado de recálculos, dos quais resultam alterações ao valor das prestações, sem audiência prévia dos interessados (cfr. ponto 13.2.2.4).

Recomendação 80 – PCGE/2013

> *Recomenda-se ao Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social que diligencie no sentido de que as alterações de valor das prestações de desemprego sejam objeto de realização de audiência prévia aos interessados.*

Constata-se ainda a existência de situações ilegais e geradoras de pagamentos indevidos aos beneficiários, bem como de situações geradoras de prejuízo para os beneficiários de prestações de desemprego, em consequência quer de incorreta aplicação da lei, quer de constrangimentos das aplicações informáticas, quer ainda de errada introdução manual de dados relevantes para o cálculo das prestações (cfr. ponto 13.3.2.2.4).

Foram relatadas no PCGE/2012 situações referentes à atribuição de prestações de desemprego que não se conformavam com as normas legais aplicáveis ou não contribuíam para um adequado controlo interno naquela matéria e que, no âmbito dos trabalhos do presente Parecer, foram objeto de acompanhamento através de pedido de informações ao ISS. Na sequência da análise da informação remetida quanto às situações de ausência de segregação de funções entre a introdução de dados e a análise e deferimento de prestações de desemprego, de ausência de competências dos trabalhadores que, na prática, procediam ao deferimento de prestações de desemprego, de arquivo de processos em suporte físico e da existência, no Centro Distrital do Porto, de erros no número de anos com registo de remunerações considerados para o acréscimo, concluiu o Tribunal que tais situações continuam a carecer de acompanhamento (cfr. ponto 13.3.2.2.4).

Recomendação 81 – PCGE/2013

> *O Governo deve assegurar que os órgãos de controlo interno incluam nos seus planos de atividades ações de controlo que incidam sobre a atribuição de pensões e prestações de desemprego e cálculo dos respetivos valores, bem como sobre os procedimentos de atualização das respetivas bases de dados.*

O valor do FEFSS aumentou 6,9%, para € 11.699,0 M (6,8% do PIB), montante que daria para pagar 12,1 meses de pensões do sistema previdencial, fruto de entradas de capital (€ 3,4 M) e da gestão e evolução do mercado (€ 751,4 M), que se caracterizou pela valorização das ações (cuja rendibilidade superou os 22%) e pela estabilização da tendência de recuperação do valor da dívida pública nacional,

ativo que o IGFCSS tem de reforçar, até 90% da carteira, por substituição de outros ativos de países da OCDE. A rotação baixou para 1,52 e a volatilidade reduziu-se para 4,43% (cfr. ponto 13.3.2).

A alocação mostra uma concentração em dívida, sendo que a dívida pública portuguesa valia 57,8% da carteira (entre OT, dívida garantida e BT) e a dívida pública estrangeira 21,3%. O peso das ações subiu para 15,6%, concentradas no mercado dos EUA (56,6%). O imobiliário e a reserva estratégica continuaram a perder peso (para 1,4% e 0,6%, respetivamente), tendo sido alienados dois FII e a aplicação na *Zon* (cfr. ponto 13.3.2).

Nos resultados, destaca-se a taxa de rendibilidade (6,86%) e a obtenção do primeiro *excess return* positivo face ao *benchmark* interno dos últimos anos (0,16%), embora com agravamento do *excess return* negativo face ao *benchmark* da Tutela (-1,83%). Os custos de gestão, transação e custódia aumentaram menos que o montante médio sob gestão (18,8%), mas incluem aumentos nas despesas de pessoal e nas despesas bancárias (8,0%), dado o aumento de 34,0% nas comissões de transação (as de custódia diminuíram 7,6%). No final de 2013, os rendimentos e valias gerados representavam 37,2% do FEFSS e rendibilidade média anual situava-se nos 4,38% (cfr. ponto 13.3.4).

As receitas efetivas da CGA totalizaram € 9.197,2 M, mais 7,3% do que em 2012, comportamento fortemente condicionado pelas medidas de contenção/redução dos gastos públicos, conjugado com a alteração das taxas contributivas, do alargamento da base de incidência e do aumento da massa salarial dos subscritores por via da reposição dos subsídios de férias e de Natal e da introdução da CES. As despesas efetivas da CGA situaram-se em € 9.260,1 M, mais 15,5% do que em 2012, destacando-se a despesa com pensões, que representou 99,5% da despesa efetiva. A despesa com pensões manteve uma tendência crescente continuada, apenas interrompida em 2012, ano em que recuou 8,8% face a 2011 (cfr. Caixa 6).

A receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 14,5% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, sendo que, consequentemente, o grau de cobertura daquelas despesas através de receitas do Estado tem registado um aumento considerável, evoluindo de 61% em 2006 para 69,3% em 2013. Entre 2012 e 2013 estes indicadores sofreram ligeiras melhorias (15,4% e 73,4%, respetivamente, em 2012) sustentadas na redução do valor de substituição de rendimentos e na imposição da CES (cfr. Caixa 6).

As reservas referentes aos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA representavam, no final de 2013, 73,0% das iniciais. Entre 2011 e 2013, as reservas de três destes fundos (CTT, BNU e Macau) esgotaram-se, passando as inerentes responsabilidades com pagamento de pensões e outros encargos a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do Orçamento do Estado. Durante a vigência do PAEF este esforço financeiro foi de € 457,6 M (cfr. Caixa 6).

Em 2013 continuou a verificar-se a metodologia de contabilização dos valores com despesa de pensões que são suportados pela CGA e pagos aos beneficiários pela segurança social e os que são suportados pela segurança social e pagos aos beneficiários pela CGA, tendo como consequência uma duplicação de receita e de despesa na Conta Geral do Estado no montante de € 490,2 M, uma vez que tais valores não foram eliminados pela DGO em sede de consolidação. Sobre esta matéria o Tribunal formulou já a recomendação 74-CGE/2012. Em sede de contraditório, a DGO informou que a CGA alterou o procedimento no OE de 2014 e o IGFSS no OE para 2015 (cfr. ponto 12.2.3. e Caixa 6).

Da análise das alegações produzidas em sede de contraditório ressalta, mormente no que respeita ao desenvolvimento ou melhoria de aplicações informáticas, ausência de uma articulação eficiente e

eficaz entre os Institutos envolvidos, com a inerente desresponsabilização de cada um na não obtenção dos resultados a atingir, designadamente daqueles que devem traduzir o acolhimento das recomendações que, em sede de PCGE, vêm sendo emitidas pelo Tribunal.

Recomendação 82 – PCGE/2013

> *Recomenda-se ao Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social que determine os procedimentos tendentes a uma articulação eficiente e eficaz dos vários Institutos do perímetro da segurança social, por forma a que, designadamente em matéria de desenvolvimento ou melhoria de aplicações informáticas, seja dado integral cumprimento às recomendações formuladas pelo Tribunal.*

Consolidação das contas (cfr. ponto 14)

Da consolidação das contas da administração central e da segurança social resulta a receita consolidada de € 69.475 M, a despesa de € 79.175 M, e o consequente saldo de € -9.701 M (-5,7% do PIB[1]). Este saldo diverge do constante da CGE (Mapa XXIII) – que é de € -7.936 M (-4,6% do PIB[1]) – por excluir todas as receitas e despesas de *ativos* e *passivos financeiros* (cfr. ponto 14.1).

Na CGE, a consolidação apenas abrange as transferências, embora o classificador económico das receitas e despesas permita identificar outras operações (subsídios, juros, etc.) entre as entidades pertencentes às administrações públicas (cfr. ponto 14.2).

Recomendação 83 – PCGE/2013

> *Devem ser envidados esforços no sentido da consolidação da Conta contemplar todas as operações materialmente relevantes entre as entidades abrangidas.*

Em 2013 persistem elevados ajustamentos de consolidação, sobretudo devido a deficiências na contabilização das transferências entre os sectores.

Nos fluxos recíprocos entre os serviços da administração central, apesar de ser obrigatória a identificação dos intervenientes nas transferências através dos respetivos códigos de serviço, essa obrigação continuou a não ser cumprida em 2013, tendo sido detetados € 1.028 M com insuficiente especificação (cfr. ponto 14.2).

Tendo em conta a persistência e a materialidade das divergências de conciliação entre as receitas e as despesas, recomenda-se que:

Recomendação 84 – PCGE/2013

> *Sejam corrigidas as deficiências na contabilização e no controlo das transferências entre os serviços abrangidos pela Conta, nomeadamente através da correta identificação dos destinatários das transferências pagas e dos emissores das recebidas.*

Em 2013 os documentos do processo orçamental não definem satisfatoriamente nem identificam claramente o procedimento de articulação entre o orçamento anual e o correspondente saldo estrutural para a concretização do objetivo de médio prazo (cfr. ponto 14.3).

[1] Base 2011 e SEC 2010.

Recomendação 85 – PCGE/2013

> *No âmbito da trajetória de ajustamento do saldo estrutural, os documentos de programação orçamental devem explicitar de forma objetiva e completa os pressupostos de base, as hipóteses e a estimação quantificada das várias componentes associadas ao saldo estrutural, assegurando a descrição e quantificação consistente da estratégia orçamental prevista.*

Os indicadores das administrações públicas relevantes no contexto do PDE dispõem de um enquadramento vasto e complexo. Para além do quadro legislativo comunitário e nacional há todo um conjunto de instrumentos concetuais que se diferenciam das regras da contabilidade pública. Contudo, a informação publicada, nomeadamente sobre o saldo apurado de acordo com os princípios das contas nacionais não revela nem clarifica completamente aquelas diferenças (cfr. ponto 14.4).

Recomendação 86 – PCGE/2013

> *Devem ser devidamente explicitadas todas as operações que contribuem para o saldo nominal das administrações públicas relevante no contexto do PDE, assegurando-se que o conteúdo informativo das publicações é adequado, apresentando os seus efeitos financeiros devidamente justificados e permitindo identificar corretamente as diferenças entre os sistemas em causa.*

*

Na avaliação global da sequência dada às recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2011, com vista à correção das deficiências e irregularidades que afetam o rigor e a fiabilidade da CGE, o Tribunal constatou que 65% daquelas recomendações foram acolhidas total ou parcialmente, facto que se regista de modo positivo.

*

CAIXA 7 – RISCOS PARA A SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NACIONAIS

Os desenvolvimentos do passado recente, em particular os ligados à crise da dívida soberana, confirmaram que os desafios da sustentabilidade orçamental não podem ser analisados apenas numa vertente de longo prazo. Nesta Caixa, o TC integra os dados obtidos em termos de execução orçamental até 2013 na avaliação sobre os riscos que as despesas ligadas à evolução demográfica e ao desemprego, a trajetória do défice e da dívida pública e os encargos financeiros futuros colocam às finanças públicas nacionais. Mas antes, efetua-se uma breve referência ao atual reporte sobre os riscos orçamentais nos documentos de política orçamental.

Reporte sobre riscos orçamentais

A elaboração de um relatório sobre os riscos orçamentais como parte integrante do OE constituiu uma das medidas implementadas no âmbito do PAEF. Neste contexto, o ROE 2013 apresentou de forma quantificada os riscos orçamentais para esse ano, designadamente: 1) as garantias concedidas pelo Estado ao sector bancário e às empresas públicas não financeiras; 2) a dívida e as necessidades de financiamento das empresas públicas incluídas no perímetro orçamental; 3) os instrumentos de gestão de risco financeiro detidos pelas empresas públicas; 4) os encargos líquidos futuros com as parcerias público-privadas (PPP); e 5) o risco de taxa de juro da dívida pública. Para além destes riscos, o mesmo documento identifica a reclassificação de entidades (incluindo as empresas regionais e municipais), a alteração dos contratos de PPP (por renegociação ou resolução de litígios em curso) e as garantias e avales concedidos pela Administração Regional. O relatório que acompanha a proposta do OE tem também integrado dados sobre a sustentabilidade financeira da segurança social, a qual decorre de uma obrigação legal de prestação de informação.

Os relatórios que acompanharam as propostas dos OE de 2014 e de 2015 deram continuidade ao reporte dos riscos orçamentais, realçando-se a inclusão dos riscos implícitos nas PPP regionais e municipais.

A CGE de 2013 apresentou, pela primeira vez, os impactos dos riscos orçamentais no que respeita ao sector empresarial do Estado e às responsabilidades contingentes (garantias e PPP).

Os documentos de programação orçamental de médio prazo (DEO) têm incluído de forma regular informação sobre o efeito orçamental previsto do envelhecimento da população[1], bem como a análise de sensibilidade da dívida pública à taxa de juro e ao crescimento nominal do PIB e projeções até 2035/2040 (com exceção do DEO para 2014/2018 cuja projeção abrange apenas o quinquénio).

O reporte dos riscos orçamentais e de projeções para a evolução da dívida pública nos documentos de política orçamental representa uma melhoria qualitativa da informação, sobretudo perante um orçamento de base caixa.

Impacto orçamental da evolução demográfica e do desemprego

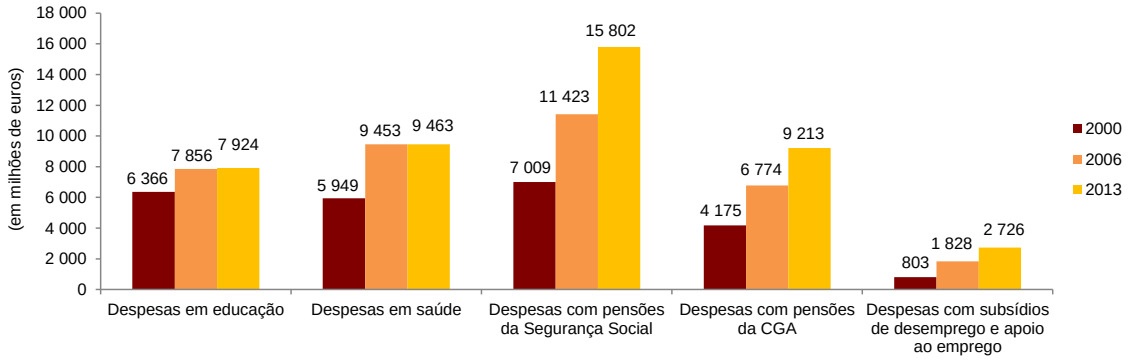
No relatório sobre o impacto da natalidade e do envelhecimento da população na despesa pública dos Estados Membros da UE (*2012 Ageing Report*), estima-se que a despesa pública em Portugal aumente apenas 0,1 p.p. do PIB entre 2010 e 2060, abaixo das projeções para a UE (3,7 p.p.) e para a área do euro (4,1 p.p.). Este acréscimo concentra-se na evolução prevista para as despesas com saúde (1,1 p.p.), cuidados continuados (0,3 p.p.) e pensões (0,2 p.p.), enquanto para as despesas com educação e subsídio de desemprego se prevê uma ligeira redução (1,1 p.p. e 0,4 p.p., respetivamente). No seu conjunto, estas despesas que em 2010 representam 25,9% do PIB, prevê-se que evoluam para 26,1% em 2060.

O relatório prevê também uma redução continuada das contribuições para o sistema público de pensões, que sofrem uma variação negativa de 2,3 p.p. no horizonte da projeção, passando de 10,9% do PIB para 8,6%.

[1] Esta informação era já reportada no Programa de Estabilidade e Crescimento.

A análise realizada pelo TC às despesas sociais dos subsectores da Administração Central e da Segurança Social, endógenas à evolução demográfica e ao desemprego, aponta para o aumento continuado destas despesas desde 2000.

Gráfico 1 – Evolução das despesas (valores nominais) endógenas à natalidade e ao envelhecimento da população e à evolução do desemprego



Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2000 a 2013.

Em 2000, estas despesas ascenderam a € 24.302 M (17,9% do PIB); em 2006 atingiram € 37.334 M (22,5% do PIB, mais 54% do que em 2000); e em 2013 totalizavam € 45.128 M (26,4% do PIB), mais 21% do que em 2006. Verificou-se assim um aumento da totalidade destas despesas, embora a uma taxa decrescente devido, em particular, à estabilização verificada entre 2006 e 2013 das despesas com saúde e com educação já que foram as despesas com pensões e com subsídios de desemprego e apoio ao emprego que aumentaram cerca de 40%.

Trajetória do défice e da dívida pública

a) A manutenção dos défices orçamentais

O sector institucional das administrações públicas tem sistematicamente apresentado um nível de despesa superior ao da receita. Este desequilíbrio verificou-se também em termos de saldo primário, que só foi invertido em 2013.

Quadro 6 – Evolução (valores nominais) das receitas e das despesas das administrações públicas, 2003 a 2013

(em milhões de euros)

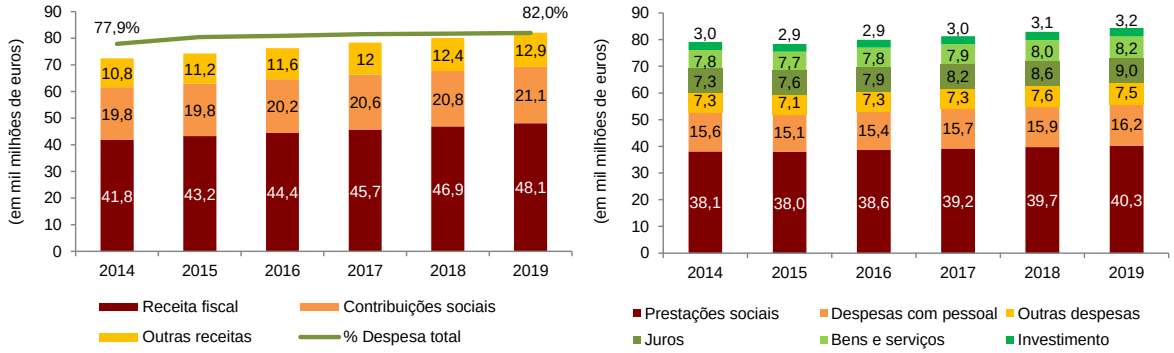
Descrição	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receita Total	59 780	60 750	64 227	68 019	72 780	74 357	70 913	73 137	75 080	72 907	77 425
Despesa Total	66 243	70 189	74 054	75 214	78 060	81 093	88 116	93 237	88 048	82 217	85 735
Saldo Global	-6 463	-9 439	-9 827	-7 195	-5 279	-6 736	-17 204	-20 100	-12 967	-9 310	-8 309
Despesa primária	62 358	66 295	70 008	70 614	72 886	75 537	82 898	87 969	80 443	73 864	77 204
Saldo primário	-2 578	-5 545	-5 780	-2 595	-105	-1 180	-11 985	-14 832	-5 363	-957	221
△ Receita	3,8%	1,6%	5,7%	5,9%	7,0%	2,2%	-4,6%	3,1%	2,7%	-2,9%	6,2%
△ Despesa	6,2%	6,0%	5,5%	1,6%	3,8%	3,9%	8,7%	5,8%	-5,6%	-6,6%	4,3%
Receitas em % do PIB	40,9%	39,9%	40,5%	40,9%	41,5%	41,6%	40,4%	40,6%	42,6%	43,0%	45,2%
Despesas em % do PIB	45,3%	46,1%	46,7%	45,2%	44,5%	45,3%	50,2%	51,8%	50,0%	48,5%	50,1%
Saldo Global em % do PIB	-4,4%	-6,2%	-6,2%	-4,3%	-3,0%	-3,8%	-9,8%	-11,2%	-7,4%	-5,5%	-4,9%

Fonte: INE, Contas Nacionais, Base 2011, SEC 2010 – setembro de 2014.

Para medir o desequilíbrio orçamental crónico, a taxa de cobertura das despesas de funcionamento por receitas fiscais e por contribuições sociais constitui um indicador relevante. No período de 2003 a 2013, estas receitas cobriram, em média, 74% do conjunto das despesas com pessoal, consumo intermédio e prestações sociais, as quais representam cerca de 76% da despesa total. Esta taxa de cobertura atingiu 75% em 2003 e 77% em 2013.

As previsões para os agregados da receita e da despesa realizadas no âmbito do PAEF apontam para a continuação da redução do desequilíbrio no período de 2014 a 2019. Com uma média de € 4 mil M no conjunto dos seis anos, o desvio entre a receita total e a despesa total, em valores nominais, apresenta uma trajetória decrescente, a atingir € 2 mil M no final do período.

Gráfico 2 – Composição da receita e da despesa públicas (2014-2019)



Fonte: FMI Country Report N.º 14/102, abril de 2014.

Considerando a evolução da receita pública para o período de 2014 a 2019 (FMI, abril de 2014), a melhoria na cobertura das despesas públicas por receita fiscal e por receita de contribuições sociais (de 78% para 82%) assenta na previsão de uma taxa média de crescimento destas receitas de 2,4% e de 1,1%, respetivamente. Na composição da despesa pública prevê-se a estabilidade do peso relativo de cada um dos seus agregados na despesa total, sendo de destacar o acréscimo esperado das despesas com juros (23%). Esta previsão baseia-se num cenário ambicioso em termos de crescimento económico, uma vez que se prevê que a atividade económica cresça 1,2% em 2014 e 1,8% em 2019, acompanhada por uma evolução positiva do PIB potencial de -0,4% em 2014 para 1,1% em 2019.

b) O aumento da dívida pública

No período de 2010/2013, a evolução do *stock* da dívida pública direta foi marcada por uma taxa média de crescimento de 10,8%. Por sua vez, as responsabilidades contingentes a que se referem as garantias prestadas pelo Estado a operações de financiamento e a seguros de crédito (dívida garantida) tiveram uma taxa média de crescimento de 11,2%.

Quadro 7 – Evolução da dívida pública, 2010 a 2013

(em milhões de euros)

Descrição	2010	2011	2012	2013
Dívida direta *(stock)* [(a)]	**151 973**	**175 096**	**218 144**	**229 088**
Encargos com a dívida direta	**119 671**	**110 405**	**104 114**	**100 097**
Amortizações, das quais:	114 365	102 849	96 687	92 292
Dívida de médio e longo prazo	9 228	14 994	20 667	15 278
Juros	5 280	7 293	7 309	7 701
Outros encargos	27	263	118	104
Garantias do Estado	**24 914**	**36 460**	**38 150**	**38 114**
Dívida de Maastricht	**173 063**	**195 690**	**211 784**	**219 225**

(a) Valores não consolidados (SI e SFA).

Fonte: Tribunal de Contas, PCGE de 2010 a 2013, INE – 2.ª not. PDE setembro de 2014.

Adicionalmente, o TC apurou o *stock* de dívida direta representado por derivados e por locação financeira em 31 de dezembro de 2013, o qual é omisso na CGE. A dívida representada por derivados, avaliada ao justo valor, ascendia a € -23 M e a € -1.124 M, nos SI e nos SFA, respetivamente. Nos SI, a dívida resultante do recurso a locação financeira ascendia a € 0,03 M e nos SFA atingia € 319 M (cfr. pontos 4.1.1.1 e 4.1.2.1).

No final de 2013, os rácios da dívida direta[1] e da dívida garantida do Estado em relação ao PIB situavam-se em 133,7% e em 22,3%, respetivamente. A dívida de Maastricht atingiu 128% do PIB.

Gráfico 3 – Evolução do défice e dívida pública

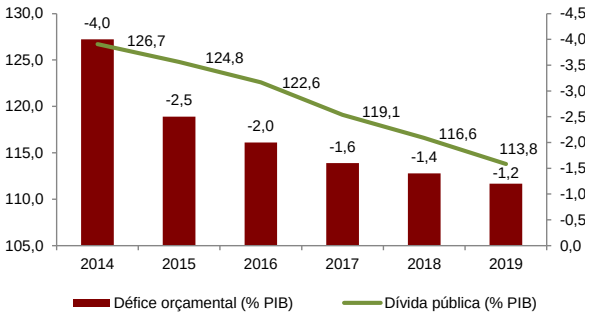
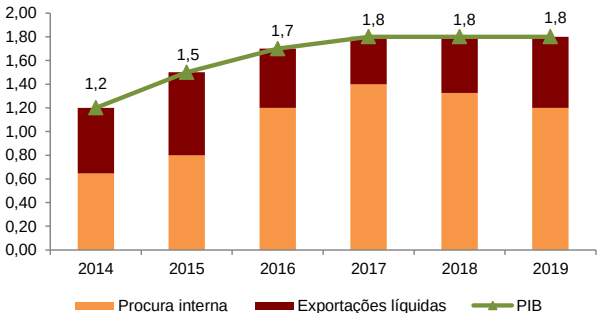


Gráfico 4 – Contributos para a variação do PIB (p.p.)



Fonte: FMI Country Report N.º 14/102, abril de 2014.

O FMI prevê que a dívida diminua apenas para 113,8% em 2019 e para 82,1% em 2030, ainda acima do valor de 2008 (71,6%). A condicionar esta projeção está a taxa de crescimento real prevista do PIB de 1,8% em média até ao final do horizonte da projeção. As mesmas projeções apontam para que, no período de 2014/2019, os encargos com amortizações de dívida de médio e longo prazo[2] totalizem € 98 mil M (cerca de € 16 mil M ao ano) e os juros da dívida alcancem € 49 mil M (cerca de € 8 mil M ao ano).

O FMI observa ainda a elevada sensibilidade da dívida pública a alterações do cenário macroeconómico e orçamental, em particular: 1) a um choque de crescimento que reduza o produto em 4 p.p. entre 2015 e 2016 e que aumentaria o rácio da dívida em 9 p.p. em 2016; 2) a uma subida das taxas de juro de 600 p.b. no mesmo período, que agravaria a dívida em 2,5 p.p. em 2019; e 3) ao efeito dos passivos contingentes relativos às PPP, às empresas públicas, às garantias do Estado e à reclassificação de entidades (cuja estimativa é de 9% do

[1] O universo dos valores reportados de dívida é o do OE de cada ano. Assim, em 2010 e em 2011, estes valores apenas incluem a dívida dos SI e dos SFA (sem EPR). Na dívida direta de 2012 e de 2013 está incluída a dívida de 15 EPR.

[2] Incluindo as administrações regionais e locais e as empresas públicas.

PIB), que originaria o aumento do rácio da dívida no PIB para 134% e 123,5% em 2015 e em 2019, respetivamente. A conjugação destes três cenários de choques adversos poderá comprometer a evolução da dívida portuguesa, passando a atingir 140% do PIB em 2016 e a decrescer lentamente até 135% do PIB em 2019.

Encargos futuros

a) Pagamentos em atraso e dívida não financeira

No final de 2013, o valor dos pagamentos em atraso totalizava € 1.897 M[1] (total consolidado, no que respeita às entidades que pertencem às administrações públicas) e representava 1,1% do PIB. Destes pagamentos, a administração local representava o subsector com maior peso, € 661 M, seguido do subsector da saúde e da administração regional, € 621 M e € 517 M, respetivamente; os restantes pagamentos em atraso pertencem às empresas públicas fora do perímetro das administrações públicas (€ 103 M), à administração central, excluindo as entidades do Serviço Nacional de Saúde (€ 30 M) e às entidades reclassificadas (€ 1 M)[2].

Por outro lado, o TC apurou um montante de dívida não financeira da administração central do Estado (incluindo EPR), no final de 2013, de cerca de € 2.264 M (cfr. ponto 4.3).

b) Dívida e responsabilidades contingentes das empresas públicas

Em 31 de dezembro de 2013, as empresas públicas apresentavam uma dívida total de € 47.407 M[3], o que correspondia a 27,7% do PIB, dos quais € 39.030 M (82%) referem-se a empresas públicas classificadas dentro do perímetro das administrações públicas[4] e € 8.337 M (18%) correspondem a empresas fora do perímetro.

Restringindo a análise às empresas públicas não financeiras da carteira principal das participações do Estado[5], a dívida total ascendia a € 34.784 M (20,3% do PIB), representando um aumento de 1,8% face ao ano anterior. As responsabilidades contingentes destas empresas totalizavam € 3.267 M (1,9% do PIB) no final de 2013, nomeadamente € 2.239 M referentes a garantias concedidas e € 567 M a obrigações futuras decorrentes de operações de *leasing* operacional e de contencioso. À mesma data subsistiam 53 instrumentos de gestão de risco financeiro detidos por estas empresas com um valor de mercado negativo de cerca de € 1.543 M.

Relativamente ao ano de 2013, o TC apurou que foram cancelados antecipadamente *swaps* relativos a operações negociadas na década passada por quatro EPR (Estradas de Portugal, Metro do Porto, Metro de Lisboa e REFER), que originaram despesas no valor total de € 840 M. Estas quatro empresas detinham, em 31 dezembro, instrumentos de gestão de risco financeiro com valor de mercado negativo de € 1.061 M (cfr. ponto 4.1.2).

c) Parcerias Público-Privadas

No período de 1995 a 2010, o investimento realizado através de PPP abrangeu 35 projetos no valor total de € 19.329 M[6], cujos pagamentos líquidos, em 2013, ascenderam a € 968 M e representaram um desvio de 10% face aos montantes orçamentados.

[1] Fonte: CE – Relatório referente à 11.ª avaliação do PAEF, abril de 2014.

[2] Os valores por entidade/subsector são não consolidados, pelo que o seu total é superior em cerca de € 35 M face ao total consolidado.

[3] Fonte: Banco de Portugal – Boletim Estatístico de outubro de 2014. Esta dívida inclui empréstimos, títulos de dívida e créditos comerciais (valores não consolidados). Inclui já as entidades reclassificadas por força da entrada em vigor do SEC 2010.

[4] Administração Central: € 37.193 M e Administração Regional e Local: € 1.837 M.

[5] Fonte: DGTF, Sector Empresarial do Estado – Relatório de 2014, de outubro de 2014.

[6] Fonte: Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) – Boletim Trimestral PPP – 4.º Trimestre de 2013.

O valor atualizado dos encargos brutos futuros do Estado em resultado dos contratos estabelecidos com os parceiros privados é estimado em € 25.520 M até 2041, cerca de 14,6% do PIB previsto para 2014, com 82% do esforço financeiro concentrado nos próximos dez anos. Após considerar as receitas previstas nas parcerias rodoviárias (€ 9.573 M), o valor atualizado dos encargos líquidos é de € 15.947 M[1].

Conclusões

A sustentabilidade das finanças públicas nacionais encontra-se dependente da trajetória futura do défice e da dívida e do crescimento da atividade económica para os próximos anos. A relevância crescente atribuída aos fatores de longo prazo na tomada de decisões de política orçamental, designadamente a evolução demográfica e os encargos futuros previstos, reforçam a credibilidade da correção do desequilíbrio orçamental e da sustentabilidade da dívida pública.

As projeções da CE apontam para um rácio das despesas públicas relacionadas com a evolução demográfica e com o desemprego em relação ao PIB de cerca de 26%. O comportamento destas despesas desde 2000 não se afasta destas projeções, na medida em que representavam 26,4% do PIB em 2013.

O Estado Português terá, ainda, de gerir uma dívida pública direta que em 2013 atingiu € 229.088 M e gerou encargos no montante de € 100.097 M (incluindo amortizações de curto, médio e longo prazo e juros).

Das contas de 2013 resultam responsabilidades assumidas, com influência na sustentabilidade das finanças públicas: garantias pessoais do Estado concedidas (€ 38.114 M); utilização de instrumentos derivados da carteira do Estado (cujo justo valor no final de 2013 era de € -23 M); recurso à locação financeira pelos SI (€ 0,03 M); dívidas não financeiras no montante de pelo menos € 2.425 M; responsabilidades contingentes das empresas públicas no montante de € 3.267 M (onde se incluem as garantias concedidas por estas, € 2.239 M, e o *leasing* operacional e o contencioso, € 567 M); situações passivas das empresas públicas resultantes da utilização de instrumentos derivados – € 1.543 M; e encargos brutos com PPP estimados em € 25.520 M.

O peso futuro previsto destes encargos na execução orçamental, aliado a um crescimento económico frágil, colocam desafios ao desenvolvimento de uma estratégia de médio prazo realista e de uma consolidação orçamental estrutural e duradoura.

[1] Estes valores poderão ser alterados em resultado das renegociações de contratos em curso.

17. Juízo sobre a Conta

17. JUÍZO SOBRE A CONTA

Nos termos da sua Lei de Organização e Processo (artigo 41.º, n.º 2) o Tribunal de Contas no parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, *"emite um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas"*.

A CGE continua a não comportar um balanço e uma demonstração de resultados da Administração Central do Estado, sendo as demonstrações financeiras que apresenta suportadas por diferentes sistemas contabilísticos em vigor, pelo que o juízo é formulado em termos que não são completamente coincidentes com o modelo previsto pelas Normas Internacionais de Auditoria.

Neste contexto e atentas as observações feitas, as conclusões extraídas e as recomendações formuladas, o Tribunal de Contas emite, no âmbito estrito deste Parecer, o seguinte juízo:

A) Conta Geral do Estado – Administração Central (SI e SFA)

Sistemas contabilísticos

Reservas pela não aplicação integral do POCP.

Legalidade

Reservas:

- Omissão de € 1.332 M nas receitas do Estado relativos, sobretudo, a impostos, contabilizados diretamente pelas entidades às quais estão consignados (*v.g.*: Estradas de Portugal e RTP).

Ênfases:

- Permanece por aplicar a reforma da contabilização das receitas estando em falta a ligação dos sistemas próprios ao de contabilização orçamental e a responsabilização efetiva das entidades administradoras;
- A conta dos fluxos financeiros continua a não desempenhar o papel que lhe cabe no controlo das contas do Estado, por não comportar a totalidade dos movimentos correspondentes;
- O relatório do Governo que integra a CGE é omisso em matérias relevantes (*v.g.*: património imobiliário e unidade de tesouraria);
- Os princípios da anualidade, da unidade e universalidade, da não compensação, da não consignação, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de tesouraria não são aplicados em todas as situações em que devem ser observados.

Correção financeira

Reservas:

- Omissão de € 378 M nas receitas e nas despesas do Estado relativos ao IRS afeto aos municípios (valor que não integra a conta consolidada da administração central);
- A informação sobre o *stock* da dívida pública direta do Estado não abrange a dos SFA (incluindo EPR), no montante de € 24.824 M;
- Devido a erros de classificação e a omissões, a despesa associada à emissão e gestão da dívida pública está subvalorizada nas amortizações (em, pelo menos, € 5 M nos SI) e nos juros (em, pelo menos, € 11 M nos SI e € 323 M nos SFA);
- A informação sobre os fluxos financeiros com a União Europeia não é consistente nem completa, tendo sido apuradas divergências no valor global de € 52,5 M;
- A informação sobre os fluxos financeiros para as autarquias locais não é fidedigna nem completa;
- Subavaliação da despesa fiscal (€ 490 M, para além de outra despesa por quantificar);
- Falta (recorrente) de inventário do património imobiliário e da sua devida valorização. As receitas e despesas relativas às operações imobiliárias estão afetadas por erros (€ 9 M) e por falta de validação (€ 226 M);
- Movimentação fora do Tesouro de parte, ainda relevante, das disponibilidades dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de € 1.090 M) que continua a não ser registada na contabilidade da tesouraria. A generalidade dos juros auferidos no decurso do incumprimento da unidade de tesouraria não foi entregue ao Estado (€ 5 M).

Ênfases:

- Omissão de disponibilidades dos organismos da administração central nos saldos da contabilidade orçamental, com destaque para o Fundo de Estabilização Tributário (€ 4 M de saldo com € 1.050 M de disponibilidades), por inapropriada contabilização, na despesa (receita) orçamental, da subscrição (amortização) de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata;
- Divergência (€ 3.303 M) entre os saldos na contabilidade orçamental (€ 3.260 M) e na da tesouraria (€ 6.563 M) dos organismos da administração central, em virtude da não contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos que não tenham natureza orçamental, ao arrepio dos princípios da execução orçamental.

Limitação de âmbito

A CGE não inclui a receita e a despesa de sete Fundos Autónomos e de dezasseis EPR, o que subvaloriza a receita e a despesa global.

B) Conta da Segurança Social

Legalidade

Reservas:

- Incumprimento de disposições legais com impacto nos valores registados na conta, referentes ao pagamento indevido de pensões, ao pagamento em excesso ou por defeito de prestações de desemprego, à cobrança em excesso ou por defeito de coimas e custas;
- Ausência de instauração de processos executivos relativos a valores indevidamente pagos a beneficiários.

Ênfases:

- Não designação, em 2013, do fiscal único para o II e à inexistência de parecer sobre a conta do ISS, apesar de ter o seu fiscal único nomeado;
- Inexistência de diplomas que regulem a tesouraria única da segurança social;
- Inexistência de normas sobre estruturação do OSS por classificação orgânica e que simplifiquem e dotem de maior transparência o processo orçamental e respetiva execução e dirimam as discrepâncias no quadro do financiamento; e
- Incumprimento de disposições legais relativas à titularidade, à atribuição de vida útil e consequente cálculo das amortizações e incorreção dos registos contabilísticos do imobilizado.

Correção financeira

Reservas:

- Na Conta de Execução Orçamental:
  - A receita de contribuições e a despesa com pessoal estão subvalorizadas devido à eliminação da parcela respeitante ao encargo patronal das entidades que integram o perímetro de consolidação, no montante de € 14,6 M;
  - Parte das contribuições cobradas, € 3.901 M, não se encontra imputada às diferentes classificações económicas e respetivas desagregações em função da sua origem;
  - A receita e a despesa estão subvalorizadas em € 99,5 M, relativos à parcela abatida ao financiamento e ao pagamento de pensões de responsabilidade da CGA;
  - O valor de prestações sociais registado como pago inclui, indevidamente, prestações devolvidas à segurança social no exercício, na quantia de € 8,5 M;
  - Os saldos das contas bancárias comportam movimentos "por reconciliar", no montante de € 349,7 M, dos quais € 305,1 M há mais de dois anos.

- No Balanço e na Demonstração de Resultados:
  - Imobilizado e respetivas contas de amortizações acumuladas, em virtude das múltiplas deficiências detetadas;
  - Dívidas de contribuintes, não reconciliáveis com os respetivos saldos de contas correntes e saldo sobrevalorizado em, pelo menos, € 226,0 M, devido a omissão e erros de contabilização de coimas, custas e juros, em especial no âmbito do RERD, e subvalorizado, em virtude de omissão de contabilização de juros vencidos;
  - Dívidas por prestações sociais a repor, contabilizadas por mais € 99,0 M do que o valor constante das contas correntes de beneficiários;
  - Dívidas de outros devedores, sobrevalorizadas em € 1,6 M (RERD);
  - Disponibilidades, os saldos das contas bancárias comportam movimentos "por reconciliar", no montante de € 349,7 M, dos quais € 305,1 M há mais de dois anos;
  - Proveitos diferidos, relativos a acordos prestacionais, por omissão de registo de juros vincendos ou por incorreta contabilização por deficiência da aplicação informática;
  - Resultados transitados, que não refletem as reservas feitas pelo TC nos últimos anos, e ainda porque estão subvalorizados em, pelo menos, € 23,9 M, em virtude de anulação de prescrições em 2013 e pela prática incorreta do registo contabilístico dos juros vencidos em anos anteriores;
  - Proveitos operacionais, subvalorizados em € 14,6 M, em virtude da eliminação da parcela de encargos de contribuições da entidade patronal das entidades do perímetro de consolidação, e, também, de juros vencidos em 2013 e não pagos, e sobrevalorizados, por erros de contabilização de coimas e custas;
  - Custos operacionais, subvalorizados em, pelo menos, € 14,6 M, em virtude da eliminação da parcela de encargos de contribuições da entidade patronal das entidades do perímetro de consolidação, e, também, de erro detetado na contabilização de custas;
  - Custos extraordinários, subvalorizados em, pelo menos, € 167,3 M, por ausência de registo contabilístico no âmbito RERD e da anulação de prescrições ocorridas em 2013;
  - Resultados operacionais, resultados extraordinários e resultado líquido afetados pelas reservas supra.

Face a estas reservas, não é possível assegurar que a CSS reflete, em todos os aspetos materialmente relevantes, uma imagem verdadeira e apropriada da situação económica, financeira e patrimonial da SS.

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, 15 de dezembro de 2014

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente

José Luís Pinto Almeida, Relator e Coordenador

José de Castro de Mira Mendes, Relator

António Manuel Fonseca da Silva, Relator

João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

José Manuel Monteiro da Silva

Alberto Fernandes Brás

João Manuel Macedo Ferreira Dias

Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira

António José Avérous Mira Crespo

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

voto nos termos da declaração de voto anexa

Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha

António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

José António Mouraz Lopes

Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

Laura Maria de Jesus Tavares da Silva

FUI PRESENTE

José Vicente de Almeida

Declaração de voto

Parecer sobre a Conta Geral do Estado (2013)

1. Voto o *Parecer da Conta Geral do Estado de 2013, entendendo, no entanto, que* o *juízo formulado sobre a conta-administração central, apesar de reconhecer ter havido significativo progresso e significativas melhorias relativamente ao juízo da conta-administração central de 2012 e quanto à profundidade, à intensidade, às metodologias e à qualidade do trabalho de auditoria realizado pelo Tribunal*, deveria ser mais abrangente, exprimindo uma opinião global, pelas razões que de seguida se apresentam:

1.1. Independentemente de o *POCP* ter sido ou não ter sido efetivamente aplicado a toda a administração central do Estado e o Governo não ter elaborado e apresentado, em simultâneo com a *Conta Geral do* Estado de 2013, o *Balanço Consolidado do Estado e as Demonstrações de Resultados Consolidadas do Estado*.

1.2. *A Conta Geral do Estado de 2013* tal como é apresentada não constitui um conjunto harmonizado e coerente de peças contabilísticas alicerçadas em princípios e sistemas contabilísticos comuns que assegurem uma completa integração dos sistemas de contabilidade orçamental, de compromissos, digráfica e patrimonial.

1.3. Coexistem no seu seio diferentes sistemas contabilísticos.

1.4. Por um lado, as entidades contabilísticas a que se aplica a matriz concetual do *POCP* e dos *POCS* setoriais.

1.5. E, por outro lado, as entidades a que se aplica o *SNC,* com submissão a um regime de contabilidade orçamental simplificada previsto no decreto-lei de execução orçamental. Sendo certo que há um número significativo de entidades públicas reclassificadas que, em violação da *Lei do Enquadramento Orçamental* não figuram no *Orçamento do Estado* e na *Conta Geral do Estado,* na ótica de contabilidade orçamental simplificada, tal como enunciado e previsto no decreto-lei de execução orçamental. O que constitui fundamento correto para uma limitação de âmbito.

1.6. A consolidação na conta de 2013 é feita exclusivamente numa ótica de *contabilidade orçamental de caixa*.

1.7. Não foram elaboradas, nem aprovadas, nem aplicadas pelo *Ministério das Finanças*, pela *Direção Geral do Orçamento* e pela *Comissão de Normalização Contabilística* as normas e os manuais da consolidação das contas individuais das contas dos serviços integrados, das contas dos fundos e serviços autónomos, incluindo as entidades públicas reclassificadas, agrupadas por ministérios e respetivos grupos públicos, enquanto entidades contabilísticas integrados nos vários perímetros de consolidação da Conta Geral do Estado, numa ótica de contabilidade orçamental, de contabilidade de compromissos, de contabilidade digráfica, patrimonial e de acréscimo.

Mod. TC 1999.001

1.8. Não foram elaboradas, nem aprovadas, nem aplicadas pelo *Ministério das Finanças,* pela Direção Geral do Orçamento, e pela *Comissão de Normalização Contabilística* normas para assegurar a harmonização contabilística entre o *POCP* e o *SNC*, e habilitar a *DGO*, enquanto entidade consolidante sujeita ao POCP e ao *bloco normativo e contabilístico complementar*, a operacionalizar a consolidação no perímetro de consolidação da *Conta Geral do Estado* das entidades públicas reclassificadas submetidas ao *SNC.*

1.9. A não aplicação a todas as entidades contabilísticas da administração central que integram os respetivos subsistemas financeiros, à exceção da segurança social, do *POCP*, a não harmonização contabilística entre o *POCP* e o *SNC* e a não aprovação de normas de consolidação em bases digráfica, patrimonial e de acréscimo das contas individuais que integram os vários perímetros de consolidação dos subsistemas financeiros da administração central e dos respetivos grupos públicos têm como *corolário logico a não apresentação de um balanço e de uma demonstração de resultados do Estado Português*.

1.10. O que *impossibilita objetivamente* o Tribunal de as auditar e de formular um juízo *sobre se a Conta Geral do Estado, na sua componente digráfica, patrimonial e de acréscimo, representa de forma adequada e apropriada a situação financeira e patrimonial do Estado Português, à exceção da conta da segurança social.*

1.11. O juízo formulado pelo Tribunal sobre a conta só pode ser formulado exclusivamente *em bases contabilísticas de contabilidade orçamental de caixa*, na dupla vertente de juízo de conformidade com as normas legais aplicáveis, máxime a *Lei do Enquadramento Orçamental*, e de correção financeira dos valores e montantes relevados na conta, em bases contabilísticas de contabilidade orçamental.

1.12. O juízo formulado pelo Tribunal não pode ter qualquer: (a) incidência sobre a conformidade com a *Lei da Contabilidade de Compromissos e de Pagamentos Atrasados*; (b) incidência sobre a conformidade com o sistema contabilístico de contabilidade digráfica, patrimonial e de acréscimo, subjacente ao *POCP* ou ao *SNC,* aplicável às entidades públicas reclassificadas e integradas no Orçamento do Estado.

1.13. A contabilidade de compromissos e a contabilidade de acréscimo não se confundem. Mas a existência de um sistema de contabilidade de acréscimo constitui o pressuposto para a sua conversão em contabilidade nacional pelo *INE* e para habilitar ao reporte financeiro, nos termos do direito europeu da consolidação orçamental. Era esse um dos objetivos que se pretendia atingir com o *POCP*.

1.14. Na falta de um sistema de contabilidade de acréscimo generalizado a toda a administração central em virtude da não aplicação do *POCP*, a toda a administração central, tem esse desiderato vindo a ser obtido através de informação financeira extra - contabilística prestada diretamente pelas entidades que integram o *Orçamento do Estado* e *no perímetro de consolidação da Conta Geral do Estado*, trimestralmente, ao longo do exercício, nos termos previstos na *Lei* de Enquadramento Orçamental.

1.15. A segurança social constitui *um subsistema financeiro autónomo sujeito a regras orçamentais e princípios contabilísticos, com normas e manuais de consolidação específicas.*

1.16. O corolário logico é a elaboração e a apresentação de um balanço consolidado e de uma demonstração de resultados consolidada da segurança social. O que possibilita: (a) a auditoria financeira das demonstrações financeiras da segurança social, de acordo com o *Manual de Auditoria – Volume II* e com as normas de auditoria que lhes estão subjacentes, a saber as *ISAS* da *IFAC* e das perspetivas do setor público; (b) e a formulação pelo Tribunal de um juízo sobre as referidas demonstrações financeiras, na vertente de contabilidade orçamental, de contabilidade de compromissos, de contabilidade digráfica, patrimonial e de acréscimo.

1.17. Acresce, que não são indicados no juízo sobre a conta quais os princípios e normas de auditoria adotadas, designadamente condensadas no *Manual de Auditoria do Tribunal - Volume II* e inspirados *nos ISAS do IFAC* e *nas suas perspetivas do setor público à data em que em 2009 foi adotado com carácter experimental em 1999* que serviram de suporte técnico à formulação do juízo da conta.

1.18. É sempre bom sublinhar ao FMI que tem revelado, a este respeito, um grande desconhecimento na forma como tem apreciado a atividade do Tribunal no que diz respeito ao *Parecer sobre a Conta Geral do Estado*.

1.19. E muito em especial quanto: (a) aos princípios, às normas e aos métodos e manuais de auditoria adotados pelo Tribunal; e (b) quanto à diversidade dos sistemas contabilísticos subjacentes e quando ao grau diverso do seu grau de concretização em toda administração central com incidência na não elaboração do balanço consolidado do Estado e da demonstração de resultados consolidada do Estado;(c) que impedem o Tribunal de formular um juízo sobre se representam de forma adequada e apropriada a situação financeira e patrimonial do Estado Português _administração central.

1.20. As desconformidades evidenciadas na conta com os princípios e regras orçamentais fundamentais do direito orçamental português previstas na *Constituição da Republica e Portuguesa* e numa *lei de valor reforçado* como é a *Lei do Enquadramento Orçamental* são substancialmente muito graves e não podem ser configuradas como meras ênfases, mas sim como *reservas por natureza*, independentemente do seu nível de materialidade.

1.21. Do mesmo modo concordo que deve configurar como reserva a não observância do *POCP* aprovado pelo *Decreto-Lei n.º 232/97, de 7 de setembro*, e designadamente a não observância do disposto no seu *artigo 5.º*, e do bloco normativo e contabilístico complementar, constante da *Portaria n.º 671/2000, 2.ªSerie de 17 de abril, da Portaria n.º 25/2009, de 29 de janeiro e da Portaria n.º 474/2010, 2.ªSérie de 1 de julho*.

1.22. Devem igualmente configurar *reservas* quanto à correção financeira os inúmeros erros, as discrepâncias e as omissões quanto a valores e montantes refletidos nos vários mapas contabilísticos que não permitem dar garantia quanto à sua fiabilidade e sinceridade e de que consequentemente refletem de forma adequada a execução orçamental.

1.23. A não elaboração e não apresentação pela *DGO* e pelo Governo, em simultâneo com a conta geral do Estado, em consequência da não aplicação a toda administração central do *POCP*, ao fim de dezassete anos da sua entrada em vigor, e ao fim de treze anos da entrada em vigor da atual *Lei do Enquadramento Orçamental* em 2001, do balanço consolidado do Estado e das demonstrações de resultados consolidadas do Estado é totalmente incompreensível e inaceitável.

Mod. TC 1999.001

1.24. E constitui uma *severa limitação de âmbito* que *impossibilita e impede em absoluto o Tribunal de Contas, por razões que lhe são totalmente estranhas, de formular um juízo sobre se as referidas demonstrações financeiras representam, ou não, de forma adequada a situação financeira e patrimonial do Estado Português.*

1.25. Pese embora o disposto no *artigo 75.º, n.º 6* da *Lei do Enquadramento Orçamental,* uma interpretação que atenda ao elemento sistemático e ao elemento teleológico e atente ao contexto atual (*interpretação objetivista*) pode concluir pela admissibilidade de uma declaração de limitação de âmbito que impossibilita de todo o Tribunal de auditar o balanço e a demonstração de resultados do Estado administração central e de formular um juízo sobre se representam ou não de forma adequada e apropriada a situação financeira e patrimonial do Estado Português.

1.26. Com efeito, a partir do momento em que a *não implementação do POCP* constitui *objeto de reserva expressa no juízo sobre a conta pela primeira vez*, a consequência logica seria essa reserva conduzir inexoravelmente à consequência da impossibilidade de, sem a conclusão da sua aplicação em toda a administração central, o *Governo* e a *DGO* elaborarem um balanço consolidado do Estado e demonstração de resultados consolidada.

1.27. A aplicação do *POCP* em toda administração central constitui um *prius* lógico, preliminar, necessário e prévio à elaboração daquelas demonstrações financeiras em contabilidade digráfica, patrimonial e de acréscimo. Sem aplicação a toda administração de um sistema contabilístico digráfico e patrimonial e de acréscimo *é impossível haver demonstrações financeiras consolidadas do Estado.*

1.28. Mesmo que a inexigibilidade da sua elaboração esteja prevista na lei, enquanto não estiver completada a aplicação do *POCP* em toda a administração central, a sua não aplicação é o *resultado de reiteradas condutas omissivas, passíveis de censura pública*, pelos *titulares do MF e da DGO*, com especial gravidade no último ano resultante de violação dos princípios da boa-fé e da lealdade processual para com o Tribunal, ao não cumprirem os compromissos que haviam assumido na sequência de anteriores recomendações *(artigo 61.º n.º 6 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela lei n.º 48/2009, de 29 de agosto*) e que este ano pela primeira vez são objeto de reserva, e bem, pelo Tribunal.

1.29. Esta reserva de não aplicação do *POCP a toda a administração central*, agravada pela não observância de compromissos previamente assumidos para com o Tribunal na sequência de recomendações reiteradamente formuladas em anteriores *Pareceres e Relatórios de Auditoria*, conduz inexoravelmente à *impossibilidade* de a *DGO* elaborar as demonstrações financeiras e à *impossibilidade* de o Tribunal *as auditar e formular um juízo sobre se as demonstrações financeiras omissas da conta geral do Estado representam, ou não, de forma adequada ou apropriada a situação financeira e patrimonial do Estado Português.*

1.30. O que justifica, a meu ver, a *inserção no juízo sobre a conta geral do Estado de uma limitação de âmbito e de uma declaração de impossibilidade de o Tribunal emitir um juízo sobre o balanço e a demonstração de resultados.*

1.31. Com efeito, o anúncio feito pela *DGO* de que vai descontinuar a aplicação do *POCP* aos estabelecimentos *de ensino do Ministério da Educação e aos serviços externos do Ministério*

Mod. TC 1999.001

dos Negócios Estrangeiros, ao contrário do que se havia comprometido com Tribunal em *Pareceres* anteriores, em virtude da previsível aprovação do novo *Sistema de Normalização Contabilística* da *Administração Pública* em *2015*, em violação dos princípios da boa-fé e da lealdade processual para com o Tribunal, nos termos previstos no *artigo 61.º, n.º 6 da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto*, e dos compromissos anteriormente assumidos perante o Tribunal, face às recomendações constantes de anteriores *Pareceres e Relatórios de Auditoria do Tribunal*, constitui um grave fator de insegurança e de incerteza acrescidas quanto à elaboração de demonstrações financeiras consolidadas da administração e quanto à suscetibilidade da sua auditoria pelo Tribunal.

1.32. *Em primeiro lugar*, pelo facto de esse anúncio não ser acompanhado de uma análise custo-benefício, de um plano de implementação e de transição do *POCP* para o novo *SNCA*.

1.33. *Em segundo lugar*, por não ser acompanhado de uma adequada, ponderação e análise de riscos e dos custos inerentes à adoção de novos sistemas de informação.

1.34. *Em terceiro lugar*, por não ser acompanhado de uma avaliação dos impactos nos processos de prestação de contas e na sua certificação.

1.35. *Em quarto lugar*, por não serem apresentados argumentos convincentes para que a transição para o novo *SNCAP* não seja precedida da finalização da aplicação do *POCP* nos ministérios onde falta completar a sua aplicação.

1.36. *Em quinto lugar*, por não ser devidamente articulado com o processo europeu de adoção dos EPSAS, ao nível da *Comissão Europeia* e do *Eurostat,* quer no plano concetual e de governação e de análise de custos, correndo-se o risco que a um processo de transição para o *SNCAP*, inspirado nos *IPSAS* se seguir um novo processo de transição para os *EPSAS,* com custos duplicados.

1.37. O que constitui um fator acrescido de *incerteza e de insegurança* na *implementação em toda a administração financeira do Estado de um novo sistema contabilístico uniforme a todas as administrações públicas,* em contabilidade orçamental, de compromissos, digráfica, patrimonial e de acréscimo, e na elaboração e na apresentação do *Balanço Consolidado do Estado e das Demonstrações de Resultados Consolidados do Estado.*

1.38. O que constitui também *um fator acrescido de incerteza e de insegurança* quanto à *data efetiva* da verificação objetiva dos pressupostos de facto e de direito para o Tribunal poder formular um juízo *sobre se aquelas demonstrações financeiras representam de forma adequada e apropriada a situação financeira e patrimonial do Estado Português.*

1.39. O que pode comprometer a adequação de um novo sistema contabilístico com os *EPSAS* e *com as vinculações externas das finanças públicas e de reporte financeiro,* compatíveis com o *Sistema Europeu de Contas/2010* e com o *direito europeu da consolidação orçamental*, se não forem tidos em consideração os desenvolvimentos concetuais e metodológicos do Eurostat e da task-force para adoção dos EPSAS e o modelo de governação definido em ato legislativo de direito europeu.

1.40. Pelo que deveria constituir uma *ênfase*, a figurar no juízo global da conta de 2013.

Mod. TC 1999.001

1.41. Em síntese é minha convicção que o juízo sobre a conta geral do Estado de 2013_administração central deveria constituir:

- *Um juízo desfavorável, face à magnitude e à materialidade das reservas e das enfases enunciadas de legalidade e de correção financeira, face à não observância dos princípios fundamentais do direito orçamental português previstos na Lei de Enquadramento Orçamental que devem constituir uma reserva de legalidade e não uma ênfase*;
- *O qual deveria ser acompanhado de um juízo de constatação de uma severa limitação de âmbito que tem como consequência inexorável a impossibilidade de o Tribunal emitir um juízo sobre o balanço consolidado do Estado e da demonstração de resultados consolidada do Estado.*
- *A que deveria acrescer, uma nova ênfase, quanto à incerteza e insegurança no futuro decorrente da descontinuação da aplicação do POCP e da transição para o SNCAP e da determinação da data efetiva da verificação dos pressupostos para a elaboração do balanço e demonstração de resultados e para formulação de um juízo pelo Tribunal sobre se essas demonstrações financeiras representam de forma adequada e apropriada a situação financeira e patrimonial do Estado Português.*

1.42. *A ênfase* enunciada decorre da *opção assumida pela DGO* de *não completar a aplicação do POCP*, com fundamento na *futura aprovação em 2015 do SNCAP*, inspirado *nos IPSAS, mas não articulado e integrado com o processo europeu de adoção dos EPSAS, ao nível da Comissão Europeia e do Eurostat,* e sem: (a) uma análise custo-benefício; (b) um plano de aplicação, com calendário e com faseamento; (c) sem um programa de transição; (d) se saber quando está finalizada a sua aplicação; (e) e se saber quando estão criadas as condições *pelo Ministério das Finanças e pela Direção Geral do Orçamento* para a elaboração do balanço consolidado do Estado e das demonstrações de resultados consolidadas do Estado; (f) e em *consequência, sem se saber quando estará o Tribunal em condições de auditar essas demonstrações financeiras e formular um juízo sobre se representam, ou não, de forma adequada a situação financeira e patrimonial do Estado Português.*

1.43. Enquanto esse juízo não puder ser assim enunciado, em meu entender:

I. São errados os *comentários e juízos formulados pelo FMI nos seus Relatórios de Abril e de Outubro de 2014.*

II. O Tribunal, enquanto *órgão supremo de auditoria pública* vê limitada a sua competência exclusiva para formular um *juízo sobre a conta geral do Estado*, nas suas *componentes de contabilidade orçamental, de contabilidade de compromissos, de contabilidade digráfica, patrimonial e de acréscimo* e

III. Designadamente se aquela *representa, ou não e porquê, de forma adequada a execução orçamental e a situação financeira e patrimonial do Estado Português*, de acordo com a interpretação que eu considero mais correta e adequada da *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas,* da *Lei do Enquadramento Orçamental,* do *Plano Oficial de Contabilidade Pública* e, em conformidade com o *Manual de Auditoria do Tribunal-Volume II* e com os princípios e normas de auditoria que lhes estão subjacentes.

2. Já o *juízo sobre a conta da Segurança Social* uma vez que, *constituindo esta subsistema financeiro diferenciado, autónomo, e harmonizado do ponto de vista das regras orçamentais, dos regimes jurídicos contributivos e dos sistemas contabilísticos harmonizados e coerentes e*

Mod. TC 1999.001

da existência de normas de consolidação de contas, merece a minha inteira concordância, pois:

2.1. É alicerçado num *plano e num programa de auditoria financeira integral e sistemático,* elaborado e aprovado de acordo com o *Manual de Auditoria-Volume II* e com os princípios e as normas de auditoria financeira nele condensados inspiradas nos *ISAS da IFAC e nas perspetivas do setor público*, com vista à formulação de juízo sólido e consistente sobre a legalidade da execução orçamental e sobre a correção financeira da mesma e sobre as demonstrações financeiras consolidadas da segurança social.

2.2. O seu resultado *constitui uma base idónea e suficiente para o Tribunal formular reservas e ênfases sobre a legalidade da execução orçamental e sobre a sua correção financeira e no sentido de que o balanço e a demonstração de resultados da Segurança Social não dão a garantia que, face aos significativos erros detetados, às inúmeras discrepâncias evidenciadas, da sua falta de fiabilidade, representem de forma adequada e apropriada a situação financeira, económica e patrimonial da Segurança Social.*

2.3. Tem subjacente uma interpretação objetivista das competências constitucionais e legais do Tribunal de Contas, em sede de formulação de um juízo sobre a conta geral do Estado, em ordem a abranger as transações e as peças contabilísticas finais, incluindo as operações de consolidação e as contas consolidadas, *em contabilidade orçamental, de compromissos, de contabilidade digráfica, de contabilidade patrimonial e de contabilidade de acréscimo, de acordo com a Lei do Enquadramento Orçamental, a Lei de Bases da Segurança Social e com o POCISSSS (POC/Setorial da Segurança Social*).

2.4. E *constitui uma base idónea e suficiente para habilitar as instâncias europeias com elementos fidedignos e fiáveis, auditados e confirmados oficialmente pelo Tribunal, de acordo com métodos e técnicas de auditoria, sobre a verdadeira e apropriada situação financeira e patrimonial da segurança social.*

3. Apesar destas divergências que por imperativo categórico de consciência não posso deixar de tornar públicas, nos termos do artigo 8º nº 1, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, relativamente ao juízo da conta administração central, não posso deixar de reconhecer os progressos metodológicos e qualitativos registados ao nível do trabalho de auditoria subjacente ao presente Parecer, o *qual aliás é conforme ao Manual de Auditoria _Volume II do Tribunal e aos princípios e normas de auditoria que lhe são subjacentes*, e de felicitar publicamente os Senhores Conselheiros Coordenador e Relatores pelo profissionalismo, firmeza, rigor e independência com que conduziram os trabalhos que culminaram neste documento.

Lisboa, 15 de Dezembro de 2015

Conselheiro Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha

Mod. TC 1999.001

Tribunal de Contas

Ficha Técnica

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013

Coordenação Geral

Juiz Conselheiro Responsável – José Luís Pinto Almeida

Juízes Conselheiros responsáveis pelos pontos:

Introdução

Elaborado pela **Coordenação Geral**

Parte A – Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

Elaborado pela **Coordenação Geral**

Parte B – A Conta Geral do Estado

Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: José Luís Pinto Almeida

- **2. Orçamento do Estado**
- **3. A execução orçamental (CGE)**
  - **3.1. Síntese da CGE**
  - **3.3. Despesa**
  - **3.4. Consolidação da administração central**
- **4. Dívida Pública**
- **6. Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial**
- **7. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais**
- **8. Benefícios fiscais; Subsídios e outras formas de apoio**
  - **8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis**
- **9. Património do Estado**
  - **9.1. Património Financeiro**

Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: José de Castro de Mira Mendes

- **3. A execução orçamental (CGE)**
  - **3.1. Síntese da CGE**
  - **3.2. Receita**
  - **3.4. Consolidação da administração central**
- **8. Benefícios fiscais; Subsídios e outras formas de apoio**
  - **8.1. Benefícios fiscais**
- **9. Património do Estado**
  - **9.2. Património Imobiliário**
- **10. Operações de Tesouraria**

Área de Responsabilidade III

Conselheiro Responsável: António dos Santos Carvalho

- **5. Fluxos financeiros com a União Europeia**

Parte C – A Conta da Segurança Social

Área de Responsabilidade VII

Conselheiro Responsável: António Manuel Fonseca da Silva

11. Enquadramento, limitações e condicionantes

11.1. Enquadramento

11.2. Limitações e condicionantes

12. Orçamento e Conta da Segurança Social

12.1. Orçamento da Segurança Social

12.2 Conta da Segurança Social

13. Análises Complementares

13.1. Caracterização do sistema de pensões da responsabilidade da SS

13.2. O desemprego

13.3. Património financeiro

Parte D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

Contributo das várias Áreas de Responsabilidade

Conselheiro Responsável: José Luís Pinto Almeida

Apoios técnicos

Departamento de Auditoria I
Auditora Coordenadora: *Ana Furtado;* **Auditores Chefes:** *António Marta e Francisco Moledo*
Execução técnica: *Arabela Correia, Clarisse Wagner, Fátima Cortes, Luís Pires Cabral, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Cristina Mendes, Marília Carrilho, Rosa Maria Sequeira, Teresa Ferreira, Teresa Garrido, Teresa Nunes e Zaida Sousa*
Apoio informático: *Kátia Nobre e Deolinda Santos*

Departamento de Auditoria II
Auditor Coordenador: *Luís Filipe Simões;* **Auditores Chefes:** *Maria João Caldas e Vítor Miguel Braz*
Execução técnica: *Ângela Maria Castro, Bella Isa Rodrigues, Dina Rocha Machado, Fátima Perfeito, Frederico Hugo Pinto, José António Moreira, Manuela Trigo, Maria Gisela da Cunha, Maria Umbelina Pires, Miguel Abrantes, Paulo Duque, Rogério Paulo Luís, Rui Miguel Salvador e Tiago de Moura Gonçalves*
Apoio informático: *Ângela Maria Castro*

Departamento de Auditoria III
Auditora Coordenadora: *Leonor Côrte-Real Amaral*; **Auditor Chefe:** *Júlio Gomes Ferreira*
Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Isabel Silva, Paula Martinho, Teresa Estrela e Zélia Pereira*
Apoio Informático: *Magda Sofia Filipe*

Departamento de Auditoria VII
Auditora Coordenadora: *Helena Cruz Fernandes*; **Auditora Chefe:** *Maria Luísa Rato Bispo*
Execução técnica: *Adelina do Rosário Cardoso, Ana Sofia Rodrigues, Ana Godinho Tavares, Arlette Costa, Graciosa Neves, Isilda Albuquerque Costa, Júlia Curado; Luís Carlos Martins, Maria Angelina Mateus, Maria de Nazaré Silva, Maria Paula Pacheco Vieira, Marina Fonseca e Paulo Ramos Costa*

Departamento de Auditoria V
Auditora Coordenadora: *Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria*
Execução técnica: *Ana Teresa Santos*

Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação
Diretor de Serviços: *João Carlos Cardoso*
Apoio informático geral: *Anabela Martinho, Ana França, Armando Antunes, Artur Maia, Graças Vaz, João Paulo Amado, Paula Fonseca e Sandra Paula Sousa*

Principais Abreviaturas Utilizadas

PRINCIPAIS ABREVIATURAS

AA	Módulo de Gestão de Imobilizado
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
ACT	Autoridade para as Condições do Trabalho
ADM	Assistência na Doença aos Militares
ADSE	Direcção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
AEO-SS	Acompanhamento da Execução do Orçamento – Segurança Social
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
AMECO	*Annual Macroeconomic Indicators (Comissão Europeia)*
ANA	ANA - Aeroportos de Portugal, S.A.
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
AP	Administrações Públicas
APFIPP	Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios
APPC	Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral
ARS	Administração Regional de Saúde
ARSC	Administração Regional de Saúde do Centro
ARSLVT	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo
ARSN	Administração Regional de Saúde do Norte
ASECE	Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BCE	Banco Central Europeu
BCP	Banco Comercial Português
BD	Base de Dados
BdP	Banco de Portugal
BEI	Banco Europeu de Investimentos
BF	Benefício Fiscal
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNU	Banco Nacional Ultramarino
BPN	Banco Português de Negócios
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CAFEB	Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários
CAV	Contribuição para o Audiovisual
CD	Conselho Diretivo
CD	Centro Distrital
CDSS	Centros Distritais do ISS, I.P.
CE	Comissão Europeia
CE	Classificação Económica
CEB	Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo

CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo
CERDP	Classificação Económica das Receitas e das Despesas Públicas
CES	Conselho Económico e Social
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CFR	Certificados de Fundos de Reforma
CGA	Caixa Geral de Aposentações, I.P.
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIRPL	Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
CNP	Centro Nacional de Pensões
CO	Contra Ordenações
CoCo's	Obrigações subordinadas de conversão contingente
COSEC	Companhia de Seguro de Créditos
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPN	Comparticipação Pública Nacional
CPT	Código do Processo do Trabalho
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CSR	Contribuição de Serviço Rodoviário
CSS	Conta da Segurança Social
CT	Contabilidade do Tesouro
CTPM	Certificados do Tesouro Poupança Mais
CTT	Correios de Portugal, S.A.
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DES	Desemprego
DF	Despesa Fiscal
DF	Demonstrações Financeiras
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGPGF	Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do MEC
DGSS	Direção-Geral da Segurança Social
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DP	Dívida Pública
DR	Diário da República

DR	Demonstração de Resultados
DRAGAPOR	Dragagens de Portugal, S.A.
DUE	Deliberação Unânime por Escrito
EC-CS	Módulo de Consolidação – Consolidação Financeira
ECP	Euro Commercial Paper
EDM	Eletricidade da Madeira, S.A.
EFFAS	Federação Europeia de Associações de Analistas Financeiros
ENATUR	Empresa Nacional de Turismo S.A.
EP	Empresa Pública
EP	Estradas de Portugal, S.A.
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Entidade Pública Reclassificada
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards
EQ-QREN	Empréstimo Quadro - Quadro de Referência Estratégico Nacional
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
ETF	Exchange Traded Funds
EUA	Estados Unidos da América
EUR	Euro
EU-SILC	European Union – Statistics on Income and Living Conditions
FAT	Fundo de Acidentes de Trabalho
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FC	Fundo de Coesão
FCR	Fundo dos Certificados de Reforma
FCT	Fundo de Compensação do Trabalho
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEF	Fundo Europeu de Estabilidade Financeira
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEI	Fundo Especial de Investimento
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FEP	Fundo Europeu das Pescas
FER	Fundo Europeu para os Refugiados
FESSPBC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos
FET	Fundo de Estabilização Tributário
FFE	Fundo para as Fronteiras Externas
FGA	Fundo de Garantia Automóvel
FGCAM	Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
FGCT	Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FI	Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros

FII	Fundo de Investimento Imobiliário
FMI	Fundo Monetário Internacional
FR	Fundo Europeu de Regresso
FRCP	Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FSE	Fundo Social Europeu
FSS	Fundo de Socorro Social
GC	Gestão de Contribuintes
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOP	Grandes Opções do Plano
GT	Gestão de Tesouraria
I.P.	Instituto Público
IAPMEI	IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IASFA	Instituto de Ação Social das Forças Armadas
IDQ	Sistema de Identificação e Qualificação
IDSA	Instituto de Desenvolvimento Social dos Açores
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IFRS	International Financial Reporting Standards (normas internacionais de contabilidade)
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, IGCP, E.P.E.
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
IGFSSA	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores, IPRA
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
II	Instituto de Informática, I.P.
IMIT	Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil
INATEL	Fundação INATEL
INCM	Imprensa Nacional Casa da Moeda
INDEP	Indústrias Nacionais de Defesa, E.P
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INFARMED	Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde IP
IP	Instituto Público
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IPCH	Intellisense Precompiled Header File
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

ISCTE - IUL	Instituto Universitário de Lisboa
ISS	Instituto da Segurança Social, I.P.
ISSA	Instituto da Segurança Social nos Açores, IPRA
ISSM	Instituto da Segurança Social da Madeira, IP-RAM
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M	Milhões
m	Milhares
MAM	Ministério da Agricultura e do Mar
MAOTE	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e da Energia
MARCONI	Companhia Portuguesa Rádio Marconi, S.A.
MCDT	Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica
MDD	Manual do Défice e da Dívida
ME	Ministério da Economia
ME	Ministério da Educação
MEC	Ministério da Educação e Ciência
MEE	Mecanismo Europeu de Estabilidade
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MF	Ministério das Finanças
ML	Metropolitano de Lisboa, E.P.E.
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MoU	Memorando de Entendimento
MS	Ministério da Saúde
MSESS	Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social
NAV	Navegação Aérea de Portugal, E.P.E.
NIB	Número de Identificação Bancária
NIF	Número de Identificação Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OPART	Organismo de Produção Artística
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigação do Tesouro
p.p.	Pontos Percentuais
PAE	Políticas Ativas de Emprego
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAIC	Programas de Ação de Iniciativa Comunitária

PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PE	Parque Escolar, E.P.E.
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PEDIP	Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa
PEPS	Programa de Emprego e Proteção Social
PES	Programa de Emergência Social
PIB	Produto Interno Bruto
PMP	Prazo médio de pagamento
PO	Programa Operacional
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POPH	Programa Operacional Potencial Humano
PPP	Parcerias Público-Privadas
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PRODERAM	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira
PROMAR	Programa Operacional Pesca
PRORURAL	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores
PRRN	Programa da Rede Rural Nacional
PSP	Polícia de Segurança Pública
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QCA III	Terceiro Quadro Comunitário de Apoio
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RA	Regiões Autónomas
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAEOSS	Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social
RAM	Região Autónoma da Madeira
RDP	Rádio Difusão Portuguesa
REFER	Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.E.
RERD	Regime Especial de Regularização de Dívidas
RERD	Regime Excecional de Regularização de Dívidas Fiscais e à Segurança Social
RGSS	Regime Geral da Segurança Social
RIGORE	Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado
RNB	Rendimento Nacional Bruto
ROE	Relatório do Orçamento do Estado
ROER	Relatório do Orçamento do Estado Retificativo
RSI	Rendimento Social de Inserção
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
RTP	Rádio e Televisão de Portugal, S.A.

S.A.	Sociedade Anónima
SAP	System Applications and Products in Data Processing (Release 3)
SCML	Santa Casa de Misericórdia de Lisboa
SD	Subsídio de Desemprego
SEADN	Secretário de Estado Adjunta e da Defesa Nacional
SEC	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
SEC 2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, 2010
SEC 95	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, 1995
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEO	Saldo de Execução Orçamental
SEOPTC	Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
SET	Secretário de Estado do Tesouro
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SFAC	Serviços e Fundos da Administração Central
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SIF	Sistema de Informação Financeira
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIIE	Sistema de Informação de Imóveis do Estado
SIR	Sistema de Incentivos Regionais
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística – Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPA	Sector Público Administrativo
SS	Segurança Social
SSD	Subsídio Social de Desemprego
SSDI	Subsídio Social de Desemprego Inicial
SSDP	Subsídio Social de Desemprego Prolongado
SSDS	Subsídio Social de Desemprego Subsequente
SSS	Sistema de Segurança Social
TC	Tribunal de Contas
TCMA	Taxa de Crescimento Média Anual
TDP	Títulos de dívida pública
TECG	Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM
TIR	Taxa Interna de Rendibilidade
Tmvh	Taxa média de Variação Homóloga
TSU	Taxa Social Única
TU	Tesouraria Única
Tvh	Taxa de variação homóloga
TWRR	Time Weighted Rate of Return

UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
UNL	Universidade Nova de Lisboa
USD	Dólar dos Estados Unidos
UTE	Unidade da Tesouraria do Estado
vh	Variação homóloga

parcela da receita de privatização a afetar a dívida pública, a DGTF prontamente procede à contabilização da mesma;

Quanto à Recomendação 8, reiteramos que as entregas da Parpública, SA, ao Estado, no âmbito das reprivatizações, são efetuadas de acordo com o previsto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de setembro.

Com os nossos melhores cumprimentos

A Diretora-Geral

Elsa Roncon Santos

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

DGTC 20 11'14 19687

Rua da Alfândega, 5 – 1.º 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 61 19 | E-mail: tesouro@dgtf.pt

Margarida Gouveia

De: Ana Furtado
Enviado: 18 de novembro de 2014 12:52
Para: Margarida Gouveia
Cc: Francisco Moledo
Assunto: FW: Processo: Parecer sobre a CGE/ 2013. Anteprojecto do ponto 9.1 Património Financeiro
Anexos: parvalorem.pdf

Importância: Alta

De: JOSE DA SILVA JESUS FERREIRA [mailto:Jose.Ferreira@parvalorem.pt]
Enviada: 18 de novembro de 2014 10:03
Para: DAI; Ana Furtado
Cc: Francisco Domingos Ribeiro Nogueira Leite; MARIA PAULA POCAS RODRIGUES; Bruno Raposo de Castro Henriques
Assunto: RE: Processo: Parecer sobre a CGE/ 2013. Anteprojecto do ponto 9.1 Património Financeiro
Importância: Alta

Exmos. Srs. Drs.,

No seguimento do vosso mail, relativo ao documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013, solicitamos uma ligeira alteração no parágrafo que a seguir transcrevemos.

" 9.1

(...)

Nos SFA, e em matéria de dações em pagamento: o IHRU extinguiu créditos no valor de € 33,1 M, refletidos na CGE; quanto à Parvalorem (EPR), da CGE constam € 85,1 M de créditos extintos por dação, tendo-se apurado que a diferença para os € 85,9 M reportados ao Tribunal resulta apenas de variações cambiais[1]. As anulações de créditos realizadas por 5 SFA, no valor de € 23,9 M, encontram-se devidamente relevadas na Conta. Porém a Parvalorem indicou ao Tribunal o valor de € 73,1 M, que diverge do constante da CGE (€ 78,3 M), diferença que se justifica por nesta estarem registadas, não só as anulações de créditos NPL Non-Performing Loans reportados ao TC, mas também de créditos transitoriamente contabilizados numa conta de "reestruturação de créditos", por estarem a aguardar o pagamento dos valores acordados, do qual depende a posterior anulação parcial. Futuramente, os créditos nesta situação deverão também ser incluídos na informação a transmitir ao Tribunal, uma vez que, até ao cumprimento do plano estabelecido, esses valores se encontram em dívida.

(...) "

Na diferença que existe entre a CGE (€ 85,1 M) e os montantes reportados ao Tribunal de Contas (€ 85,9 M), o valor mais significativo diz respeito às variações cambiais, representando 84% dessa diferença. No entanto existem mais movimentos que justificam a diferença em causa, embora representem apenas 16% do total. Esses movimentos, efetuados entre o momento do reporte da informação para a CGE e o fecho das contas da sociedade incluem, por exemplo, diferenças nos valores da caução; valores lançados na contabilidade após envio da informação para a CGE.

Pela razão apresentada, solicitamos a substituição da palavra "apenas" por "essencialmente".

DGTC 18 11'14 19515

[1]

Permanecemos disponíveis para algum esclarecimento adicional que necessitem.

Melhores cumprimentos,
José Ferreira
Direção de Apoio à Gestão e Reporting

parvalorem

Tel.: +351 211 591 367- Ext.: 211 367
Av. António Augusto Aguiar, nº 132 – 4º piso
1050-020 Lisboa

De: Ana Furtado [mailto:AnaFurtado@tcontas.pt]
Enviada: quarta-feira, 12 de Novembro de 2014 15:40
Para: Francisco Domingos Ribeiro Nogueira Leite
Cc: MARIA DE LURDES CARVALHO B. MARQUES DOS SANTOS; Francisco Moledo
Assunto: Processo: Parecer sobre a CGE/ 2013. Anteprojecto do ponto 9.1 Património Financeiro

Exmo. Senhor
Presidente do Conselho de Administração
da Parvalorem, SA

Em cumprimento de despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área, exarado no processo supra referenciado, notifica-se V. Ex.ª para que, no prazo de cinco dias úteis, apresente, querendo, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, as alegações que tiver por convenientes relativamente ao extrato do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013 referido em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

Pel'O Diretor-Geral (Por delegação de assinatura),

Ana Furtado
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa - Portugal
Telef.: +351 217945447

Tribunal de Contas - Portugal
Av. da República, Nº65
1050-159 Lisboa

Esta mensagem destina-se apenas à(s) pessoa(s) mencionada(s). Se recebeu esta mensagem por engano, por favor elimine-a imediatamente, bem como eventuais cópias existentes no seu sistema, destrua eventuais impressões e notifique o remetente. Não é permitida, directa ou indirectamente, utilizar, distribuir, imprimir ou copiar a totalidade ou parte desta mensagem se não for um dos destinatários. O TRIBUNAL DE CONTAS reserva-se ao direito de monitorizar todas as comunicações de correio electrónico efectuadas através das suas redes. Quaisquer opiniões expressas na mensagem são do próprio remetente, não representando a posição da instituição, excepto quando explicitamente indicado o contrário e por remetentes autorizados.

This message is for the named person's use only. If you received this message by mistake, please delete it and all copies from your system immediately, destroy any printed copies and notify the sender. You must not, directly or indirectly, use, disclose, distribute, print or copy any part of this message if you are not the intended recipient. TRIBUNAL DE CONTAS reserves the right to monitor all e-mail communications through its networks. Any views expressed in this message are those of the individual sender, except where the message states otherwise and the sender is authorized to state them on behalf of TRIBUNAL DE CONTAS.

http://www.tcontas.pt
webmaster@tcontas.pt

Margarida Gouveia

De: Ana Furtado
Enviado: 25 de novembro de 2014 10:28
Para: Francisco Moledo; Teresa Nunes
Cc: Antonio Marta; Margarida Gouveia; Katia Nobre
Assunto: FW: Documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013
Anexos: i01-2008 Valores Nominais 2013 carteira SCML valor nominal.xls

Importância: Alta

De: Susana Cristina Santos Duarte [mailto:susana.duarte@scml.pt]
Enviada: 24 de novembro de 2014 20:48
Para: Ana Furtado
Cc: André Casanova Matos Prado Lyra
Assunto: Documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013
Importância: Alta

Exma. Senhora
Dr.ª Ana Furtado
Auditora Coordenadora do
Tribunal de Contas

Assunto: "Documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013"
V/ Ref.ª: V/ email de 2014.11.12, sobre o assunto referenciado em epígrafe

Exma. Senhora Auditora Coordenadora,

No seguimento do email infra, e em resposta à notificação da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) para apresentar, querendo, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, as alegações tidas por convenientes relativamente ao extrato do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013, referenciado em epígrafe, vem a SCML, pessoa coletiva de direito privado e utilidade pública administrativa, nos termos dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 235/2008, de 3 de dezembro, prestar a informação pretendida por esse Tribunal de Contas, relativa à totalidade da Carteira de Títulos - Investimentos Financeiros desta Instituição, pelo respetivo valor nominal, através do modelo próprio disponibilizado para o efeito, que se anexa (em formato excel).

De referir, porém, que no entendimento da SCML a prestação desta informação nos termos solicitados por esse Tribunal de Contas (i.e., pelo respetivo valor nominal), deturpa o real valor da carteira de títulos e inviabiliza a comparabilidade com as Demonstrações Financeiras da Santa Casa, considerando que esta Santa Casa apresenta as suas contas de acordo com o Sistema de Normalização Contabilística – SNC, pelo que os investimentos financeiros, quando cotados, encontram-se valorizados ao Justo Valor.

Adicionalmente, e no que concretamente respeita à segunda referência à SCML no extrato do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013 (9.1.2.2 – Análise comparativa entre os valores de receita e despesa apurados através das Instruções e os da CGE), cumpre referir que, efetivamente, se tratou de um erro na conversão do sistema contabilístico da SCML (SNC) para contabilidade pública, já oportunamente reportado como tal ao Tribunal de Contas, estando, pois, em causa, como o próprio Tribunal refere, um erro de 23.111 euros, referente a ações que totalizam um valor nominal de 7.500 euros.

DGTC 25 11'14 19905
1

Na expectativa de que a informação ora prestada seja apta a corresponder ao que foi oportunamente solicitado, apresento-lhe os meus melhores cumprimentos, encontrando-me ao dispor para qualquer esclarecimento adicional que considere necessário/pertinente.

Susana dos Santos Duarte
Secretária-Geral

Secretaria Geral
Largo Trindade Coelho
1200-470 Lisboa
Tel: 213 235 064 | Ext:1049
Fax: 213 235 060
Email: susana.duarte@scml.pt

SANTA CASA

Antes de imprimir este e-mail pense bem se tem mesmo que o fazer. Há cada vez menos árvores.

De: Susana Cristina Santos Duarte
Enviada: quarta-feira, 19 de Novembro de 2014 17:55
Para: AnaFurtado@tcontas.pt
Assunto: Documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013
Importância: Alta

Exma. Senhora
Dr.ª Ana Furtado
Auditora Coordenadora do
Tribunal de Contas

Assunto: "Documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013"
V/ Ref.ª: V/ email de 2014.11.12, sobre o assunto referenciado em epígrafe

Exma. Senhora Auditora Coordenadora,

Em resposta ao v/ email supra identificado, notificando a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) para, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, apresentar, querendo, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, as alegações tidas por convenientes relativamente ao extrato do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013, referenciado em epígrafe, vem a SCML solicitar um prazo adicional de resposta, de 3 (três) dias úteis (até ao próximo dia 24 de novembro).

Na expectativa de o solicitado merecer o v/ deferimento, subscrevo-me, apresentando-lhe os meus melhores cumprimentos,

Com os melhores cumprimentos,

Susana dos Santos Duarte
Secretária-Geral

Secretaria Geral
Largo Trindade Coelho
1200-470 Lisboa
Tel: 213 235 064 | Ext:1049
Fax: 213 235 060
Email: susana.duarte@scml.pt

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 21889/ SOC
Lisboa, 13 de novembro de 2014

Assunto: Parecer sobre a CGE/2013. Anteprojeto do ponto 9.1 - Património Financeiro

Na sequência da análise do Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013 relativo ao "Património Financeiro", informamos que no que se refere à aplicação das receitas de privatizações, na parte que diz respeito ao FRDP, nada temos a acrescentar.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

DGTC 13 11'14 19301

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

18.NOV14 01400

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA
e-mail	05-11-2014	Ent nº. 7109/2014 Proc. 02.01

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013 - Anteprojeto do ponto 9.2 - Património Imobiliário.

Exmo. Senhor,

Na sequência do solicitação desse Tribunal através do e-mail de 05 de novembro, encarrega-me S. Exa. a Ministra de Estado e das Finanças de informar que se considera respondido pelos esclarecimentos já prestados pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças e pela Direção-Geral do Orçamento, conforme cópias em anexo.

Com os melhores cumprimentos,

P/ A Chefe do Gabinete

Cristina Sofia Dias

C/c: SEAO e SET

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
18 NOV 2014
16:20
RECEPÇÃO

DGTC 18 11°14 19530

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

DGOrçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-45 LISBOA

V/Ref. :Email TC
Data V/Ref. : 5 Nov. 14

N.º Proc : P 11761/2014
Data Emissor : 17 Nov. 14

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2013 – Contraditório ao Anteprojeto do ponto 9.2 – Património Imobiliário

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em referência e sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar que, na sequência de uma solicitação de contributos da DGTF a esta Direcção-Geral, no âmbito da definição do circuito e processo contabilístico inerente à aplicação do princípio da onerosidade, foi desenvolvida uma nota técnica em junho último, consistente com a orçamentação para o ano 2014, e comunicada nessa data à DGTF (em anexo).

Paralelamente, a DGO contemplou nos pontos 72 e 62 das Circulares Série – A nº1375/2014, de 10 de julho – Instruções complementares ao Decreto - Lei de Execução Orçamental para 2014 e nº1376/2014, de 18 de julho - Instruções para a preparação do OE-2015, respetivamente, orientações quanto à contabilização da despesa decorrente da aplicação do *"Princípio da Onerosidade"*.

Com os melhores cumprimentos.

A Diretora-Geral

Manuela Proença

Anexos:
Ofício DGO_P5992_2014.pdf
Nota Técnica DGO_P5992_2014.pdf

/PQ

DGTC 17 11'14 19463

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
☎ 21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

010133 14 NOV '14

PROTOCOLO

Exmo. Senhor
Luis Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Departamento de Auditoria II
Data:

N/Ref. Of. N.º /DSAVP/DCI/2014
Data: .

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013. Anteprojeto do ponto 9.2. - Património Imobiliário do Estado.

Exmo. Senhor,

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe, serve o presente ofício para remeter a V. Exa os comentários que o anteprojeto em apreço nos suscita, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto:

Sobre o património imobiliário é concluído assertivamente no anteprojeto ora submetido a contraditório que "*continuam a não constar nem o inventário nem o balanço do Estado*" na CGE de 2013, referindo-se no ponto 9.2.1., em desenvolvimento, que no relatório da CGE de 2013 subsiste a falta de informação consolidada e consistente sobre o património imobiliário do Estado.

De facto, reafirmando-se a capacidade do SIIE, sistema desmaterializado de prestação e atualização de informação sobre imóveis, criado no âmbito do programa de inventariação do PGPI, ao abrigo da Portaria n.º 95/2009 de 29 de janeiro, para a emissão de mapas referentes à situação patrimonial de cada ministério, admite-se que, para a consistência desta informação, os respetivos campos no SIIE apresentem um défice de dados.

Porém, a condição da não obrigatoriedade de preenchimento no SIIE dos campos relativos aos valores e à situação jurídica dos imóveis, bem como a exclusão destes campos do estatuto de registos completos, deve-se, por um lado, à consciência, sentida desde sempre, da dificuldade na obtenção destes dados, sobretudo por parte das entidades públicas meramente ocupantes dos imóveis e por outro, à efetiva complexidade da regularização jurídica do significativo património do Estado, no quadro dos recursos humanos disponíveis ou qualificados para responder ao conjunto de tarefas de complexidade diversa que a regularização comporta.

Com efeito, e como já foi por reiteradas vezes salientado e explicitado a esse Tribunal, em sede do contraditório de anteriores relatórios, assumiu-se desde a conceção e estruturação do SIIE, que seria muito difícil e porventura irrealizável para a generalidade dos serviços públicos proprietários ou utilizadores disporem da totalidade da informação relevante sobre os imóveis ocupados, resultando daí a opção consciente por não considerar uma série de

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

Rua da Alfândega, 5 – 1.º 1149-008 LISBOA Tel.: 21 884 60 00 Fax: 21 884 61 19 E-mail: tesouro@dgtf.pt

campos de preenchimento obrigatório, designadamente o "*valor patrimonial*" e a "*situação registral*". Caso não se enveredasse por essa abordagem, o volume de informação recolhido seria certamente muito inferior àquele que foi possível obter até agora, pelo que se entende que a opção então assumida, e que se mantém, foi e continua a ser mais adequada, face à especificidade, especialidade, número e complexidade de que se reveste o tratamento da informação relativa ao património imobiliário do Estado.

Por outro lado, tal como vem expressamente referido no ponto 3.1. do Relatório PGPI/2012, e foi também sinalizado nos anteriores relatórios, estando o património imobiliário inserido no domínio público do Estado dispensado de registo predial, pelo facto de se encontrar por lei subtraído ao comércio jurídico-privado, o património imobiliário integrado no domínio privado do Estado ou próprio dos institutos públicos, está sujeito a este registo, nos mesmos termos em que acontece para os bens de particulares, salvo uma ou outra regra especial ou naquilo que seja contrário à natureza própria desse domínio, conforme resulta do disposto no artigo 1304.º do Código Civil.

Ora, sem prejuízo dos mecanismos existentes na lei que visam a celeridade na regularização jurídica destes imóveis, este processo tem-se revelado complexo e moroso, devido à quantidade significativa de imóveis que carecem de intervenção, nalguns casos com grande especificidade, e ainda devido à necessária participação articulada de diferentes entidades (conservatórias, serviços de finanças, câmaras municipais, etc.), entendendo-se, nestas circunstâncias, que a lacuna observada relativamente ao inventário geral dos bens do Estado e dos institutos públicos ultrapassa a eficácia do SIIE, relacionando-se antes com a dinâmica inerente à tarefa de regularização jurídica dos bens do domínio privado do Estado.

Deve lembrar-se, a esse propósito, que a realidade física, jurídica e económica do património imobiliário do Estado é uma realidade dinâmica e mutante, como consequência de todas as situações de deslocalização, descentralização, desconcentração de serviços e de libertação de espaços, sendo por isso natural e até desejável que o SIIE reflita, em tempo praticamente real, as variações ocorridas nesse domínio, sem prejuízo de nem sempre as entidades utilizadoras do espaço público atualizarem a informação em devido tempo, como é seu dever legal.

É também da maior oportunidade recordar, neste contexto, que a obtenção e o tratamento do valor patrimonial dos imóveis, erigida por esse Tribunal como elemento ou condição essencial para o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos, para além de não cobrir uma boa parte desse património (o que esteja inserido na esfera do domínio público), e de não traduzir em muitos casos o valor real dos imóveis, se revela uma tarefa muito complexa e morosa, cuja execução comporta custos muito significativos do ponto de vista dos recursos alocados.

Basta atentar que, no âmbito do processo de avaliação geral iniciado em 2012, que tem como objetivo a atualização dos valores patrimoniais de todos os prédios urbanos, nos termos do artigo 38.º e seguintes do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), e do artigo 15.º-D do Decreto-Lei nº 287/2003 de 12 de novembro, com a redação dada pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, esta Direção-Geral tem sido notificada, para efeitos de reclamação, sobre a atualização do valor patrimonial levada a cabo em todos os prédios urbanos onde o Estado figura como titular, cujo total ultrapassa atualmente 13.200 prédios, segundo consulta efetuada no portal das finanças.

Ora, a cabal resposta a esta solicitação implica a necessidade da afetação de um número anómalo de recursos humanos, não apenas para a avaliação do valor notificado tendo em vista a sua eventual reclamação, mas, numa segunda fase, para o tratamento e posterior

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

Rua do Alfândega, 5 – 1.º 1149-008 LISBOA Tel.: 21 884 60 00 Fax: 21 884 61 19 E-mail: tesouro@dgtf.pt