PARTE D

TRIBUNAL DE CONTAS

Parecer n.º 5-A/2016

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015

Ficha técnica

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*

Departamento de Auditoria II

Auditor Coordenador: *Luís Filipe Simões*
Auditores Chefes: *Maria João Caldas e Mário Tavares da Silva*
Execução técnica: *Ângela Maria Castro, Bella Isa Rodrigues, Dina Rocha Machado, Fátima Perfeito, Frederico Hugo Pinto, Manuela Trigo, Maria Gisela da Cunha, Maria Umbelina Pires, Miguel Abrantes, Mónica Morgado Ferreira, Nuno Miguel Rosa, Paulo Duque, Rogério Paulo Luís, Rui Miguel Salvador e Tiago de Moura Gonçalves*
Apoio informático: *Ângela Maria Castro*

Departamento de Auditoria III
Auditora Coordenadora: *Leonor Côrte-Real Amaral*
Auditor Chefe: *Júlio Gomes Ferreira*
Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, João Palma, Maria de Fátima Fernandes, Paula Martinho*
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 Godinho Tavares, Arlette Costa, Graciosa Neves, Carla Rodrigues Martins, Isilda Albuquerque Costa, Júlia Curado; Luís Carlos Martins, Maria de Fátima Costa; Maria de Nazaré Silva, e Paulo Ramos Costa*

Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação

Diretor de Serviços: *João Carlos Cardoso*
Apoio informático geral: *Anabela Martinho, Ana França, Armando Antunes, Artur Maia, Graças Vaz, João Paulo Amado, Paula Fonseca e Sandra Paula Sousa*

Encadernação: *Edgar Gouveia Lopes*

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2015

Índices

Índice

Sumário

I — Introdução

a) Âmbito
b) Estrutura
c) Audição das entidades em cumprimento do princípio do contraditório
d) Atribuições e Competências do Tribunal de Contas

II — Regime Jurídico-Financeiro do Estado

a) Constituição da República Portuguesa
b) Lei de Enquadramento Orçamental

Caixa 1 — Entidades Públicas Reclassificadas/Contas Nacionais e CGE

c) Orçamento do Estado
d) Decreto-Lei de Execução Orçamental
e) Outros normativos relevantes

Parte A — Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

1 — Enquadramento macroeconómico e orçamental

1.1 — A economia em 2015

1.1.1 — A economia internacional
1.1.2 — A economia portuguesa

1.2 — As previsões macroeconómicas e orçamentais em 2015

1.2.1 — O cenário macroeconómico, revisão e valores verificados
1.2.2 — O cenário orçamental, revisão e valores verificados

Parte B — A Conta Geral do Estado

2 — Orçamento do Estado — Alterações
3 — A execução orçamental (CGE)

3.1 — Síntese da CGE
3.2 — Receita da Administração Central

3.2.1 — Controlo da Receita Consolidada
3.2.2 — Controlo da Receita Fiscal
3.2.3 — Receita Fiscal obtida por combate à fraude e à evasão
3.2.4 — Receita Fiscal obtida por Ação Inspetiva
3.2.5 — Extinção de Créditos Fiscais
3.2.6 — Receita Não Fiscal
3.2.7 — Receita por cobrar

Caixa 2 — Implementação da Entidade Contabilística Estado

3.3 — Despesa da administração central

3.3.1 — Despesa por classificação económica
3.3.2 — Despesa por programas
3.3.3 — O quadro plurianual de programação orçamental
3.3.4 — Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental ─ Irregularidades

3.4 — Consolidação da Administração Central

3.4.1 — Consolidação
3.4.2 — Evolução

Caixa 3 — Implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)

4 — Dívida Pública

4.1 — Dívida Financeira

4.1.1 — Dívida direta dos SI
4.1.2 — Dívida direta dos SFA
4.1.3 — Dívida direta consolidada do Estado
4.1.4 — Financiamento défice e dívida
4.1.5 — Dívida de Maastricht

4.2 — Garantias do Estado

4.2.1 — Garantias a operações de financiamento
4.2.2 — Garantias a seguros de crédito e similares
4.2.3 — Apoio aos clientes de retorno absoluto do BPP
4.2.4 — Balanço entre receita e despesa orçamental associada às garantias
4.2.5 — Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

4.3 — Dívida não financeira

4.3.1 — Serviços integrados e Serviços e Fundos Autónomos (sem EPR)
4.3.2 — Entidades do Serviço Nacional de Saúde
4.3.3 — Entidades públicas reclassificadas
4.3.4 — Reporte de dados

5 — Fluxos financeiros com a União Europeia

5.1 — Saldo global
5.2 — Fluxos financeiros para a União Europeia
5.3 — Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

5.3.1 — Reflexo das transferências da União Europeia na CGE
5.3.2 — Fluxos relativos ao Período de Programação 2014-2020
5.3.3 — Fluxos relativos ao Período de Programação 2007-2013
5.3.4 — Outros fluxos

6 — Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

6.1 — Fluxos financeiros para o SPE
6.2 — Fluxos financeiros provenientes do SPE

7 — Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

7.1 — Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas

7.1.1 — Da Administração Central para as Regiões Autónomas
7.1.2 — Das Regiões Autónomas para a Administração Central

7.2 — Fluxos financeiros com as Autarquias Locais

7.2.1 — Da Administração Central para as Autarquias Locais
7.2.2 — Das Autarquias Locais para a Administração Central

8 — Benefícios Fiscais, Subsídios e Outras Formas de Apoio

8.1 — Benefícios Fiscais

8.1.1 — Subavaliação da despesa fiscal na CGE
8.1.2 — Insuficiente quantificação da despesa fiscal
8.1.3 — Concentração da despesa fiscal em IRC
8.1.4 — Inadequada relevação da despesa fiscal
8.1.5 — Deficiente controlo dos benefícios fiscais contratuais ao investimento

8.2 — Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis

Caixa 4 — Apoios públicos ao sector financeiro

9 — Património do Estado

9.1 — Património Financeiro

9.1.1 — Património financeiro dos serviços integrados
9.1.2 — Património financeiro dos serviços e fundos autónomos
9.1.3 — Património financeiro consolidado dos SI e SFA
9.1.4 — Aplicação das receitas das privatizações

Caixa 5 — Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN

9.2 — Património Imobiliário

9.2.1 — Inventário e Balanço
9.2.2 — Operações Imobiliárias
9.2.3 — Princípio da Onerosidade
9.2.4 — Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial

10 — Operações de Tesouraria

10.1 — Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado

10.1.1 — Limitações da Conta dos Fluxos Financeiros
10.1.2 — Limitações do Balanço da Tesouraria do Estado
10.1.3 — Subsistência de deficiências por corrigir

10.2 — Unidade da Tesouraria do Estado

10.2.1 — Limitações dos sistemas de informação e controlo
10.2.2 — Disponibilidades e rendimentos relevantes fora do Tesouro
10.2.3 — Incumprimento da UTE por Serviços Integrados (SI)
10.2.4 — Incumprimento da UTE por Serviços e Fundos Autónomos (SFA)
10.2.5 — Incumprimento da UTE por Empresas Públicas (EP)
10.2.6 — Dispensa do cumprimento da UTE
10.2.7 — Subsistência de deficiências por corrigir

10.3 — Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro

Caixa 6 — Atividade do Fundo de Resolução

Parte C — A Conta da Segurança Social

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

12.1.1 — Principais medidas legislativas com impacto na execução orçamental
12.1.2 — Orçamento inicial, alterações orçamentais e orçamento final

12.2 — Conta da Segurança Social

12.2.1 — Consolidação de contas
12.2.2 — Execução orçamental
12.2.3 — Balanço
12.2.4 — Demonstração de resultados

13 — Análises Complementares

13.1 — Caracterização do sistema de pensões da responsabilidade da SS
13.1.1 — Caracterização da população alvo
13.1.2 — Pensões médias mensais da SS
13.1.3 — Despesas com pensões
13.1.4 — Financiamento do sistema de pensões da SS
13.1.5 — Pensões — Análise procedimental e processual

13.2 — O desemprego

13.2.1 — Enquadramento geral
13.2.2 — Beneficiários de prestações de desemprego
13.2.3 — Prestações de desemprego médias mensais

13.2.4 — Despesa com prestações de desemprego
13.2.5 — Financiamento

13.3 — Património financeiro

13.3.1 — Comportamento dos mercados financeiros
13.3.2 — Desempenho do Fundo de Estabilização
13.3.3 — Análise da estratégia e resultados

Caixa 7 — Caixa Geral de Aposentações (CGA)

Parte D — Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

14 — Consolidação das contas

14.1 — Conta consolidada da administração central e segurança social
14.2 — Procedimentos de consolidação na CGE de 2015
14.3 — O saldo estrutural
14.4 — O saldo para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE)

15 — Acolhimento de Recomendações do Tribunal

15.1 — Grau de Acolhimento
15.2 — Recomendações não acolhidas pela Administração Central
15.3 — Recomendações não acolhidas pela Segurança Social

16 — Conclusões e Recomendações

Caixa 8 — Riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais

17 — Juízo sobre a Conta

A) Conta da Administração Central
B) Conta da Segurança Social

Índice de Quadros

Parte A — Enquadramento Macroeconómico

Quadro 1 — Cenário de base do OE 2015, revisão, projeções de outras entidades e valores verificados
Quadro 2 — Previsão orçamental, revisão e valores verificados (em contabilidade nacional)
Quadro 3 — Portugal — principais indicadores económicos

Parte B — A Conta Geral do Estado

Quadro 1 — Administração central — alterações de natureza económica
Quadro 2 — Execução orçamental da administração central
Quadro 3 — Receita da Administração Central — Principais Agregados
Quadro 4 — Principais casos de deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais
Quadro 5 — Receita da Administração Central — Receita Fiscal
Quadro 6 — Omissão de impostos na receita do Estado
Quadro 7 — Omissão de fluxos financeiros na contabilização da receita dos principais impostos
Quadro 8 — Ciclo da RF obtida por combate à fraude e à evasão em 2015 (a)
Quadro 9 — Resultados da IT em 2015 (por imposto)
Quadro 10 — Ciclo da RF obtida por Ação Inspetiva em 2015 (a)
Quadro 11 — Evolução dos créditos fiscais
Quadro 12 — Receita cobrada pela AT
Quadro 13 — Informação sobre a dívida em cobrança coerciva
Quadro 14 — Informação sobre a prescrição de dívidas
Quadro 15 — Adiamento da abertura das propostas de venda
Quadro 16 — Receita consolidada da Administração Central — Receitas correntes não fiscais
Quadro 17 — Receita consolidada da Administração Central — Receitas de capital
Quadro 18 — Receita da Administração Central — Financiamento do Estado às EPR/NEPR
Quadro 19 — Grau de execução das tarefas do projeto em 25/10/2016
Quadro 20 — Despesa consolidada face ao orçamento e ao ano anterior (2014-2015), por classificação económica
Quadro 21 — Impacto dos erros de classificação económica
Quadro 22 — Despesa da administração central por programa orçamental e principais agrupamentos de despesa
Quadro 23 — QPPO 2015: previsão, revisões, execução e desvio — despesa financiada por receitas gerais
Quadro 24 — Efeito da utilização das contas de saldos do Cap. 60 entre 2013 e 2015
Quadro 25 — Erros detetados na especificação da classificação económica
Quadro 26 — Omissão de despesa na CGE
Quadro 27 — Erros na reclassificação da despesa de 2014, para efeitos da sua comparação com a despesa de 2015
Quadro 28 — Receita despesa e saldo da administração central
Quadro 29 — Valor nominal do stock da dívida pública (SI)
Quadro 30 — Evolução da dívida representada por derivados (SI)
Quadro 31 — Stock da dívida consolidada em valor nominal (SI)
Quadro 32 — Dívida consolidada por tipo de instrumento (SI)
Quadro 33 — Stock das contas-margem e respetivos juros (2011-2015)
Quadro 34 — Valor nominal do stock da dívida (SFA)
Quadro 35 — Evolução da dívida representada por derivados (SFA)
Quadro 36 — Fluxos financeiros (SFA)
Quadro 37 — Valor nominal do stock da dívida consolidada (SFA)
Quadro 38 — Fluxos financeiros consolidados (SFA)
Quadro 39 — Stock da dívida consolidada — principais SFA

Quadro 40 — Valor nominal do stock da dívida consolidada do Estado
Quadro 41 — Dívida direta do Estado e dívida das administrações públicas (Conceito de Maastricht) — 2015
Quadro 42 — Responsabilidades do Estado por garantias prestadas
Quadro 43 — Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2015
Quadro 44 — Alterações a garantias de anos anteriores
Quadro 45 — Responsabilidades assumidas pelo Estado
Quadro 46 — Carteira por tipo de operação e por banco aderente
Quadro 47 — Dívida das Sociedades veículo do ex-BPN garantida pelo Estado
Quadro 48 — Responsabilidades de SFA por garantias pessoais prestadas
Quadro 49 — Pagamentos do Estado em 2015 em execução de garantias
Quadro 50 — FCGM — Nível de sinistralidade
Quadro 51 — Apólices de seguro garantidas em 2015
Quadro 52 — Responsabilidades do Estado no final de 2015
Quadro 53 — Balanço entre receita e despesa associada às garantias
Quadro 54 — Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (art. 127.º)
Quadro 55 — Dívida não financeira das EPR
Quadro 56 — Transferências da União Europeia — Divergências apuradas
Quadro 57 — Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE
Quadro 58 — Fluxos financeiros para o SPE
Quadro 59 — Empresas beneficiárias de empréstimos, aumentos de capital e indemnizações compensatórias
Quadro 60 — Fluxos financeiros com origem no SPE
Quadro 61 — Fluxos financeiros para as Administrações Regional e Local em 2015
Quadro 62 — Fluxos financeiros destinados à Administração Regional
Quadro 63 — Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central
Quadro 64 — Fluxos financeiros destinados à Administração Local
Quadro 65 — Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central
Quadro 66 — Evolução da despesa fiscal
Quadro 67 — Principais benefícios da despesa fiscal em IRC
Quadro 68 — Situação dos contratos de concessão de Benefícios Fiscais ao Investimento
Quadro 69 — Apoios financeiros não reembolsáveis (2013-2015)
Quadro 70 — Apoios financeiros não reembolsáveis — por classificação económica (2015)
Quadro 71 — Apoios financeiros não reembolsáveis — por entidade pagadora
Quadro 72 — Fluxos com o Sector Financeiro Nacional — 2008-2015 (por tipo e entidade beneficiária)
Quadro 73 — Fluxos com o Sector Financeiro Nacional — 2015 (por tipo e entidade beneficiária)
Quadro 74 — Apoios Públicos ao Sistema Financeiro 2008-2015 (por tipo de apoio)
Quadro 75 — Carteira de ativos financeiros dos SI
Quadro 76 — Empréstimos contratados em 2015 pela DGTF
Quadro 77 — Receita e despesa com ativos financeiros 2015 — Comparação da previsão inicial (OE) com a execução (CGE)
Quadro 78 — Património financeiro consolidado dos serviços integrados
Quadro 79 — Evolução do património financeiro não consolidado dos SFA/EPR
Quadro 80 — Variação registada em 2015 na carteira de créditos da Parvalorem
Quadro 81 — Confronto entre as receitas da CGE 2015 e as apuradas através das Instruções
Quadro 82 — Confronto entre as despesas da CGE 2015 e as apuradas através das Instruções
Quadro 83 — Evolução do património financeiro consolidado subsector dos SFA
Quadro 84 — Património Financeiro Consolidado — Evolução Global em 2015
Quadro 85 — Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN — 31/12/2015
Quadro 86 — Evolução dos registos no SIIE
Quadro 87 — Receita obtida em 2015 com operações imobiliárias
Quadro 88 — Despesa paga em 2015 com operações imobiliárias
Quadro 89 — Princípio da Onerosidade em 2014 e em 2015 — Valor anual devido e valores em dívida
Quadro 90 — Receitas e despesas do FRCP em 2015
Quadro 91 — Correção da Demonstração dos Fluxos de Caixa
Quadro 92 — Conta dos Fluxos Financeiros
Quadro 93 — Balanço da Tesouraria do Estado
Quadro 94 — Disponibilidades e Rendimentos de OSUTE
Quadro 95 — Disponibilidades e Rendimentos de Serviços Integrados
Quadro 96 — Disponibilidades e Rendimentos de SFA
Quadro 97 — Disponibilidades e Rendimentos de EPR
Quadro 98 — Disponibilidades e Aplicações de IES
Quadro 99 — IES em incumprimento da UTE em 31/12/2015
Quadro 100 — Disponibilidades e Rendimentos de EP
Quadro 101 — OSUTE dispensados do cumprimento da UTE
Quadro 102 — Rendimentos auferidos e rendimentos entregues ao Estado
Quadro 103 — Principais receitas e despesas

Parte C — A Conta da Segurança Social

Quadro 1 — Alterações orçamentais
Quadro 2 — Receitas por classificação económica
Quadro 3 — Desagregação da receita de “Contribuições”
Quadro 4 — Receitas por origem
Quadro 5 — Despesas por classificação económica
Quadro 6 — Despesa por aplicações
Quadro 7 — Saldo de execução orçamental (SEO) por componentes e subsistemas
Quadro 8 — Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas
Quadro 9 — Balanço da segurança social
Quadro 10 — Evolução do Imobilizado no triénio 2013 a 2015
Quadro 11 — Localização dos bens no módulo AA — Por tipo de bem
Quadro 12 — Localização dos bens no módulo AA — Por Instituto
Quadro 13 — Bens adquiridos em 2015 — Por Instituto

Quadro 14 — Dívida de terceiros
Quadro 15 — Dívida de contribuintes
Quadro 16 — Disponibilidades
Quadro 17 — Reconciliações bancárias (em número e valor)
Quadro 18 — Subvalorização de saldos em disponibilidades (IGFSS e ISS)
Quadro 19 — Demonstração de resultados da segurança social — 2013 a 2015
Quadro 20 — Beneficiários de pensões
Quadro 21 — Pensões e complementos
Quadro 22 — Pensões do regime contributivo (sistema previdencial – repartição)
Quadro 23 — Pensões do Sistema Regimes Especiais
Quadro 24 — Pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania)
Quadro 25 — N.º de prestações de desemprego no período 2011/2015
Quadro 26 — Valor médio mensal processado com SD e SSD por beneficiário no período 2013/2015
Quadro 27 — Evolução da despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego
Quadro 28 — Financiamento das prestações de desemprego do sistema previdencial — repartição
Quadro 29 — Desagregação do valor acrescentado à carteira
Quadro 30 — Composição e variação homóloga dos ativos da carteira
Quadro 31 — CGA — Fontes de financiamento
Quadro 32 — CGA — Reservas dos Fundos de Pensões
Quadro 33 — CGA — Aplicação de Recursos

Parte D — Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

Quadro 1 — Conta consolidada da administração central e segurança social de 2015
Quadro 2 — Operações reclassificadas
Quadro 3 — Composição do saldo estrutural — 2015
Quadro 4 — Saldos e ajustamentos — ótica da contabilidade pública para a da contabilidade nacional (2015)
Quadro 5 — Evolução da dívida pública, 2011-2015

Índice de Gráficos

Parte A — Enquadramento Macroeconómico

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

Parte B — A Conta Geral do Estado

Gráfico 1 — Evolução e distribuição da dívida em cobrança coerciva
Gráfico 2 — Revisões do quadro plurianual de programação orçamental
Gráfico 3 — Reposições não abatidas nos pagamentos e saldos de gerência anterior
Gráfico 4 — Serviços/ orgânicas com o peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total superior a 20% (em %)
Gráfico 5 — Evolução das receitas, despesas e saldo da administração central (2011-2015)
Gráfico 6 — Evolução dos principais agregados da receita e da despesa da administração central (2011-2015)
Gráfico 7 — Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas
Gráfico 8 — Responsabilidades do Estado no final de 2015 por países
Gráfico 9 — Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia — 2013 a 2015
Gráfico 10 — Transferências para a União Europeia em 2015
Gráfico 11 — Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2015 (Portugal 2020)
Gráfico 12 — Execução financeira acumulada do Portugal 2020
Gráfico 13 — Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31/12/2015
Gráfico 14 — Programação e execução acumulada do FEADER e do FEP, em 31/12/2015
Gráfico 15 — Verbas para as Autarquias Locais excluindo os fluxos processados pela DGAL
Gráfico 16 — Evolução da despesa fiscal
Gráfico 17 — Distribuição sectorial dos apoios financeiros em 2015
Gráfico 18 — Distribuição dos apoios financeiros por áreas — 2015
Gráfico 19 — Valor dos apoios em % das necessidades de financiamento da CGE 2008-2015
Gráfico 20 — Garantias Pessoais do Estado ao Sistema Financeiro 2008-2015 — Responsabilidades efetivas

Parte C — A Conta da Segurança Social

Gráfico 1 — Receita e despesa efetiva por componentes e subsistemas
Gráfico 2 — Valor e variação homóloga do saldo de execução efetiva
Gráfico 3 — Variação (%) da receita e despesa efetiva
Gráfico 4 — Variação (%) das contribuições e pensões
Gráfico 5 — Receitas em percentagem do PIB
Gráfico 6 — Despesas em percentagem do PIB
Gráfico 7 — Evolução do sistema previdencial (SP)
Gráfico 8 — Beneficiários ativos e passivos do SSS — índice de dependência
Gráfico 9 — Pensões médias mensais
Gráfico 10 — Evolução da despesa com pensões no quinquénio
Gráfico 11 — Taxas de emprego e taxas de desemprego
Gráfico 12 — Taxas de desemprego por duração de procura
Gráfico 13 — Oferta de emprego no ano de 2015

Gráfico 14 — Procura de emprego no ano de 2015
Gráfico 15 — N.º de desempregados (total e inscritos) vs n.º de prestações de desemprego
Gráfico 16 — Evolução da despesa com prestações de desemprego e Estágios
Gráfico 17 — Evolução do valor do Fundo
Gráfico 18 — Limites à composição da carteira e rendibilidade
Gráfico 19 — Rendibilidade e Risco
Gráfico 20 — Cobertura das Pensões pelo FEFSS
Gráfico 21 — FEFSS em % do PIB
Gráfico 22 — Grau de dependência do n.º de aposentados/pensionistas face ao n.º de subscritores
Gráfico 23 — Índice de cobertura das despesas com pensões

Parte D — Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

Gráfico 1 — Responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas, 2011-2015
Gráfico 2 — Impacto orçamental do envelhecimento da população (cenários base e alternativos), 2015-2100
Gráfico 3 — Composição da receita e da despesa públicas, 2016-2021
Gráfico 4 — Evolução do défice e dívida pública e contributos para a variação do PIB, 2016-2021

Principais Abreviaturas

7.º PQ	Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico
AA	Módulo de Gestão de Imobilizado
ACL	Academia das Ciências de Lisboa
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
ADFOC	Anexo às Demonstrações Financeiras e Orçamentais Consolidadas
ADSE	Direcção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
AEOAC	Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central
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, SA
AP	Administrações Públicas
APFF	Administração do Porto Figueira da Foz
APFFIP	Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios
APH	Academia Portuguesa de História
APL	Administração do Porto de Lisboa
APVC	Administração do Porto Viana do Castelo
ARS	Administração Regional de Saúde
ARSC	Administração Regional de Saúde do Centro
ARSLVT	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo
ARSN	Administração Regional de Saúde do Norte
ASECE	Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
Banif	Banco Internacional do Funchal
BCE	Banco Central Europeu
BCP	Banco Comercial Português
BdP	Banco de Portugal
BDP	Base de Dados dos Pensionistas
BEI	Banco Europeu de Investimentos
BES	Banco Espirito Santo
BF	Benefício Fiscal
Bndbu	Base Nacional de Dados de Beneficiários e Utentes
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
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA
CAV	Contribuição para o Audiovisual
CCSDTSSS	Centro Cultural Social e Desportivo dos Trabalhadores da Saúde e Segurança Social
CD	Conselho Diretivo
CD	Centro Distrital
CDSS	Centros Distritais do ISS, IP
CE	Classificação Económica
CE	Comunidade Europeia
CE	Comissão Europeia
CEB	Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEMG	Caixa Económica do Montepio Geral
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CFR	Certificados de Fundos de Reforma
CGA	Caixa Geral de Aposentações, IP
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CHLC	Centro Hospital de Lisboa Central, EPE
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIME	Cadastro e Inventário dos Móveis do Estado

CMGE	Caixa Económica Montepio Geral
CMVM	Comissão do Mercado Valores Mobiliários
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
CNIS	Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade
CNP	Centro Nacional de Pensões
CoCo's	Obrigações subordinadas de conversão contingente
COSEC	Companhia de Seguro de Créditos
CP	Curto Prazo
CP	Comboios de Portugal, EP
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPCJ	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens em Risco
CPN	Comparticipação Pública Nacional
CPT	Código do Processo do Trabalho
CRC	Conservatória do Registo Comercial
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRP	Certificados de Renda Perpétua
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, SA
CVI	Comissão de Verificação de Incapacidades
DA	Direitos Aduaneiros
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DF	Demonstrações Financeiras
DF	Despesa Fiscal
DGADR	Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Regional
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGE	Direção-Geral da Educação
DGESTE	Direção-Geral dos Equipamentos Escolares
DGO	Direção-Geral do Orçamento
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
DR	Demonstração de Resultados
DR	Diário da República
DRAGAPOR	Dragagens de Portugal, SA
DRAPN	Direção-Regional da Agricultura e Pescas do Norte
DUE	Deliberação Unânime por Escrito
EC-CS	Módulo de Consolidação – Consolidação Financeira
ECE	Entidade Contabilística Estado
EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas do Alqueva, SA
EFFAS	Federação Europeia de Associações de Analistas Financeiros
EGE	Encargos Gerais do Estado
ENVC	Estaleiros Navais de Viana do Castelo
EP	Empresa Pública
EP	Estradas de Portugal, SA
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Entidade Pública Reclassificada
EQ-QREN	Empréstimo Quadro - Quadro de Referência Estratégico Nacional
ERASMUS+	Programa da UE para a Educação, a Formação, a Juventude e o Desporto
ERSE	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
ESTAMO	Participações Imobiliárias, SA
ETF	Exchange Traded Funds
EUA	Estados Unidos da América
EURATOM	Comunidade Europeia da Energia Atómica
EU-SILC	European Union – Statistics on Income and Living Conditions
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FCR	Fundo de Certificados de Reforma
FCR	Fundo de Capital de Risco
FCT	Fundo de Compensação do Trabalho
FdR	Fundo de Resolução
FEAC	Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEF	Fundo Europeu de Estabilidade Financeira
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FEF	Fundo Equilíbrio Financeiros
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEI	Fundo Especial de Investimento
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FEP	Fundo Europeu das Pescas
FESSPBC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos

FET	Fundo de Estabilização Tributário
FFF	Fundo Financiamento das Freguesias
FGA	Fundo de Garantia Automóvel
FGCT	Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FI	Informação Financeira
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
FLAD	Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
FP	Fundo de Pensões
FRCP	Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FSE	Fundo Social Europeu
FSM	Fundo Social Municipal
FSS	Fundo de Socorro Social
GC	Gestão de Contribuintes
GESTNAVE	GESTNAVE – Serviços Industriais, SA
GNR	Guarda Nacional Republicana
GR	Gestão de Remunerações
HORIZONTE 2020	Programa-Quadro Comunitário de Investigação e Inovação
IP	Instituto Público
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação, IAPMEI, IP
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, IGCP, EPE
IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP
IGFEJ	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
IGMTSSS	Inspeção Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP
II	Instituto de Informática, IP
INAC	Autoridade Nacional Aviação Civil
INCM	Imprensa Nacional Casa da Moeda
INDEP	Indústrias Nacionais de Defesa, E.P
INE	Instituto Nacional de Estatística
IP	Instituto Público
IP	Infraestruturas de Portugal, SA
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IPO	Instituto Português de Oncologia
IPRA	Instituto Público da Região Autónoma dos Açores
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
ISS	Instituto da Segurança Social, IP
ISSA	Instituto da Segurança Social nos Açores, IPRA
ISSM	Instituto da Segurança Social da Madeira, IP-RAM
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LQIP	Lei Quadro dos Institutos Públicos
M	Milhões
m	Milhares
MAM	Ministério da Agricultura e do Mar
MARCONI	Companhia Portuguesa Rádio Marconi, SA
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
MF	Ministério das Finanças
MLP	Médio e Longo Prazo
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
n.a.	Não aplicável
NAV	Navegação Aérea de Portugal, EPE
NCP	Normas de Contabilidade Pública
NEPR	Nova Empresa Pública Reclassificada
NIB	Número de Identificação Bancária
NIF	Número de Identificação Fiscal
NISS	Número de Identificação da Segurança Social
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE	Orçamento do Estado
OPART	Organismo de Produção Artística
OROC	Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
OSS	Orçamento da Segurança Social
p.b.	Pontos Base
p.p.	Pontos Percentuais
PAE	Políticas Ativas de Emprego
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAIC	Programas de Ação de Iniciativa Comunitária
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PCSS	Parecer da Conta da Segurança Social
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PE	Programa de Estabilidade
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
PORTUGAL 2020	Acordo de Parceria entre Portugal e a CE 2014-2020
PPP	Parcerias Público-Privadas
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PRODERAM	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira
PROMAR	Programa Operacional Pesca
PRORURAL	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores
PRRN	Programa da Rede Rural Nacional
PS	Pensão Social
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
RCM	Resolução Conselho Ministros
RDP	Rádio Difusão Portuguesa
REFER	Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE
RERD	Regime Excecional de Regularização de Dívidas Fiscais e à Segurança Social
RESSAA	Regime Especial de Segurança Social das Atividade Agrícolas
RGSS	Regime Geral da Segurança Social
RNAP	Reposição não abatida nos pagamentos
RNB	Rendimento Nacional Bruto
RNC	Regime não contributivo
RNCE	Regime não Contributivo ou Equiparado
ROC	Revisor Oficial de Contas
ROE	Relatório do Orçamento do Estado
RPSC	Regime de proteção social convergente
RPT	Recursos Próprios Tradicionais
RSI	Rendimento Social de Inserção
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
RTP	Rádio e Televisão de Portugal, SA
S3CP	Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas
SAD	Sociedade Anónimas Desportivas
SAP	System Applications and Products in Data Processing (Release 3)
SCML	Santa Casa de Misericórdia de Lisboa
SD	Subsídio de Desemprego
SEAF	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
SEATF	Secretário de Estado Adjunto do Tesouro e Finanças
SEC 2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, 2010
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEO	Saldo de Execução Orçamental
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SFAC	Serviços e Fundos da Administração Central
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SIF	Sistema de Informação Financeira
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIIE	Sistema de Informação de Imóveis do Estado
SIP	Sistema Integrado de Pensões
SISS	Sistema Integrado da Segurança Social
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPE	Sector Público Empresarial

SPMS	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
SS	Segurança Social
SSD	Subsídio Social de Desemprego
SSS	Sistema de Segurança Social
STCP	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA
TCMA	Taxa de Crescimento Média Anual
TdC	Tribunal de Contas
TDP	Títulos de dívida pública
TIR	Taxa Interna de Rendibilidade
Tmvh	Taxa média de Variação Homóloga
TNDM	Teatro Nacional Dona Maria II
TNSJ	Teatro Nacional São João
TSU	Taxa Social Única
Tvh	Taxa de variação homóloga
TWRR	Time Weighted Rate of Return
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
UE-SILC	UE-Statistics on Income and Living Conditions
UMP	União das Mutualidades Portuguesas
UN	União das Misericórdias
USD	Dólar dos Estados Unidos
UTAM	Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial
UTE	Unidade da Tesouraria do Estado
Vh	Variação homóloga

SUMÁRIO

Sumário

1 — O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, incluindo a da Segurança Social, dentro do prazo fixado na lei.

2 — O Parecer incide sobre a Conta Geral do Estado, que inclui as contas do sector público administrativo da administração central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos, incluindo estes as designadas EPR) e a conta da Segurança Social. As contas da Administração Central são apresentadas apenas 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 do Trabalho, Solidariedade 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 2015, o Programa de Estabilidade 2015/2019 e a CGE não apresentam informação suficiente sobre os pressupostos de base macroeconómica e a sua relação com a orçamentação/execução das receitas e despesas públicas. A CGE não quantifica os impactos das medidas de consolidação orçamental.

Conta Geral do Estado — Administração Central

5 — O OE inicialmente aprovado pela Assembleia da República foi significativamente alterado ao longo do ano, tendo a receita efetiva aumentado €1.242M e a despesa efetiva €2.437M. A dotação provisional voltou a ser predominantemente utilizada para reforçar dotações suborçamentadas e não para fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis, como determina a lei.

6 — A receita contabilizada da administração central depois de consolidada (€55.528M) aumenta 3,3% (€1.758M) influenciada pelo acréscimo de 4,9% (€1.859M) nas receitas fiscais (€40.123M) e pelo decréscimo de 19,4% (€1.107M) nas contribuições para a CGA e ADSE (€4.601M). A evolução da receita fiscal resulta, sobretudo, dos acréscimos de 7,4% no IVA (€1.022M) e de 15,4% no IRC (€701M) para os quais concorrem, por um lado, o aumento da cobrança e, por outro, a diminuição dos reembolsos. A redução das contribuições decorre do decréscimo de 20,6% na receita da CGA (€1.033M).

Summary

1 — The Court of Accounts hereby issues its Opinion on the General State Account and the Social Security Account for the year 2015, within the deadline set by law.

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

3 — The examination of the accounts is based upon preparatory work carried out by the Court through the year in the departments responsible for implementing the budget, such as the Ministry of Finance and the Ministry of Labour, Solidarity and Social Security, and upon audits (whether financial or oriented) addressing specific areas of budget management and execution.

Macroeconomic and Budgetary Framework

4 — The Report on the 2015 State Budget, the Stability Programme for 2015/2019 and the General State Account do not provide enough information on the underlying macroeconomic assumptions and their relationship with the budgeting/execution of public revenue and expenditure. The General State Account does not quantify the impact of fiscal consolidation measures.

General State Account — Central Government

5 — The State Budget initially approved by Parliament was substantially amended throughout the year: effective revenue increase of EUR 1.2 billion and effective expenditure of EUR 2.4 billion. The provisional appropriation was again used mainly to reinforce underestimated budget appropriations rather than to meet unforeseeable and unavoidable expenditure, as determined by law.

6 — The central government consolidated revenue (EUR 55.5 billion) increased by 3.3% (EUR 1.8 billion), driven by a 4.9% increase (EUR 1.9 billion) in tax revenue (EUR 40.1 billion) and a decrease of 19.4% (EUR 1.1 billion) in the public servants' pension and health schemes contributions (EUR 4.6 billion). The tax revenue increase is mainly due to a 7.4% increase in VAT (EUR 1.0 billion) and a 15.4% corporate income tax increase (EUR 701 million), due to increased collection and to a reduction of tax refunds. The contributions decrease was mainly due to a 20.6% reduction in the civil servants' pension scheme revenue (EUR 1.0 billion).

7 — O exame das receitas da administração central inscritas na CGE voltou a evidenciar casos relevantes de desrespeito de princípios orçamentais, incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e insuficiências dos sistemas de contabilização e controlo (que permitem omissões materiais e autonomia financeira a entidades que, indevidamente, registam receitas do Estado como receitas próprias). Com efeito, persistem em 2015 as principais deficiências detetadas pelo Tribunal que constituem limitações importantes para o exame e formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores contabilizados. As contribuições de serviço rodoviário (entregue à Infraestruturas de Portugal), para o audiovisual (entregue à RTP) e sobre a industria farmacêutica (entregue à Administração Central do Sistema de Saúde) subsistem como exemplos de omissão de receitas do Estado por serem contabilizadas diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado (€1.697M em 2015).

8 — A CGE continua sem apresentar resultados quantitativos do combate à fraude e à evasão fiscais e o Relatório que, nesse âmbito, o Governo apresentou à Assembleia da República não discrimina os valores das liquidações adicionais e das coletas recuperadas por imposto, como exigido pela lei. Não é, pois, possível concluir sobre os resultados desse combate nem sobre a receita fiscal dele decorrente. Porém, a AT passou a prestar informação ao Tribunal segundo a qual a receita fiscal em questão totaliza €239M em 2015 (mais € 60 M e 33,8% do que em 2014).

9 — O processo de implementação da Entidade Contabilística Estado, não obstante constituir um elemento essencial para concretizar, a partir de 12/09/2018, o modelo definido pela nova LEO, não se encontra definido nem integralmente calendarizado. Acresce que o projeto piloto em curso que não comporta todas as operações contabilísticas que integrarão a ECE regista já um atraso significativo. Atrasos na implementação da ECE põem em risco a elaboração do balanço e da demonstração de resultados da administração central do Estado, prevista para a CGE de 2019, nos termos da nova LEO.

10 — A despesa consolidada da administração central, incluindo os ativos e passivos financeiros considerados, foi de €65.754M. A comparabilidade da despesa face ao ano anterior é substancialmente afetada, sobretudo pela diferença entre os perímetros considerados (em 2015 foram incluídas no perímetro orçamental 95 novas EPR).

11 — Na contabilização da despesa verificaram-se situações de desrespeito dos princípios da anualidade (contabilização como despesa paga de transferências para contas bancárias dos próprios serviços destinadas a serem utilizadas no ano seguinte), da universalidade (a CGE não integra a despesa de todos os serviços e entidades públicas), da especificação (erradas classificações de despesas, estas a motivar correções efetuadas pelo Tribunal com impacto no total da despesa efetiva e no saldo), da não compensação (despesas contabilizadas por valores líquidos, ou seja, deduzidas de receitas de natureza semelhante) e do cabimento prévio (pagamentos sem que existisse dotação disponível na correspondente rubrica de despesa).

12 — Apesar das limitações à comparabilidade antes referidas, dentro de um universo comparável, a despesa consolidada da administração central registou uma diminuição de € 4.855 M face a 2014, em resultado maioritariamente do decréscimo da despesa: em ativos financeiros [€–3.846M, por efeito das resoluções bancárias (€2.255 M no Banif em 2015 e €3.900M no Novo Banco em 2014), da redução nos empréstimos e dotações de capital às novas EPR (€–907M) e da diminuição nos empréstimos a empresas públicas não reclassificadas (€–747M)]; em transferências correntes (€–434M, em particular para a segurança social €–402M); e em despesas com pessoal (€–363M, em especial pela não continuação do programa de rescisões por mútuo acordo). Já a despesa com aquisição de bens de capital aumentou em €352M (dos quais €177M em concessões rodoviárias e €130M com a conclusão do túnel do Marão).

13 — A execução dos Programas Orçamentais, 15 no total, não é avaliada e quantificada segundo indicadores previamente fixados.

14 — Os valores inicialmente fixados no Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) para cada um dos programas orçamentais, que são vinculativos para o ano em questão, foram sucessivamente alterados para mais; na execução, em cinco PO foram excedidos os limites revistos. Este procedimento retira ao QPPO todo o efeito disciplinador das finanças públicas, propósito que esteve na génese da sua estatuição.

7 — The examination of central government revenue accounted for in the General State Account has once more shown relevant cases of non-compliance with budgetary principles and legal provisions ruling revenue collection and accounting, as well as of shortcomings in the control and accounting systems (resulting in material omissions in the State Account while allowing for financial autonomy for entities unduly registering them as their own revenues). In fact, the main shortcomings identified by the Court, which are important limitations to the examination and formulation of an audit opinion on the amounts recorded, persist in 2015. The road service contribution (paid to Infraestruturas de Portugal), the audio-visual contribution (paid to Rádio e Televisão de Portugal) and the pharmaceutical industry contribution (paid to the Central Administration of the Health System) continue as examples of omission of State revenue because they are directly accounted for by the entities to which these revenues are allocated (EUR 1.7 billion in 2015).

8 — The General State Account presents no quantitative outcomes of the fight against fraud and tax evasion, and the report on this particular subject submitted by Government to Parliament does not discriminate, by tax, the additional amounts liquidated and those collected, as required by law. Therefore, it is neither possible to conclude on the results of this fight nor on the resulting tax revenue. However, the Tax and Customs Administration provided information to the Court reporting that the tax revenue in question amounts to EUR 239 million in 2015 (EUR 60 million, 33.8% more than in 2014).

9 — The implementation process of the State Accounting Entity, despite being an essential element of the model defined by the new Budgetary Framework Law due to be fully enforced by 12 September 2018, is not yet defined and fully scheduled. In addition, the current pilot project - which does not include all the accounting operations that will be part of this Entity - is already significantly behind schedule. Delays in the implementation of the State Accounting Entity jeopardize the timely preparation of the balance sheet and income statement of central government, planned for the General State Account of 2019, in accordance with the new Budgetary Framework Law.

10 — Central government consolidated expenditure, including relevant financial assets and liabilities expenditures, amounted to EUR 65.8 billion. The comparability with the previous year of the expenditure is substantially affected mainly by the difference between the budget perimeters (in 2015, 95 new public entities were included in the budget).

11 — In expenditure accounting procedures there were cases of non-compliance with the principles of annuality (fund transfers to bank accounts allocated to be used only in the following year accounted for as expenditure of the current year), universality (the General State Account does not include the expenditure of all public services and agencies) specification (incorrectly classified expenditure, which imply corrections by the Court, with impact on the total of the effective expenditure and on the balance), non-compensation (expenditure recognized on a net basis, i.e., after deduction of revenues of a similar nature) and of the respect for the appropriations limits (payments with no appropriations available in the corresponding budgetary expenditure item).

12 — Despite the above-mentioned comparability limitations, the central government consolidated expenditure decreased by EUR 4.9 billion compared to 2014, as a result of expenditure decreases on financial assets EUR –3.8 billion, due to the banking resolutions (EUR 2.3 billion on Banif in 2015 and EUR 3.9 billion on Novo Banco in 2014), of the reduction in loans and capital injections to the new reclassified public entities (EUR –907 million) and of decrease in loans to non-reclassified public companies (EUR –747 million); in current transfers (EUR –434 million, in particular for social security EUR –402 million); and staff costs (EUR -363 million, in particular due to the end of the mutual agreement termination programme). Expenditure on the acquisition of capital goods increased by EUR 352 million (of which EUR 177 million for road concessions and EUR 130 million for completion of the Marão tunnel).

13 — The implementation of the Budget Programmes, 15 in total, is not evaluated and quantified according to previously established indicators.

14 — The amounts initially set for each of the budget programs in the Multiannual Budget Programming Framework, which are binding for the year in question, were successively increased; the revised limits of five of the implemented programmes were exceeded. This way of proceeding prevents the disciplining effect on public finances, which was the purpose of the Multiannual Budget Programming Framework.

15 — O POCP continua a não ser plenamente aplicado nos estabelecimentos de educação e ensino não superior. Em 2015 foi aprovado um novo sistema contabilístico para a Administração Pública, o SNC-AP, a aplicar por todas as entidades em 1 de janeiro de 2017. Esta data foi já adiada para 1 de janeiro de 2018. Porém, as informações recolhidas junto do Ministério das Finanças e das entidades executoras evidenciam riscos que não permitem garantir que esta última data seja cumprida. O adiamento da implementação do SNC-AP poderá pôr em risco a elaboração do balanço e da demonstração de resultados da Administração Central do Estado, prevista para a CGE de 2019, nos termos da nova LEO.

16 — Em 2015 o principal instrumento de financiamento foram as Obrigações do Tesouro; também a dívida de retalho (Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro Poupança Mais) contribuiu para o financiamento líquido do ano. A dívida dos empréstimos obtidos por via do Programa de Assistência Económica e Financeira sofreu uma redução em resultado da amortização parcial antecipada do empréstimo do Fundo Monetário Internacional.

17 — A CGE (Mapa XXIX) continua a não incluir a dívida dos SFA (onde se integram as EPR) e a dívida representada por derivados e locações financeiras.

18 — Feitas as correções devidas, o Tribunal apurou que: o valor nominal da dívida consolidada do Estado (serviços integrados, serviços e fundos autónomos e segurança social) era de €225.264M em 31/12/2015, mais €6.336M (2,9%) do que em 31/12/2014; foram pagos juros no montante de € 7.917 M e com outros encargos da dívida pública €118M. Com particular incidência nas novas EPR, a CGE apresenta numerosas incorreções de classificação económica, omissões e compensações de receita e despesa com passivos financeiros que conduziram à subvalorização dos respetivos montantes. O justo valor dos contratos de derivados financeiros relativos a seis empresas, com destaque para a Metropolitano de Lisboa e a Metro do Porto, aumentou €133M (8,5%) passando a €–1.439M em 31/12/2015, continuando suspensos os pagamentos associados a um conjunto de operações em contencioso das quais, em caso de desfecho desfavorável dos litígios, resultará uma despesa significativa.

19 — Ao longo do ano de 2015, o Estado manteve na Tesouraria um saldo médio de €13.856M (em boa parte resultante da emissão de dívida), cujo custo líquido atingiu €210 M.

20 — Em 2015 foram concedidas garantias pessoais do Estado a operações de financiamento no total de €412M todas ao abrigo do regime geral. No final de 2015, as responsabilidades por garantias ascendiam a €25.047M, repartidas por garantias a operações de financiamento (€24.086) e por seguros de crédito e similares (€961M), tendo-se registado uma redução de € 1.292 M, (–5%) face ao ano anterior. Foram pagos €39M em execução de garantias.

21 — O relatório da CGE apenas evidencia a dívida não financeira no final de 2015 dos subsectores dos SI e dos SFA (sem EPR) e parte do SNS. Porém, esses dados também não são rigorosos no que respeita aos valores que servem de base ao seu apuramento. Em 31/12/2015 a dívida a fornecedores externos das entidades do SNS, incluindo hospitais empresarializados, era cerca de €1.765M e a dívida de "passivos não financeiros" das EPR (excluindo as do SNS) de €205M.

22 — A Conta Geral do Estado continua a não evidenciar com rigor os recursos comunitários transferidos para Portugal. A utilização dos fundos europeus em 2015 permite concluir que a fase final de execução dos Programas Operacionais cofinanciados do período 2007-2014 decorreu em níveis adequados, mas que a execução dos programas do período 2014-2020 apresenta níveis muito baixos, com exceção dos programas da área do desenvolvimento rural e dos financiados pelo Fundo Social Europeu.

23 — A CGE não reflete de forma fidedigna, completa e agregada os fluxos financeiros destinados às regiões autónomas e às autarquias locais, não constando dos mapas da Conta os empréstimos a médio e longo prazos e as operações extraorçamentais. O Tribunal apurou que os fluxos financeiros para as regiões autónomas atingiram €1.057M (€637M para a Madeira e €420M para os Açores) e para as autarquias locais €3.414M.

24 — A despesa fiscal relevada na CGE (€2.162M) continua subavaliada, desde logo, pela omissão de €34M em IRC. Para além disso, não foi quantificada despesa relevante, incluindo a relativa a operações e atos isentos de imposto do selo declarados por sujeitos passivos (€117.855M). O resultado da mera aplicação das taxas mínimas previstas na tabela geral desse imposto aos montantes declarados ascende a €115M. 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.

15 — The Official Public Accounting Plan is still not fully implemented by non-university level schools. In 2015, new accounting standards for public administration were approved to be applied by all entities as of 1 January 2017. This date has already been postponed to 1 January 2018. However, the information collected from the Ministry of Finance and from the executing agencies shows risks that this new date will not be respected. The postponement of the implementation of the new accounting system may jeopardize the timely preparation of the Central Government balance sheet and income statement scheduled for the 2019 General State Account by the new Budgetary Framework Law.

16 — In 2015, fixed rate Treasury bonds were the main source of financing through debt; retail debt (Savings Certificates and Treasury Certificates Savings Plus) also contributed to the net financing. The debt corresponding to the Economic and Financial Assistance Programme loans decreased as a result of early partial reimbursements of the International Monetary Fund loan.

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

18 — After the necessary corrections, the Court came to the conclusion that: on 31 December 2015 the nominal value of the outstanding State consolidated debt (integrated services, autonomous services and funds and social security) amounted to EUR 225.3 billion, EUR 6.3 billion (2.9%) more than on 31 December 2014; interest in the amount of EUR 7.9 billion and EUR 118 million of other debt charges were paid in 2015. Mainly in the case of the new reclassified public entities, the General State Account has numerous misclassifications, omissions and compensation of income and expenditure related to debt, which led to the understatement of the corresponding amounts. The fair value of financial derivative contracts for six companies, in particular Metropolitano de Lisboa and Metro do Porto, increased by EUR 133 million (8.5%) to EUR –1.4 billion on 31 December 2015. Payments relating to a number of transactions in litigation are still suspended which, in the event of an unfavourable outcome, will result in significant expenditure.

19 — During 2015 the Treasury has kept an average cash balance of EUR 13.9 billion (largely resulting from debt issuance) with a net cost of around EUR 210 million.

20 — In 2015, EUR 412 million of State guarantees were issued for borrowing operations, all under the general legal framework. By the end of the year, liabilities concerning such guarantees reached EUR 25.0 billion, (EUR 24.1 billion for borrowing operations and EUR 961 million for credit insurance and similar operations), a reduction over the previous year (EUR 1.3 billion, –5%). As a result of collateral enforcement, EUR 39 million were paid.

21 — The report on the General State Account, only presents the non-financial debt at the end of 2015 of the integrated services and autonomous funds and services (not including reclassified public entities) subsectors and part of the National Health Service. On 31 December 2015, debt to external suppliers of the National Health Service, including incorporated public hospitals, was approximately EUR 1.8 billion and the non-financial liabilities of reclassified public entities (excluding those belonging to the National Health Service) of EUR 205 million.

22 — The General State Account still doesn't accurately record the EU funds transferred to Portugal. In 2015, the use of European funds leads to the conclusion that the final stage of implementation of the co-financed operational programmes for the period 2007-2014 took place in a normal way but the 2014-2020 programmes have very low implementation levels, with the exception of the rural development programmes and of those financed by the European Social Fund.

23 — The General State Account does not show, in a true, complete and aggregate way, the financial flows to autonomous regions and local government entities. It doesn't include medium and long term loans and the out of budget transactions in its statements. The Court found that the financial flows reached EUR 1.1 billion to autonomous regions (EUR 637 million to Madeira and EUR 420 million to the Azores) and EUR 3.4 billion to local government entities.

24 — The tax expenditure reported in the General State Account (EUR 2.2 billion) is still understated, due to the omission of EUR 34 million in Corporate Income Tax to begin with. Furthermore, in certain cases relevant expenditure was not quantified, namely relating to transactions and acts exempt from stamp duty as declared by taxpayers (EUR 117.9 billion). The result of a mere application of the minimum rate of stamp duty to the declared amounts ads up to EUR 115 million. The lack of information on some of the tax benefits, the recurrent understatement of tax expenditure by the Tax and Customs Administration and its insufficient recording in the General State Account are important limitations on the reviewing and issuance of an audit opinion on the concerned amounts.

25 — Em 2015, a administração central pagou em apoios financeiros €2.624M (4,0% da despesa consolidada), €2.555M ao sector privado e €69M ao sector público.

26 — Entre 2008 e 2015 foram concedidos apoios públicos ao sector financeiro cujos fluxos líquidos atingiram no final do período €–14.348M.

27 — O património financeiro consolidado do Estado (SI e SFA, incluindo EPR) em 31/12/2015 cifrava-se em €55.492M, com especial destaque para o aumento das participações sociais detidas pelo subsector dos serviços integrados, o qual resultou, fundamentalmente, de aumentos de capital e da transformação da Refer em sociedade anónima.

28 — No final de 2015, 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 e Parparticipadas ascendia a €–3.241M. Estas sociedades apresentavam capitais próprios negativos que totalizavam €2.201M (excluindo do passivo €2.440M de empréstimos do Estado) e beneficiavam de €3.098M de garantias prestadas pelo Estado.

Em 2015 a resolução do Banif (criação da Oitante e capitalização do Banif) acarretou despesa pública no montante de €2.255M e beneficiou de uma garantia/contragarantia a uma emissão de obrigações no valor de €746M

29 — Para além de subsistir a falta do inventário e duma valorização adequada dos imóveis, a informação sobre o património constante da CGE continua a ser inconsistente e a estar afetada por deficiências. O relatório da Conta é manifestamente insuficiente para esclarecer, como deveria, as receitas (€124M) e as despesas (€404M) contabilizadas relativas às operações imobiliárias realizadas por organismos da administração central, as quais estão afetadas por erros (€ 89 M) e por falta de validação (€504 M).

30 — 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 (€3.275M detetados em falta). Com efeito, uma parte relevante das disponibilidades financeiras dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de €516M e muitas entidades sem informação reportada) continua a ser movimentada fora do Tesouro, não sendo registada na contabilidade da tesouraria. Além disso, a generalidade dos juros auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria não foi entregue ao Estado (€2M).

Conta da Segurança Social

31 — A receita total arrecadada ascendeu a €34.666M, 66,1% do previsto, menos 9,7% que em 2014. O total da receita efetiva foi de €24.602M (menos 0,3% que em 2014), destacando-se as provenientes de contribuições e quotizações (€14.043M), e de transferências correntes (€9.651M), que integram a transferência extraordinária para financiamento do défice do sistema previdencial repartição. A despesa total atingiu €33.095M, 63,0% do previsto, menos 11,8% que em 2014, e a despesa total efetiva foi de €23.565M (menos 2,8% que em 2014), sendo as despesas com pensões (€15.753M) e desemprego e apoio ao emprego (€1.761M) as mais significativas no âmbito das despesas efetivas. O saldo de execução orçamental foi de €1.183M, permitindo um acréscimo de 62,0% no saldo acumulado, em linha com o registado em 2014. O saldo de execução efetiva foi de €1.037M.

32 — Mais de metade da receita proveniente de contribuições e quotizações foi contabilizada com recurso a uma tabela de imputação, não sendo integralmente garantida a sua afetação real de acordo com a respetiva origem.

33 — No imobilizado continua a verificar-se no SIF a ausência de informação integral sobre a localização dos bens móveis, impedindo a realização de um efetivo controlo físico. Regista-se a impossibilidade de validação do valor da maioria dos itens de uma amostra de imóveis. Relativamente a esta e a uma amostra de imóveis alienados, transferidos e cedidos no decurso de 2015, verifica-se a existência de incorreções nas contas de imobilizado e de amortizações, em virtude, designadamente, de registo em duplicado do mesmo imóvel; incorreções no registo de abate de imóveis já alienados ou cedidos; inclusão na parcela do terreno dos imóveis de valores provenientes de imobilizado em curso; cálculo de amortizações sobre a parcela do valor dos terrenos; e incorreta atribuição de vida útil aos imóveis. Numa amostra de imóveis alienados em 2015, mais de metade eram provenientes de dações em cumprimento e o valor das respetivas vendas ficou-se por 37,1% do valor das referidas dações. Os despachos autorizadores das dações não contêm menção quer à utilidade dos bens para o exercício da atividade da segurança social quer à possibilidade da sua alienação por um valor próximo do acordado para as dações, aspetos essenciais para a aferição do interesse público na aceitação daquelas.

25 — In 2015, subsidies paid by central government amounted to EUR 2.6 billion (4% of its consolidated expenditure), EUR 2.6 billion to the private sector and EUR 69 million to the public sector.

26 — Between 2008 and 2015, the net flows of state aid granted to the financial sector, reached EUR –14.3 billion.

27 — At the end of 2015, the State consolidated financial assets (integrated services and autonomous services and funds, including reclassified public entities) amounted to EUR 55.5 billion, with emphasis on the increase of shareholdings owned by the integrated services subsector, which was mainly due to equity capital increases and to the conversion of Refer into a public limited company.

28 — By the end of 2015 the net balance of revenue and expenditure resulting from nationalization and privatization of Banco Português de Negócios and from the establishment and operation of the special purpose vehicles Parups, Parvalorem and Parparticipadas, amounted to EUR –3.2 billion. Together, these companies had negative equity in the amount of EUR 2.2 billion (excluding liabilities of EUR 2.4 billion from state loans) and benefited from EUR 3.1 billion of state guarantees.

In 2015, the Banif resolution (creation of OITANTE and capitalization of Banif) resulted in public expenditure of EUR 2.3 billion and also a guarantee/counter-guarantee to an issuance of bonds amounting to EUR 746 million.

29 — In addition to the recurrent absence of an inventory and of the appropriate valuation of own assets, the information in the General State Account about state owned real estate is persistently inconsistent and affected by flaws. In fact, the report on the General State Account is clearly insufficient to confirm, as it should, the revenue (EUR 124 million) and the expenditure (EUR 404 million) resulting from real estate transactions carried out by central government departments, which are affected by errors (EUR 89 million) and by lack of validation (EUR 504 million).

30 — The financial flows account does not play the role it should in the control of the State's financial statements since it does not include all the cash-flows of central government bodies (EUR 3.3 billion found missing). In fact, a significant portion of the cash resources of central government agencies and public companies (with an average balance of EUR 516 million and no reported information for many entities) is being kept and managed outside the Treasury and is not recorded in the Treasury's cash accounts. Besides, most of the interests received in violation of the Treasury's central system were not paid to the state (EUR 2 million).

Social Security Account

31 — The total revenue collected by the social security system amounted to EUR 34.7 billion, 66.1% of the budget estimate, 9.7% less than in 2014. The total effective revenue was EUR 24.6 billion (0.3% less than in 2014), the most important sources being employers and worker's contributions (EUR 14.0 billion) and current transfers (EUR 9.7 billion) which include the extraordinary transfer from central government in order to finance the social insurance system deficit. Total expenditure reached EUR 33.1 billion, 63% of the budget estimate, 11.8% less than in 2014, and the effective total expenditure was EUR 23.6 billion (2.8% less than in 2014). The most relevant effective expenditure items were pensions (EUR 15.8 billion), unemployment benefits and employment support measures (EUR 1.8 billion). The balance of budget execution was EUR 1.2 billion, resulting in a 62% increase in the accumulated balance, in line with what had happened in 2014. The balance of effective revenue and expenditure was EUR 1.0 billion.

32 — More than half of the social security contributions revenue was classified for accounting purposes on the basis of a table of allocation, a procedure that does not fully ensure the allocation of contributions in accordance with their respective sources.

33 — In fixed assets there is still a lack of full information on the location of movable property in the Financial Information System, preventing effective physical control procedures. It was impossible to confirm the value of most items in a sample of real estate. In this sample and in a sample of properties sold, transferred and assigned during the course of 2015, there were errors in the property, plant and equipment and depreciation accounts, due, in particular, to duplicated registration of the same property; inaccuracies in the write-offs deriving from properties already sold or assigned; inclusion of the cost of fixed assets in progress in the land parcel of real estate; depreciation of the land parcel of the property's value; and incorrect attribution of useful life to real estate. In a sample of real estate items sold in 2015, more than half had been acquired through payment in kind deeds and the value of these sales was 37.1% of the value of said deeds. The authorizations for the transfers do not mention either the usefulness of the assets for social security activities or the possibility of their disposal at a value close to that agreed for the deeds, essential aspects for the assessment of the public interest in accepting those assets.

34 — As dívidas de terceiros ascendem, em termos brutos, a €12.405M, com destaque para os créditos sobre "Contribuintes" e "Clientes", representando, respetivamente, 76,6% e 10,9% do total. As dívidas de cobrança duvidosa representam 44,7% do total, situando-se as respetivas provisões em €5.300M. Mantêm-se as reservas quanto à fiabilidade dos valores relevados no balanço relativos à dívida de contribuintes, uma vez que não se revela possível validá-los através do cruzamento com os valores registados nas contas correntes dos contribuintes (GC e SEF); registam-se deficiências na constituição de provisões para dívida contributiva e incumprimento do princípio da especialização do exercício relativamente aos juros vencidos até 31/12/2015, que ascendem, se considerado o período de 1976 a 2015, a €2.019M.

35 — Foram constituídas Provisões para riscos e encargos com pensões futuras, no valor €5M, alegadamente ao abrigo da IPSAS 25 e da NCP 19 do SNC-AP, normas que não se revelam aplicáveis ao caso concreto.

36 — O valor do resultado líquido do exercício não é fiável, porquanto sofre o impacto das incorreções na contabilização de operações relativas a imobilizado e do incumprimento do princípio da especialização dos exercícios, referidas nos precedentes pontos.

37 — A despesa com pensões e complementos paga pelo SSS totalizou €15.753M. Desta, 77,9% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice. O número total de pensões atribuídas e pagas pelo SSS atingiu 2.992.512. O financiamento da despesa com pensões do sistema previdencial foi reforçado em €818M por via da transferência extraordinária do OE. De uma ação de verificação a pensões sociais e a pensões antecipadas, constatou-se: deficiente organização dos processos, denotando falhas na salvaguarda da documentação, o que inviabiliza o controlo das operações; ausência de aplicação uniforme pelos centros distritais do ISS do Manual de Normas e Procedimentos das Pensões do Regime não Contributivo; o deferimento de atribuição de pensões por quem tem competência é posterior ao deferimento nas aplicações informáticas e consequente processamento informático das prestações e, por vezes, mesmo à notificação do deferimento da pensão ao beneficiário; inexistência de procedimentos periódicos de reavaliação da condição de recursos e das situações em que a manutenção da pensão ou do seu valor depende da verificação duma condição; ausência de integral fiabilidade da informação residente nas bases de dados, em virtude de migrações deficientes, com impacto potencial nos valores das pensões atribuídas.

38 — A despesa com prestações de desemprego foi de €1.761M e destinou-se, em 73,7%, a fazer face a encargos com subsídio de desemprego. No triénio iniciado em 2013, período em que o mercado de trabalho começou a apresentar alguma recuperação, todos os indicadores evidenciam uma diminuição (n.º de desempregados e n.º de prestações de desemprego atribuídas e pagas), o mesmo acontecendo em termos homólogos. No quinquénio em análise (2011/2015), apenas em 2012 e 2013 se verificaram necessidades de financiamento das prestações de desemprego suportadas pelo sistema previdencial-repartição, as quais totalizaram €516M, compensadas pelos excedentes verificados nos restantes anos de 2011 a 2015.

39 — O FEFSS valorizou 4,4% (€596M), representando €14.100M no final de 2015, tendo progredido de 4,0% do PIB, em 2006, para 7,9%, em 2015. Neste ano, o investimento em dívida garantida pelo Estado português aumentou 8,7% (€877M), para 78,1% da carteira, apresentando um valor de mercado €1.452M acima do valor de reembolso. A carteira está a 12 p.p. do máximo de 90% em dívida pública portuguesa. Manteve-se a tendência de concentração de investimentos, que acarreta dependência e aumento do risco. Em 2015, obteve-se a rendibilidade mais baixa dos últimos quatro anos (3,6%), fruto da menor rendibilidade da dívida pública nacional (2,6%). Desde a sua criação, o FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual de 5,05%, que sobe para 6,86% nos últimos cinco anos. No final de 2015, o valor do FEFSS equivalia a 119,2% da despesa com pensões do Sistema Previdencial, o que permitiria suportar 14,3 meses, aquém do objetivo de dois anos subjacente à sua criação. Algumas componentes não vêm sendo sujeitas a uma gestão ativa, gerando menos valias substanciais dissolvidas no desempenho global, como a Reserva Estratégica que, mesmo descontando os rendimentos gerados, deixa um rasto de perdas de dezenas de milhões de euros. Face ao benchmark aprovado pela Tutela (funding ratio), o FEFSS apresentou um excess return positivo, de 1,62%. A concentração em títulos de dívida pública portuguesa não permite uma comparação credível com outros fundos da mesma natureza.

34 — Accounts receivable amount in gross terms to EUR 12.4 billion, mostly regarding claims on taxpayers and clients, representing, respectively, 76.6% and 10.9% of total. Bad debts represent approximately 44.7% of this total, the corresponding provisions amounting to EUR 5.3 billion. Reservations about the reliability of the amounts shown in the balance sheet relating to the contributors' debt remain unchanged, since it is not possible to validate them by cross-checking with the amounts recorded in the contributors' current accounts (Management of Contributors and Contributions Foreclosures systems); shortcomings in the recording of provisions for contributors debts were detected as well as non-compliance with the principle of accrual for interest accrued up to 31 December 2015, which add up to EUR 2.0 billion, if the time span from 1976 to 2015 is considered.

35 — Provisions of EUR 5 million for risks and charges on future pensions were recorded, allegedly under IPSAS 25 and public accounting standard 19. However, those standards do not apply in this case.

36 — Net income disclosed on the Social Security Account is unreliable, as it is affected by inaccuracies in the accounting records relating to fixed assets and non-compliance with the accrual principle, mentioned in the preceding paragraphs.

37 — Expenditure on pensions and supplements paid by the Social Security System totalled EUR 15.8 billion. 77.9% of this expenditure was used on old-age pensions. The total number of pensions granted and paid by the Social Security System reached 2 992 512. The financing of the social insurance system expenditure was reinforced by an extraordinary transfer of EUR 818 million from the State Budget. An audit on welfare and early retirement pensions concluded the following: deficient organisation of the files, with shortcomings in the safeguarding of the documents, thus making operations control impossible; absence of uniform application by the district centres of the Social Security Institute of the Manual of Norms and Procedures of Pensions of the Non-Contributory Regime; in many cases, pensions were granted by the competent officials only after their electronic deferment and inherent processing of the benefits, and sometimes even after the notification of the deferral to the beneficiary; absence of periodic procedures for reassessing the income requirements and other requirements on which the continuation of pensions or their value is dependant; lack of reliable information residing in databases due to poor migration of data, with potential impact on the amount of pensions granted.

38 — Expenditure with unemployment benefits amounted to EUR 1.8 billion, 73.7% of which to cover costs of unemployment subsidy. In the three-year period starting in 2013, when the labour market started to show some recovery, all indicators show a decrease (number of unemployed persons and of unemployment benefits granted and paid), the same being observed on a year-on-year basis. During the five-year reviewed period (2011/2015), the need to finance the unemployment benefits supported by the social insurance system occurred only in 2012 and 2013, totalling EUR 516 million, compensated by surpluses in the remaining years.

39 — The value of the Social Security Financial Stabilization Fund increased by 4.4% to EUR 14.1 billion by the end of 2015 having progressed from 4% of GDP in 2006 to 7.9% in 2015. In this year the investment in debt guaranteed by the Portuguese State increased by 8.7% (EUR 877 million), reaching 78.1% of the portfolio, with a market value of EUR 1.5 billion above redemption value. The portfolio stands at 12 pp below the limit of 90% for Portuguese public debt. The trend for concentration of investments was kept, entailing dependence and increased risk. In 2015 the lowest yield of the last four years was attained (3.6%), as a result of the lower yield of the national public debt (2.6%). Since its inception, the FEFSS has an annual average return of 5.05%, which rises to 6.86% in the last five years. At the end of 2015, the Fund amounted to 119.2% of pension expenditure in the social insurance system, which would allow it to finance 14.3 months of pensions, below the two-year target underlying its creation. Some components are not subject to active management, generating substantial losses incorporated in the overall performance, such as the Strategic Reserve which, even including the income generated, leaves a loss track of tens of millions of euros. Compared with the funding benchmark ratio approved by the Minister of Labour, Solidarity and Social Security, the Fund presented a positive excess return of 1.62%. The concentration on Portuguese government debt does not allow a credible comparison with other funds of a similar nature.

40 — As receitas efetivas da CGA totalizaram €9.724M e as despesas efetivas situaram-se em €9.692M, destacando-se a despesa com pensões, que representou 98,1% daquelas e manteve uma tendência crescente continuada. A receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 13,0% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, obrigando a um esforço financeiro acrescido por parte do Estado. As reservas referentes aos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA representavam, no final de 2015, 87,6% das iniciais. Entre 2011 e 2014, as reservas de 4 destes fundos esgotaram-se, passando as inerentes responsabilidades a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do Orçamento do Estado. Também os encargos com complementos de pensão pagos aos ex-militares por conta do ex-Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas se encontram na mesma situação. Entre 2011 e 2015 o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi de €865M.

40 — The effective revenue and expenditure of the Civil Servants Pension Scheme amounted to around EUR 9.7 billion, with pension expenditure accounting for 98.1% and showing a continued growing trend. Revenue from contributions covered only 13% of spending on pensions, an indicator that has been deteriorating since 2006, forcing the State to make a greater financial effort. The reserves of the pension funds of State Owned Enterprises transferred to the Civil Servants Pension Scheme accounted, at the end of 2015, for 87.6% of their initial value. Between 2011 and 2014 the reserves of four of these funds came to an end, so their liabilities had to be funded by the Civil Servants Pension Scheme own revenue and/or by the State Budget. The cost of pension supplements paid to ex-servicemen on account of the former Pension Fund of the Armed Forces are also in the same situation. Between 2011 and 2015 the state's financial effort to cover these costs amounted to EUR 865 million.

Consolidação

41 — Excluindo as receitas e despesas em ativos e passivos financeiros, da consolidação das contas da administração central e da segurança social resulta a receita de €69.890M, a despesa de €75.251M e o consequente saldo de €-5.361M. Acrescendo os ativos e passivos financeiros da administração central a considerar, o défice aumenta para €8.777M.

Consolidation

41 — Excluding all income and expenditure related to financial assets and liabilities, the consolidated account (integrated services, autonomous services and funds and social security), recorded revenue in the amount of EUR 69.9 billion and expenditure of EUR 75.3 billion, entailing, on a cash basis, a negative balance (deficit) of EUR 5.4 billion. However, adding the central government revenue and expenditure arising from financial assets and liabilities the deficit increases to EUR 8.8 billion.

Recomendações

42 — 53,5% das recomendações formuladas no Parecer de 2013 à Assembleia da República e/ou ao Governo, foram acolhidas total ou parcialmente.

43 — Neste Parecer formulam-se 98 recomendações, contributo deste Tribunal para a correção dos erros e deficiências assinalados e para a melhoria da fiabilidade e do rigor da CGE.

Recommendations

42 — 53.5% of the Court of Accounts recommendations to Parliament and/or to Government in its 2013 Opinion were totally or partially adopted.

43 — In the current Opinion 98 recommendations are made aiming to contribute to the correction of the errors and shortcomings detected and to improve the reliability and accuracy of the General State Account.

Juízo sobre a Conta [1]

44 — O Tribunal considera que a Conta da Administração Central está afetada por um conjunto de erros materialmente relevantes que determinaram a formulação de reservas, ênfases e uma limitação de âmbito.

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

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

Opinion on the Account [1]

44 — Having found that the central administration account is affected by a set of materially relevant errors the Court formulates reservations, emphasis of matter and a scope limitation in its regard.

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

[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 2016) ([1]), o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, com base na Conta remetida pelo Governo em 30 de junho de 2016 ([2]).

a) Âmbito

O Parecer incide sobre a CGE, que abrange as contas da administração central (serviços integrados – SI e serviços e fundos autónomos – SFA) e a conta da segurança social. Desde 2012, foram incluídas no perímetro orçamental as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, se encontram integradas no subsector da administração central no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, designadas por entidades públicas reclassificadas (EPR) ([3]).

Em 2015, o subsector dos SFA totalizou 360 entidades, incluindo 159 EPR, das quais 95 integraram, pela primeira vez, o perímetro orçamental em resultado, fundamentalmente, de alterações metodológicas, nomeadamente dos critérios de classificação das entidades do sector das administrações públicas decorrentes da aplicação do atual Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010) ([4]) (cfr. Caixa 1).

Nos termos do n.º 2 do art. 41.º da Lei 98/97, de 20/08 ([5]), o Tribunal emite um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações subjacentes à CGE e à conta da segurança social, suportado nos resultados das ações de controlo e das auditorias (financeiras e orientadas) realizadas de acordo com o Manual de Auditoria e Procedimentos aprovado pelo Tribunal e tendo em conta as normas internacionais (ISSAI — *International Standards of Supreme Audit Institutions*).

As contas da administração central são apenas apresentadas em contabilidade orçamental. A conta da segurança social é, também, apresentada 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 individuais suportadas por diferentes sistemas contabilísticos em vigor, o que não permite que o Tribunal exprima a sua opinião em termos completamente coincidentes com o modelo previsto pelas Normas Internacionais de Auditoria (*"de forma verdadeira e apropriada"*).

A emissão pelo Tribunal de uma opinião nos termos supra referidos pressupõe a implementação na administração central de um sistema contabilístico que permita o registo integrado das operações orçamentais, patrimoniais e financeiras do Estado, tal como previsto na nova LEO

e no SNC-AP — Sistema de Normalização Contabilística — Administrações Públicas ([6]), que acolhe o normativo internacional expresso nas IPSAS — *International Public Sector Accounting Standards*.

Neste contexto, o Tribunal tem reafirmado a necessidade de *"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"* ([7]).

b) Estrutura

O Parecer encontra-se estruturado em quatro partes:

♦ *Parte A — Enquadramento Macroeconómico e Orçamental*: projeções macroeconómicas e orçamentais subjacentes à elaboração e revisões do Orçamento do Estado para 2015 e valores verificados no final de 2015; comportamento da economia internacional e nacional;

♦ *Parte B — Conta Geral do Estado*: 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 operações de tesouraria);

♦ *Parte C — Conta da Segurança Social*: conta da segurança social (execução orçamental, financeira, económica e patrimonial) e execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações;

♦ *Parte D — Conclusões, Recomendações e Juízo sobre a Conta*: consolidação das contas da administração central e da segurança social; acolhimento das recomendações constantes de Pareceres anteriores; conclusões e recomendações; riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais; juízo sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social.

Em regra, os valores são apresentados nos quadros em milhões de euros, podendo, por isso, os totais não coincidir com a soma das parcelas; as percentagens encontram-se arredondadas à décima ([8]).

c) Audição das entidades em cumprimento do princípio do contraditório

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

d) Atribuições e Competências do Tribunal de Contas

Nos termos do art. 214.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) compete ao Tribunal de Contas, entre outras, emitir o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social.

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 ([9]).

A LEO confere ao Tribunal o controlo jurisdicional da execução do orçamento do Estado e da segurança social e a efetivação da responsabilidade financeira; os relatórios referentes ao controlo orçamental aprovados pelo Tribunal de Contas são enviados à Assembleia da República ([10]).

A Lei 151/2015, de 11/09, que aprovou um novo enquadramento orçamental, introduziu alterações às atribuições cometidas ao Tribunal de Contas, destacando-se: *i*) a sujeição da CGE a certificação pelo Tribunal; *ii*) a antecipação do prazo para a emissão do PCGE; e *iii*) a audição do Tribunal pela Assembleia da República no âmbito da discussão da proposta de lei do OE, relativamente ao acolhimento das recomendações formuladas nos PCGE ([11]). A aplicação destas normas encontra-se diferida por 3 anos.

II — Regime Jurídico-Financeiro do Estado

a) Constituição da República Portuguesa

O n.º 1 do art. 106.º 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 (art. 105.º).

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

b) Lei de Enquadramento Orçamental

Para o ano de 2015 vigorou em pleno a LEO aprovada pela Lei 91/2001, de 20/08 ([12]), que estabelece o regime de organização, apresentação, debate, aprovação, execução, fiscalização e controlo do orçamento do Estado, incluindo a segurança social, e das respetivas contas. Fixa os princípios e regras a que deve obedecer a elaboração e a execução do OE, seu conteúdo e estrutura, define as normas que orientam a execução e o controlo orçamental, a responsabilidade financeira e a apresentação das contas. Estabelece, ainda, os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao sector das administrações públicas, o regime do processo orçamental, as regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, as regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, respeitantes ao perímetro do subsetor da administração central e do subsetor da segurança social.

O novo enquadramento orçamental apenas se aplicará na sua plenitude ao exercício orçamental de 2019. Em estreita articulação com as regras previstas no SNC-AP, introduz mudanças significativas no processo orçamental, nos sistemas contabilísticos e no modelo de programação, execução e controlo orçamental; reduz a fragmentação do processo orçamental e alarga a responsabilidade dos ministérios; procura introduzir uma concreta orçamentação por programas, focada na obtenção de resultados a avaliar mediante indicadores; introduz um conjunto de procedimentos que visam a melhoria da disciplina financeira, da transparência e da qualidade da informação contabilística e de gestão.

Merecem destaque os seguintes aspetos: harmonização do calendário orçamental com as regras e procedimentos da União Económica e Monetária; redefinição do modelo de programação orçamental plurianual; implementação de um sistema contabilístico que compreende a contabilidade financeira, orçamental e de gestão (o SNC-AP) e a apresentação de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsetores da administração central e da segurança social; introdução de uma nova estrutura do OE assente nos programas orçamentais, agregados em missões de base orgânica, geridos por uma "entidade gestora"; criação da Entidade Contabilística Estado (ECE), que centralizará um conjunto de operações contabilísticas da responsabilidade do Estado, designadamente, receitas gerais, ativos e responsabilidades ([13]).

Caixa 1 — Entidades Públicas Reclassificadas/Contas Nacionais e CGE

1 — Enquadramento

A reforma da LEO introduzida em 2011 ([14]), alargou o perímetro orçamental através da inclusão, no seu âmbito de aplicação, das entidades públicas reclassificadas (EPR). Neste contexto, são consideradas EPR as entidades que integram o subsector da administração central no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, excluindo os serviços e organismos da administração pública (SI e SFA ([15])). No âmbito da LEO, aquelas entidades integram o subsector dos SFA.

Note-se que a definição das disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas do sector público administrativo tem um cariz jurídico (LEO) diversamente da composição do sector das AP decorrente do SEC ([16]) que utiliza a ótica económica como critério de definição do universo que serve de base à elaboração das contas nacionais.

Duas das principais alterações introduzidas pelo SEC 2010 referem-se ao processo de classificação de entidades públicas no sector das AP: *i)* a nova definição do teste quantitativo ("rácio de mercantilidade" ou rácio dos 50%) ([17]) utilizado para determinar se a entidade pública é do tipo mercantil ou não-mercantil ([18]); e *ii)* a introdução e reforço de critérios qualitativos para a avaliação do controlo público, da natureza das receitas obtidas e do tipo de relações das entidades com o Estado. Estas alterações conduziram a um aumento significativo do número de entidades classificadas como não-mercantis e, consequentemente, do número de entidades abrangidas pelo âmbito de aplicação da LEO ([19]).

O INE publica, em março e em setembro de cada ano ([20]), a lista das *Entidades que Integram o Setor Institucional das Administrações Públicas*, tendo por referência o ano anterior. Nestas listas, as entidades são ordenadas por cada um dos subsectores das AP, com exceção dos SI que não se encontram individualizados dentro do subsector S.13111 — Administração Central — Estado.

2 — As entidades que integram o OE

Na preparação do OE 2015, com base no universo das AP publicado pelo INE em setembro de 2014, a DGO identificou 95 novas EPR ([21]), perfazendo um total de 159 ([22]) que, para efeitos orçamentais, integraram o perímetro de 360 SFA ([23]). Refira-se que a lista do INE identifica as entidades que integram o subsector dos serviços e fundos autónomos da administração central, mas não utiliza a designação de EPR.

A lista das EPR elaborada pela DGO[1] inclui, no OE 2015, três fundos identificados indevidamente como EPR — Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, Fundo de Garantia de Depósitos e Fundo de Resolução — os quais, nos termos legais e como o Tribunal tem vindo a assinalar ([24]), são fundos autónomos que integram a administração central do Estado, prévia e independentemente da decisão do INE de os classificar no sector das AP para efeitos de contas nacionais.

Ainda que as disposições da LEO tenham aproximado os universos nas óticas da contabilidade pública e da contabilidade nacional, na prática, porém, subsistem diferenças que derivam dos conceitos, critérios e âmbito subjacentes a cada um daqueles sistemas.

De facto, o universo dos SFA (incluindo EPR) considerado pela DGO, não coincide integralmente com o universo do subsector dos SFA da listagem do INE. Parte das discrepâncias são justificadas pela especificidade do sistema de contas nacionais no que diz respeito ao âmbito de cada sector/subsector institucional, onde as unidades são classificadas com base no respetivo tipo de produtor e dependendo das suas função e atividade principal.

Neste contexto, no OE 2015 é possível identificar 12 entidades que, para efeitos das contas nacionais, não fazem parte do subsector dos SFA; são exemplo, a Caixa Geral de Aposentações, classificada no subsector Estado, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, classificada no sector das sociedades financeiras, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial, IP, classificado no sector das sociedades não financeiras.

Para além das diferenças concetuais, verificam-se divergências associadas ao momento de elaboração das listagens. A do INE, publicada em setembro de 2014, tem por referência o ano anterior, 2013, enquanto a DGO, na preparação do OE 2015 tem em consideração situações verificadas já durante a execução de 2014, nomeadamente, dissoluções/liquidações ou criação de novas entidades. No cômputo destas situações identificaram-se 13 entidades no universo do OE 2015 que não constam da lista do INE ([25]) e 41 entidades da listagem do INE que não fazem parte do OE 2015 ([26]).

3 — Quadro normativo orçamental

A integração das EPR no orçamento do Estado em 2012 não alterou o seu estatuto e regime jurídico, mas implicou a sua sujeição ao conjunto de princípios, regras e disciplina constantes da LEO e das normas de execução orçamental, incidindo sobre elas um conjunto de obrigações declarativas, não só junto das entidades responsáveis pela execução orçamental, mas também junto do Tribunal de Contas, que procede ao controlo externo da execução orçamental, máxime através do PCGE.

Para além da obrigatoriedade de passarem a dispor de informação em contabilidade pública ([27]), as EPR ficaram adstritas ao regime de execução orçamental aplicável aos SFA, bem como ao controlo administrativo a exercer pelos serviços de orçamento e de contabilidade pública (DGO), encontrando-se obrigadas à prestação da informação definida no decreto-lei de execução orçamental ([28]).

Não obstante, para estas entidades foi previsto um regime simplificado de controlo da execução orçamental, traduzido em exceções ao regime geral aplicável ao subsector dos SFA, o qual tem vindo a sofrer ajustamentos introduzidos nos anos subsequentes através dos decretos-leis de execução orçamental.

Em 2015, o DLEO, art. 19.º e 20.º, estabeleceu para as EPR em geral ([29]) um regime simplificado de controlo orçamental e um regime especial para as EPR que, nos termos do art. 3.º, n.º 12, da LOE *"não recebam transferências do Orçamento do Estado ou de serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado, ou que apresentem nos últimos três anos custos médios inferiores a € 1.500.000"* ([30]). O quadro seguinte apresenta as principais especificidades dos dois regimes, traduzidas em exceções às regras aplicáveis aos SFA.

EPR de regime geral (art. 19.º do DLEO)	**EPR de regime simplificado [art. 20.º do DLEO ([31])]**
Exceções ao cumprimento das regras relativas:	
Cabimentação da despesa	As estabelecidas no art. 19.º.
Alterações orçamentais ([32])	Previsões mensais de execução (exceto a inicial)
Transição de saldos	Assunção de encargos plurianuais
Fundos de maneio	Princípio da unidade de tesouraria
Adoção do POCP	Parecer prévio para a celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços
Regra do equilíbrio relativamente ao ano de 2014	Prestação de informação sobre fundos disponíveis, compromissos, contas a pagar e pagamentos em atraso
Prazos para autorização de pagamentos e cobrança de receita	Classificação económica das receitas e das despesas (aplicando um regime simplificado definido pela DGO)
	Cativações (cfr. art. 3.º da Lei do OE 2015)

Decorre do DLEO 2015, conjugado com as respetivas instruções complementares emitidas pela DGO ([33]), que as EPR de regime geral encontram-se obrigadas a preparar e prestar informação idêntica à remetida pelos SFA, nomeadamente, a respeitante à previsão do orçamento

inicial; a encargos com o pessoal e ao número de efetivos; às previsões mensais de execução; a fundos disponíveis, compromissos, contas a pagar e pagamentos em atraso; a compromissos plurianuais; à verificação do cumprimento da unidade de tesouraria; e a operações de financiamento. À semelhança dos SFA, apresentam contas da execução orçamental numa base mensal, bem como os balancetes iniciais, mensais e de fecho de contas e respetivos documentos de prestação de contas, entre outros.

As EPR de regime simplificado encontram-se obrigadas a prestar um menor número de informação face às demais, nomeadamente por força das exceções de que beneficiam ao abrigo do citado art. 20.º do DLEO 2015; são exemplo disso a informação relativa à unidade de tesouraria, aos encargos plurianuais, às previsões mensais de execução e a fundos disponíveis, compromissos, contas a pagar e pagamentos em atraso. A periodicidade da prestação de informação sobre contas da execução orçamental, balancetes analíticos e registo das alterações orçamentais foi fixada numa base trimestral (e não mensal, aplicável aos SI, SFA e EPR de regime geral) ([34]); acresce que não se encontram obrigadas a apresentar o mapa relativo a encargos com o pessoal e ao número de efetivos e o relatório de execução orçamental.

Os documentos de prestação de contas são idênticos para os SFA e EPR incluindo as de regime simplificado — balanço e demonstração de resultados e respetivas notas, fluxos de caixa e relatório e parecer do órgão de gestão. Todas as EPR devem apresentar o balancete analítico e as demonstrações financeiras previsionais para o ano corrente e seguintes, para efeitos de preparação do OE do ano subsequente.

No que respeita à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso, as EPR encontram-se sujeitas às regras estabelecidas pela LCPA ([35]); no entanto, as EPR que não recebam transferências do OE ou de serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado e cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado, encontram-se excluídas do seu âmbito de aplicação. Note-se que os requisitos para esta exclusão não são exatamente coincidentes com os definidos na LOE 2015 para as EPR de regime simplificado (a LOE prevê ainda que beneficiem deste regime as EPR que apresentem nos últimos três anos custos médios inferiores a € 1.500.000).

c) Orçamento do Estado

O OE para 2015, aprovado pela Lei 82-B/2014, de 31/12, definiu um conjunto de medidas de política orçamental; para além destas, o Orçamento continha implícitas outras medidas contempladas em diplomas próprios. Merecem destaque as seguintes:

♦ Manutenção da proibição de valorizações remuneratórias dos trabalhadores em funções públicas e titulares de cargos públicos e o controlo de recrutamento;

♦ Reversão parcial (20%) da redução remuneratória aplicável aos trabalhadores da administração pública introduzida inicialmente em 2011 ([36])

♦ Eliminação da contribuição extraordinária de solidariedade para pensões inferiores a € 4.611,42, mantendo-se para as pensões mais elevadas, mas com redução das taxas aplicáveis aos dois escalões previstos (15% e 40%);

♦ Manutenção do congelamento do valor nominal das pensões e da suspensão da atualização anual do valor do indexante dos apoios sociais (IAS), que se manteve em € 419,22;

♦ Em sede de IRS: a previsão da regra da tributação separada com opção pela tributação conjunta; a introdução do quociente familiar passando cada dependente/ascendente a ter um peso na determinação do rendimento coletável; no que respeita a deduções à coleta e a benefícios fiscais, a exigência de registo no e-fatura das faturas/recibos relativos a despesas, a criação de uma nova natureza de despesa (despesas gerais familiares) e o aumento do valor máximo global das deduções admissíveis ([37]);

♦ Redução da taxa do IRC de 23% para 21% ([38]);

♦ Criação de uma obrigação de comunicação anual de inventários para sujeitos passivos com volume de negócios superior a € 100.000;

♦ Introdução de um regime especial de isenção de IVA para os produtores agrícolas que não excedam, em regra, um volume de negócios anual de € 10.000;

♦ Alterações à regulamentação dos pedidos de reembolso de IRC e de IVA ([39]);

♦ Alargamento da base de incidência das taxas de impostos especiais sobre o consumo (tabaco, álcool e bebidas alcoólicas);

♦ Reforma da fiscalidade ambiental nos sectores da energia e emissões, transportes, água, resíduos, ordenamento do território, florestas e biodiversidade, incluindo um regime de tributação dos sacos de plástico e um incentivo ao abate de veículos em fim de vida ([40]);

♦ A aprovação de um novo quadro jurídico para a exploração e prática do jogo em Portugal, com especial destaque para o Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online, incluindo uma alteração à Tabela Geral do Imposto do Selo ([41]);

♦ Manutenção do adicional às taxas do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos e da contribuição extraordinária sobre o setor energético;

♦ Prorrogação do regime que criou a contribuição sobre o sector bancário, mas com o aumento do limite máximo do intervalo da taxa aplicável à principal base de incidência ([42]);

♦ Aumento da contribuição do serviço rodoviário ([43]);

♦ Criação da contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica ([44]).

A Lei do OE para 2015 foi alterada pela Lei 159-E/2015, de 30/12, fundamentalmente para acolher a medida de resolução ao Banif, decidida em 19/12/2015, que implicou um aumento do montante total das despesas e o acréscimo dos limites do endividamento líquido anteriormente fixados.

d) Decreto-Lei de Execução Orçamental

O Decreto-Lei 36/2015, de 09/03 (DLEO) aprovou as normas de execução orçamental para 2015, onde se destacam os seguintes aspetos:

♦ Não aplicação do regime da execução do orçamento por duodécimos, ficando as entidades obrigadas a respeitar as previsões mensais de execução orçamental, de acordo com o modelo de gestão de tesouraria previsto na Lei do OE ([45]);

♦ A divulgação pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) dos prazos médios de pagamento passou a abranger as Regiões Autónomas, a par da administração direta e indireta do Estado;

♦ O novo modelo organizativo dos ministérios, assente na centralização nas secretarias-gerais das atribuições de diversos organismos nos domínios da gestão dos recursos humanos, administrativos, financeiros e patrimoniais, inicialmente implementado nos Ministérios das Finanças e dos Negócios Estrangeiros em 2013 e no Ministério da Economia em 2014, foi estendido em 2015 à Presidência do Conselho de Ministros;

♦ Prosseguimento do reforço das responsabilidades dos coordenadores dos programas orçamentais, nomeadamente através de: *i*) obrigatoriedade da apresentação de um relatório com a estratégia de eliminação dos riscos orçamentais considerados significativos sem recurso à descativação de verbas ou à dotação provisional; *ii*) validação mensal dos fundos disponíveis, compromissos, contas a pagar e pagamentos em atraso reportados pelas entidades do programa orçamental;

♦ Introdução de um regime excecional aplicável às EPR identificadas em anexo ao DLEO ([46]);

♦ Previsão expressa das sanções resultantes do incumprimento da unidade de tesouraria: retenção de montante equivalente a um duodécimo da dotação orçamental, transferência do OE, subsídio ou adiantamento para as entidades incumpridoras, bem como a impossibilidade de recurso ao aumento temporário de fundos disponíveis, sujeita, no entanto, a proposta da DGO e de decisão pelo membro do Governo responsável pela área das finanças;

♦ No que respeita à gestão das disponibilidades da tesouraria central do Estado, podem ser aplicadas na aquisição de valores mobiliários representativos de dívida pública (contraída pelo IGCP e pelas EPR) e na aquisição de valores mobiliários representativos de dívida de entidades do sector público empresarial quando essa dívida esteja reconhecida como dívida pública em cumprimento das regras de compilação de dívida na ótica de Maastricht.

***e*) Outros normativos relevantes**

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

♦ Lei 8/90, de 20/02 — Lei de Bases da Contabilidade Pública;
♦ Decreto-Lei 155/92, de 28/07 — Regime da Administração Financeira do Estado;
♦ Decreto-Lei 232/97, de 03/09 — Plano Oficial de Contabilidade Pública;
♦ Decreto-Lei 191/99, de 05/06 — Regime da Tesouraria do Estado;
♦ Decreto-Lei 301/99, de 05/08 — Regime de Contabilização das Receitas do Estado;
♦ Decreto-Lei 26/2002, de 14/02 — Classificação económica das receitas e das despesas públicas e estrutura das classificações orgânicas;
♦ Lei 8/2012, de 21/02 — Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso ([47]).

([1]) A nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada através da Lei 151/2015, de 11/09, prevê a antecipação do prazo da apresentação da Conta Geral do Estado (CGE) para 15 de maio do ano seguinte ao ano económico a que a conta respeita e antecipa, igualmente, o prazo da emissão do Parecer sobre a CGE para 30 de setembro, porém com aplicação diferida por 3 anos.

([2]) Em 14/11/2016, foi publicada uma alteração à Conta remetida abrangendo, nomeadamente, o relatório de análise, os mapas contabilísticos gerais, os elementos informativos (comuns, do subsector Estado, dos SFA e do sistema de segurança social).

(3) Em conformidade com o disposto no art. 2.º da LEO (Lei 91/2001, de 20/08, na redação que lhe foi conferida pela Lei 22/2011, de 20/05).

([4]) Aplicado pela primeira vez aos dados transmitidos a partir de 1 de setembro de 2014 [cfr. art. 5.º do Regulamento (UE) 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21/05/2013].

([5]) Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, alterada pelas Leis 87-B/98, de 31/12, 1/2001, de 04/01, 55-B/2004, de 30/09, 48/2006, de 29/08, 35/2007, de 13/08, 3-B/2010, de 28/04, 61/2011, de 07/12, 2/2012, de 06/01, e 20/2015, de 09/03.

([6]) O SNC-AP foi aprovado pelo Decreto-Lei 192/2015, de 11/09, com produção de efeitos a partir do dia 1 de janeiro de 2017 sem prejuízo da sua aplicação a um conjunto de entidades piloto a partir de 1 de janeiro de 2016. Porém, segundo informação do Ministro das Finanças, este prazo será adiado para 1 de janeiro de 2018.

([7]) Cfr. Recomendações 23 e 26 dos PCGE de 2013 e de 2014, respetivamente; Relatório de Auditoria 13/2016 (2.ª Secção) e Caixa 3 — SNC-AP deste Parecer.

([8]) A abreviação dos montantes efetua-se do seguinte modo: milhões de euros — € xxx M; milhares de euros — € xxx m.

([9]) Art. 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

([10]) Cfr. art. 58.º, n.ºs 6 e 8, 71.º, 72.º e 59.º, n.º 5 da Lei 91/2001, de 20/08. Relativamente a 2015, o Tribunal de Contas aprovou, além do presente Parecer, os seguintes relatórios de acompanhamento da execução orçamental: Administração Central — Relatórios 4/2015 e 3/2016 relativos ao 1.º trimestre de 2015 e aos valores provisórios de 2015, respetivamente; Segurança Social — Relatórios 1/2016 e 2/2016 respeitantes ao 1.º semestre de 2015 e aos valores provisórios de 2015.

([11]) Cfr. art. 66.º e 38.º, n.º 6.

([12]) Com as sucessivas alterações, a última introduzida pela Lei 41/2014, de 10/07.

([13]) Para um maior desenvolvimento, vide Caixa 1 do PCGE 2014.

([14]) Lei 22/2011, de 20/05 (quinta alteração à LEO).

([15]) Na aceção do regime da administração financeira do Estado.

([16]) Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais na União Europeia — o SEC 2010, aplicável desde setembro de 2014, é o atual referencial metodológico para a compilação dos agregados das contas nacionais, com vista à obtenção de estatísticas fiáveis e comparáveis ao nível da UE.

([17]) Para que uma unidade pública seja um produtor mercantil e, portanto, classificado fora do sector das AP, as suas vendas devem cobrir, pelo menos, 50 % dos seus custos durante um período prolongado de vários anos. Na nova versão deste critério, o denominador, correspondente aos custos operacionais, passou a incluir os encargos líquidos com o pagamento de juros.

([18]) Só os produtores não-mercantis fazem parte do sector das administrações públicas.

([19]) Que em anos anteriores tinha sido reduzido com a saída de entidades pelo designado processo de "empresarialização" de algumas entidades públicas.

([20]) Associado à notificação do âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos. A versão de setembro pode incorporar alterações relativamente à primeira versão publicada em março.

([21]) Anexo I da Circular Série A 1376 da DGO, de 18/07/2014.

([22]) Das 159 EPR listadas no OE 2015, sete não apresentaram execução orçamental em resultado, nomeadamente, da respetiva dissolução.

([23]) No OE 2016 foram classificadas 10 novas EPR e abatidas 13, o universo contempla ainda sete novos SFA, quatro dos quais não constam da lista de setembro de 2015 do INE.

([24]) Cfr. ponto 3.2.1.2 deste Parecer. O Tribunal tem vindo a formular recomendações nos PCGE desde 2009 no sentido de o OE e a CGE integrarem todas as entidades da administração central do Estado, a última formulada no PCGE 2014 (Recomendação 9), originando uma limitação de âmbito no quadro do juízo sobre a CGE 2014.

([25]) Nomeadamente, os seguintes SFA: Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Alto Comissariado para as Migrações, IP, Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, Autoridade Nacional de Aviação Civil, Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa, Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares de Justiça, Direção-Geral do Património Cultural, Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca, Fundo de Modernização da Justiça, Fundo Florestal Permanente, Fundo para a Investigação em Saúde, Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético, Instituto de Avaliação Educativa, IP.

([26]) Por exemplo: as Administrações das Regiões Hidrográficas do Alentejo, do Algarve, do Centro, do Norte e do Tejo, cujas atribuições foram integradas na APA, IP, os Centros de Histocompatibilidade do Centro, do Norte e do Sul, cujas atribuições passaram para o Instituto Português do Sangue e da Transplantação, IP, o Hospital de Faro, EPE, que, após fusão com o Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio, EPE, deu origem ao Centro Hospital do Algarve, EPE.

([27]) Passando a dispor de dois sistemas de prestação de contas, sujeitos a critérios de reconhecimento e mensuração distintos.

([28]) Cfr. art. 42.º, 44.º, 58.º e 67.º-A da LEO.

([29]) Esta dualidade de regimes encontra-se prevista de modo similar em 2016.

([30]) A norma dispensa estas EPR da cativação de dotações imposta pelo n.º 1 do mesmo artigo.

([31]) As 54 EPR abrangidas pelo regime simplificado encontram-se identificadas no Anexo I do DLEO 2015.

([32]) Regra geral, são da competência das EPR as alterações que envolvam exclusivamente os seus orçamentos.

([33]) Circular 1377, de 25/06.

([34]) Art. 61.º, n.º 9, do DLEO e instruções complementares emitidas pela DGO (Circular 1377, de 25/06).

([35]) Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (Lei 8/2012, de 21/02, com as alterações que lhe foram introduzidas, a última através da Lei 22/2015, de 17/03).

([36]) Prevista na Lei 75/2014, de 12/09 (diploma aprovado na sequência do Acórdão 413/2014, de 30/05, do Tribunal Constitucional).

([37]) Lei 82-E/2014, de 31/12 (reforma do IRS).

([38]) Conforme se encontrava previsto na Lei 2/2014, de 16/01 para o ano de 2015 (reforma do IRC).

([39]) Através de alteração ao regime de cobrança e formas de reembolsos e da emissão dos Despachos Normativos 7-A/2015, de 30/04, e 17/2014, de 26/12.

([40]) Lei 82-D/2014, de 31/12; Portaria 286-B/2014 da mesma data.

([41]) Foi publicado, a 29/04/2015, um conjunto de diplomas sobre as atividades de jogo (Decretos-Leis 64 a 68/2015) ao abrigo da autorização concedida através da Lei 73/2014, de 13/05.
([42]) A taxa máxima sobre o valor dos passivos, deduzido dos fundos próprios de base (TIER 1) e complementares (TIER 2) e dos depósitos abrangidos pelo Fundo de Garantia de Depósitos, passou a ser de 0,085% (anteriormente 0,07%).
([43]) Na gasolina de € 67 para € 87/1.000 litros, no gasóleo rodoviário de € 91 para € 111/1.000 litros e no GPL auto de € 103 para € 123/1.000 kg.
([44]) Incindindo sobre a venda de medicamentos. São sujeitos passivos as entidades que procedam à primeira alienação a título oneroso, em território nacional, de medicamentos de uso humano, ficando isentas as entidades aderentes ao acordo entre o Estado e a indústria farmacêutica visando a sustentabilidade do SNS.
([45]) Pese embora este princípio tenha vindo a ser afastado pelos decretos-leis de execução orçamental desde 2013, clarifica-se que as entidades devem observar as previsões mensais da despesa.
([46]) Para desenvolvimento deste tema, cfr. Caixa 1 deste Parecer.
([47]) Complementada pelo Decreto-Lei 127/2012, de 21/06.

PARTE A

Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

1. Enquadramento macroeconómico e orçamental

1.1. A economia em 2015

1.1.1. A economia internacional

Em 2015 a economia mundial desacelerou o seu ritmo de crescimento para 3,2% (3,4% em 2014) em virtude da melhoria do desempenho das economias avançadas (+0,2 p.p. face ao ano anterior) não ter sido suficiente para compensar o abrandamento nos países emergentes e em desenvolvimento (-0,6 p.p.). Porém, estes países assumiram uma posição determinante no crescimento económico mundial (4,0% face a 2,1% nas economias avançadas), no contexto da heterogeneidade entre países e regiões ([1]).

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

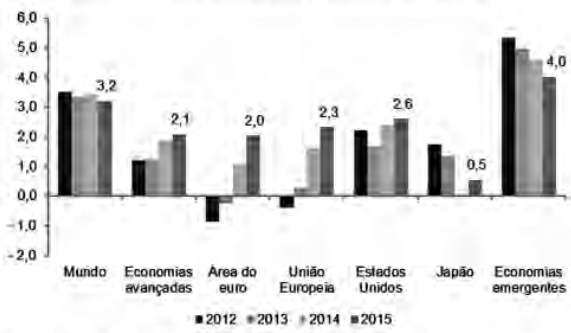
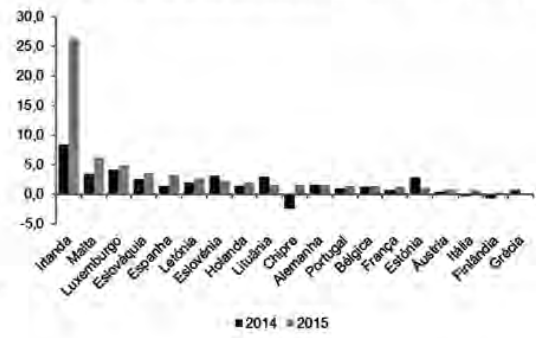


Gráfico 2 – PIB na área do euro (variação anual em %)



Fonte: FMI , *World Economic Outlook Update*, outubro de 2016.

Nas economias avançadas, o crescimento do produto foi particularmente influenciado pela evolução favorável da procura interna impulsionada pela recuperação do mercado de trabalho. O PIB na área do euro registou uma variação anual de 2,0% (1,1% em 2014) em resultado do aumento gradual do consumo privado, do investimento e do emprego, mas ainda condicionado pelo fraco dinamismo do comércio e pelo elevado endividamento público e privado em alguns países.

A evolução da atividade económica nos países emergentes e em desenvolvimento refletiu a redução dos preços das matérias-primas (nomeadamente do petróleo), a evolução da procura externa e as tensões geopolíticas em alguns países.

O moderado crescimento económico a nível mundial foi acompanhado por uma tendência generalizada de redução da taxa de inflação em 2015 (em média 2,8%, face a 3,2% em 2014), decorrente em grande parte da queda do preço das matérias-primas, designadamente do preço do petróleo bruto Brent que diminuiu para 51 dólares por barril (96 dólares por barril em 2014). Nas economias avançadas, o crescimento médio anual dos preços no consumidor ascendeu a 0,3% (1,4% em 2014), enquanto nos países emergentes atingiu 4,7% (variação igual à registada no ano anterior).

Relativamente aos principais indicadores das finanças públicas, o ano de 2015 foi marcado pela alteração na posição das regiões ao nível da evolução do saldo orçamental, uma vez que as economias emergentes alcançaram um défice de 4,5% (2,5% em 2014), superior ao registado nas economias avançadas que se situou em 2,8% (3,2% em 2014). A dívida pública atingiu nas economias avançadas 104,4% do PIB (igual em 2014), contrastando com 44,6% nas economias emergentes (40,7% em 2014).

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

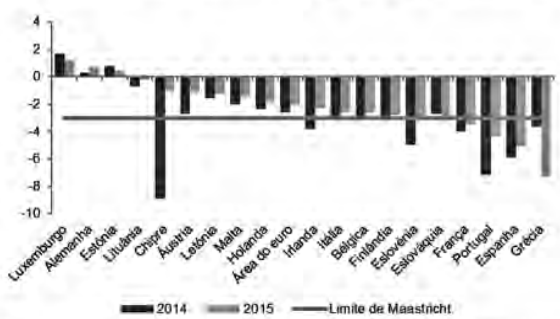


Gráfico 4 – Dívidas públicas na área do euro (% PIB)

Nota: A Lituânia passou a integrar a área do euro em 01/01/2015. O agregado da área do euro para 2014 inclui este país.

Fonte: AMECO, maio de 2016.

As medidas de reequilíbrio das contas públicas aplicadas pelos países da área do euro contribuíram para a redução do défice orçamental em 2015 que atingiu 2,1% do PIB (2,6% em 2014), com quatro países a apresentarem défices superiores ao limite de 3%. Em 2015 o rácio da dívida pública no PIB inverteu a trajetória de subida iniciada em 2008, ascendendo a 92,9% (94,4% em 2014), com catorze países a serem responsáveis por rácios superiores ao valor de referência de 60%.

1.1.2. A economia portuguesa

Em 2015 a economia portuguesa cresceu 1,6% (+0,7 p.p. por comparação com o ano precedente), impulsionada pela recuperação de todas as componentes da procura interna e pela manutenção do dinamismo ao nível das exportações. A tendência verificada desde 2011 de contributo negativo da procura interna e de contributo positivo da procura externa na variação real do PIB foi invertida pelo segundo ano consecutivo ([2]).

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

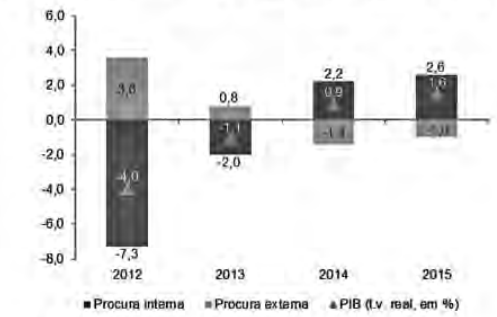
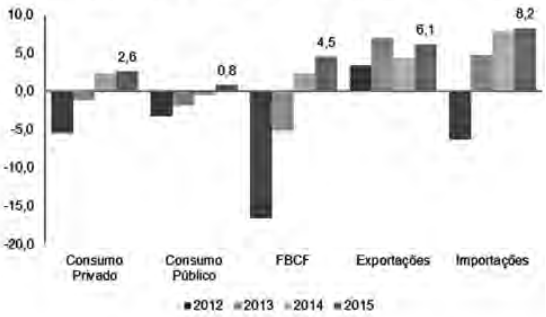


Gráfico 6 – Componentes da despesa (t.v. real, em %)



Fonte: INE.

O crescimento do PIB deveu-se à evolução da procura interna com um contributo de 2,6 p.p. (2,2 p.p. em 2014). Por sua vez, o contributo da procura externa foi negativo em 1,0 p.p. (-1,4 p.p em 2014) devido ao aumento das importações não ter sido compensado pelo crescimento das exportações.

A recuperação do consumo privado (+0,3 p.p. face a 2014), fruto do crescimento do consumo de bens duradouros (11,9%) e de bens correntes não alimentares e serviços (1,9%), esteve em linha com a melhoria das condições no mercado de trabalho e a redução do serviço da dívida das famílias. O consumo público cresceu pela primeira vez desde 2009 (1,3 p.p. face a 2014). O investimento apresentou-se como a componente mais dinâmica da procura interna, crescendo 2,2 p.p. por comparação com o ano anterior, destacando-se a evolução da componente de equipamento de transporte (26,6%), da construção (3,5%) e de outras máquinas e equipamentos (2,2%).

As exportações e as importações de bens e serviços tiveram uma variação anual positiva em relação a 2014 (1,8 p.p. e 0,4 p.p., respetivamente). Em ambos os casos, a componente de bens apresentou um comportamento mais dinâmico do que os serviços, com as exportações a crescerem 7% (3,3% nos serviços), enquanto as importações aumentaram 8,7% (3,7% para os serviços). As categorias com maior representatividade no conjunto das exportações de bens foram as máquinas e aparelhos (14,6% do total das exportações) e os veículos e outro material de transporte (11,4%). Quanto às importações de bens, as categorias de máquinas e aparelhos e de combustíveis minerais constituíram os principais grupos de produtos importados, com o peso de 15,8% e de 13,2%, respetivamente, no total das importações.

Em 2015 a taxa de inflação, medida pela variação do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), foi de 0,5% influenciada pelo baixo crescimento salarial e pela queda dos preços do petróleo. Esta inversão da tendência da inflação (aumento de 0,7 p.p. face a 2014) resultou da evolução dos preços dos bens alimentares e dos serviços (1,5% e 1,4%, respetivamente), destacando-se a variação média anual dos preços dos bens alimentares não transformados (1,9%). Os bens industriais contribuíram negativamente para a variação média do IHPC (-1,3%), devido aos preços dos bens energéticos (-3,7%).

A melhoria das condições do mercado de trabalho continuou em 2015, com a taxa de desemprego a reduzir-se em 1,5 p.p., fixando-se em 12,4% da população ativa, e o desemprego de longa duração a representar 63,5% dos desempregados (65,5% em 2014). Para a variação do emprego em 1,1% destacou-se a indústria transformadora (4,1%) e os serviços (2%). No conjunto, esta evolução refletiu-se numa redução de 0,6% da população ativa (-1,1% em 2014), com a taxa de atividade a fixar-se nos 58,6%.

O saldo da balança corrente e de capital situou-se em 1,7% do PIB no final de 2015, continuando a beneficiar de um excedente da balança de bens e serviços num contexto de melhoria dos termos de troca e do contributo positivo das exportações líquidas do turismo. A melhoria do saldo da balança corrente foi contraposta por uma ligeira deterioração do saldo da balança de capital.

Em 2015 o défice das AP, na ótica da contabilidade nacional, situou-se nos 4,4% do PIB, menos 2,8 p.p. do que em 2014. A dívida bruta das AP inverteu a trajetória crescente, atingindo 129,0% do PIB no final do ano, o que compara com 130,6% em 2014.

1.2. As previsões macroeconómicas e orçamentais em 2015

Com a saída do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) em junho de 2014, Portugal passou a estar sujeito ao novo modelo de governação económica da União Europeia (UE), em particular ao cumprimento dos requisitos para o acompanhamento e avaliação dos projetos de planos orçamentais na área do euro, no quadro do semestre europeu ([3]).

Neste contexto, as previsões macroeconómicas subjacentes à proposta do OE 2015 e ao Programa de Estabilidade (PE) para 2015/2019 constituíram os primeiros documentos de programação orçamental a serem objeto de parecer prévio por parte do Conselho das Finanças Públicas (CFP) e a estarem sujeitos à prestação de informação quantitativa e qualitativa sobre os agregados macroeconómicos e orçamentais de acordo com os modelos de prestação de informação à Comissão Europeia (CE) definidos a partir de 2012 ([4]).

O relatório que acompanhou a proposta do OE 2015 (ROE 2015) integrou o Projeto de Plano Orçamental, entregue à CE a 15/10/2014, que incluiu, para além do Parecer do CFP, os seguintes elementos: *i*) dados quantitativos referentes às previsões macroeconómicas e aos objetivos orçamentais; *ii*) descrição das medidas discricionárias incluídas na proposta do OE; e iii) lista das medidas implementadas ou a implementar para efeito do acolhimento das recomendações específicas emitidas pelo Conselho Europeu e para a concretização das metas nacionais relativas à Estratégia Europa 2020 ([5]).

Em termos de previsões de médio prazo, o reporte de informação no PE 2015/2019 seguiu o modelo de quadros estatísticos apresentados nos Documentos de Estratégia Orçamental (DEO) elaborados durante o período de vigência do PAEF, complementado com mais informação, designadamente projeções de receita e de despesa com políticas invariantes e variáveis relevantes para a evolução da dívida das AP.

1.2.1. O cenário macroeconómico, revisão e valores verificados

A política orçamental em 2015 teve por base dois cenários macroeconómicos, o inicial apresentado em outubro de 2014 com o OE 2015 e a sua revisão em abril de 2015, no âmbito do PE 2015/2019 ([6]), que previam o crescimento do produto em 1,5% e em 1,6%, respetivamente, assegurado pela aceleração do consumo privado, do investimento e das exportações, num contexto de recuperação do emprego e de descida da taxa de desemprego. Ao nível da procura interna, o consumo público era a única variável cuja previsão assentava numa evolução negativa em resultado da continuidade do ajustamento da despesa pública, a par com as alterações de política salarial com impacto positivo no deflator.

No Parecer sobre as previsões macroeconómicas subjacentes à proposta do OE 2015, o CFP concluiu que as mesmas estavam em linha com as previsões conhecidas e não apresentavam enviesamentos a assinalar, realçando, contudo, que *"[c]aso se confirmem as expectativas mais negativas com respeito ao enquadramento internacional, em particular no que se refere à área do euro, as previsões relativas ao contributo das exportações podem vir a revelar-se otimistas, o que tenderá a refletir-se, direta e indiretamente, nos resultados previstos"*. No que respeita à revisão do cenário expresso no PE 2015/2019, o CFP considerou que, tendo por base a informação disponível até abril de 2015, as previsões relativas aos anos de 2015/2016 *"afiguram-se plausíveis"*([7]).

No quadro seguinte apresentam-se as previsões oficiais, a sua comparação com as projeções efetuadas pelo Banco de Portugal (BdP) e por organismos internacionais de referência (CE, FMI e OCDE), bem como os valores verificados para a economia portuguesa em 2015.

Quadro 1 — Cenário de base do OE 2015, revisão, projeções de outras entidades e valores verificados

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

Principais agregados macroeconómicos	ROE 2015	PE 2015/2019	BdP		CE		FMI		OCDE		Verif.
	out-14	abr-15	dez-14	jun-15	outono-14	primav-15	out-14	abr-15	nov-14	jun-15	set-16
1. PIB e componentes da despesa											
PIB	**1,5**	**1,6**	**1,5**	**1,7**	**1,3**	**1,6**	**1,5**	**1,6**	**1,3**	**1,6**	**1,6**
Consumo privado	2,0	1,9	2,1	2,2	1,5	2,0	-	-	0,5	1,8	2,6
Consumo público	-0,5	-0,7	-0,5	-0,5	-0,3	-0,3	-	-	-0,8	-0,5	0,8
FBCF	2,0	3,8	4,2	6,2	2,4	3,5	-	-	2,9	2,9	4,5
Exportações	4,7	4,8	4,2	4,8	4,6	5,3	5,6	5,9	5,3	6,2	6,1
Importações	4,4	4,6	3,1	5,7	4,7	4,7	4,2	3,9	3,0	4,7	8,2
2. Emprego e desemprego											
Emprego total	1,0	0,6	-	-	0,8	0,6	-	-	-	-	1,1
Taxa de desemprego (%)	13,4	13,2	-	-	13,6	13,4	13,5	13,1	12,8	13,2	12,4
3. Preços											
Taxa de inflação (IHPC)	0,7	-0,2	0,7	0,5	0,6	0,2	1,1	0,6	0,2	0,1	0,5
Deflator do PIB	1,5	1,3	-	-	1,4	1,3	-	-	0,7	0,5	2,1

Fonte: MF, ROE 2015, PE 2015/2019; BdP, Boletim Económico de dezembro de 2014 e Boletim Económico de junho de 2015; CE, *European Economic Forecast Autumn* 2014 e *Spring* 2015; FMI, *World Economic Outlook* de outubro de 2014 e de abril de 2015; OCDE, *Economic Outlook* n.º 96 e *Economic Outlook* n.º 97; INE, Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2016 (valores verificados).

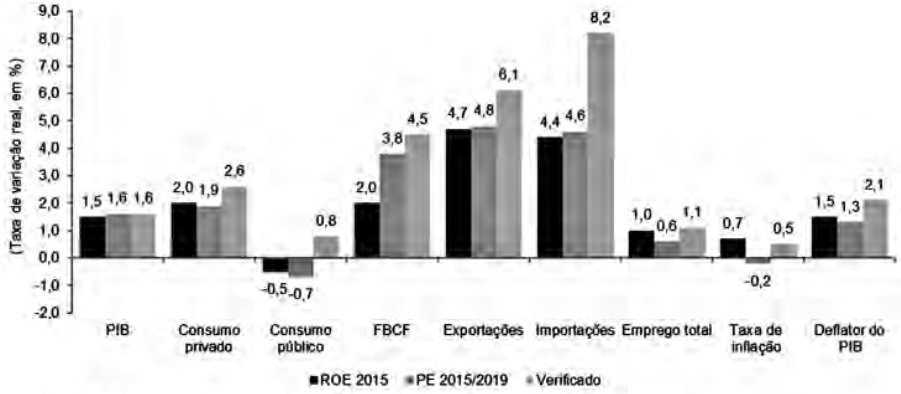
Considerando as previsões divulgadas no segundo semestre de 2014, o BdP e o FMI antecipavam um crescimento económico em 2015 análogo ao cenário base do OE 2015, atribuindo diferentes contributos às componentes da procura interna e à procura externa. No mesmo período, a CE e a OCDE previam um crescimento do PIB ligeiramente inferior ao do cenário do Ministério das Finanças devido à expectativa, respetivamente, do contributo negativo da procura externa e do aumento menos acentuado do consumo privado.

Face à previsão expressa no ROE 2015, o MF reviu em alta a evolução do PIB no PE 2015/2019 em 0,1 p.p. como resultado da perspetiva de um aumento mais acentuado do investimento, não obstante o recuo no crescimento previsto do consumo privado e da procura externa. Esta revisão seguiu as perspetivas de melhoria da taxa de crescimento da área do euro (de 1,3% para 1,5%), verificada entre outubro de 2014 e abril de 2015, e revelou-se em linha com a tendência das previsões do BdP e dos três organismos de referência. Comparativamente ao cenário do MF, a projeção do BdP é mais favorável (1,7%) devido à perspetiva de um crescimento mais acentuado da procura interna.

Considerando as diversas componentes da procura agregada que concorreram para estas previsões, verificou-se uma tendência comum nas previsões do MF, do BdP e da CE para a subestimação da previsão de crescimento do investimento e das exportações, em parte amortizado pela expetativa de quebra do consumo público.

Os valores verificados na economia portuguesa em 2015 comportaram desvios face às previsões macroeconómicas apresentadas pelo MF, conforme gráfico seguinte.

Gráfico 7 — Previsões macroeconómicas e valores verificados



Fonte: MF, ROE 2015 e PE 2015/2019; INE, Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2016.

Ao nível do crescimento do PIB, o desvio de 0,1 p.p. entre a previsão constante no ROE 2015 e o valor verificado deveu-se à subestimação do crescimento de todas as componentes da procura interna, em especial do investimento (desvio de 2,5 p.p.) e do consumo público (1,3 p.p.), e à sobrestimação do crescimento da procura externa, com destaque para as importações (3,8 p.p.). Apesar do desvio nulo face ao verificado, o cenário do PE 2015/2019 incorporava também esta realidade, agravando a subestimação do consumo público (desvio de 1,5 p.p.) e do consumo privado (0,7 p.p.).

Em síntese, os dois cenários perspetivavam um contributo positivo da procura interna de magnitude inferior ao verificado (1,3 p.p. no cenário do ROE 2015 e 1,6 p.p. na previsão do PE 2015/2019, que compara com 2,6 p.p.) e não antecipavam um contributo negativo da procura externa líquida (0,2 p.p. e 0,1 p.p. face a -1,0 p.p.).

Em linha com a subestimação da procura interna, as variáveis do mercado de trabalho encontravam-se subestimadas no cenário do ROE 2015 (o valor do emprego previsto em 0,1 p.p. abaixo do verificado e a taxa de desemprego 1,0 p.p. acima do verificado), facto que se manteve na previsão do PE 2015/2019. Ao nível dos preços, os dois cenários apresentaram posições distintas na medida em que à antecipação de uma subida dos preços seguiu-se a previsão de uma taxa de inflação negativa. A pressão ascendente dos preços devido ao aumento do consumo privado na previsão constante do ROE 2015 concretizou-se embora a variação da taxa de inflação tenha ficado aquém da previsão.

Em termos do reporte da informação sobre as previsões macroeconómicas, o Projeto de Plano Orçamental constante do ROE 2015 integrou mais dados sobre os pressupostos utilizados na definição do cenário, designadamente em matéria de preços, mercado de trabalho, taxas de juro e evolução demográfica. Apesar de constituírem elementos a reportar no referido projeto, não foi apresentada a variação do PIB atribuível ao impacto estimado sobre o crescimento da atividade económica das medidas orçamentais constantes da proposta do OE 2015, nem os detalhes sobre as diferentes técnicas de estimativa aplicadas ao longo do processo orçamental, juntamente com as suas características relevantes e os pressupostos utilizados.

1.2.2. O cenário orçamental, revisão e valores verificados

Na vertente da orçamentação das receitas e das despesas, o ROE 2015 fixava um limite para o défice orçamental das administrações públicas, numa ótica de contabilidade nacional, de € 4.860 M em 2015 (2,7% do PIB), antecipando a saída do procedimento de défice excessivo iniciado em 2009. O cenário orçamental definido no PE 2015/2019 consubstanciava-se na manutenção do rácio do défice no PIB, como reflexo da diminuição residual da receita (€ 50 M) e da despesa (€ 100 M).

Quadro 2 — Previsão orçamental, revisão e valores verificados (em contabilidade nacional)

(em milhões de euros)

Administrações Públicas	Ano 2014[a]	Ano 2015		
	Estimativa de execução	ROE 2015[b]	PE 2015/2019	Verificado
Receita total	78 071	80 555	80 505	79 004
Despesa total	86 407	85 415	85 315	86 825
Saldo global	-8 336	-4 860	-4 810	-7 821
Saldo global em % PIB	-4,8	-2,7	-2,7	-4,4
Por memória:				
PIB nominal	175 471	180 770	178 117	179 540
Dívida pública (em % PIB)	127,2	123,7	124,2	129,0

(a) Valores não ajustados das medidas pontuais identificadas no ROE 2015. (b) Inclui a receita prevista de concessões, no valor total de € 215 M, a qual foi registada como um abate às despesas de capital.

Fonte: MF, ROE 2015, PE 2015/19; INE, Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, setembro de 2016 (valores verificados).

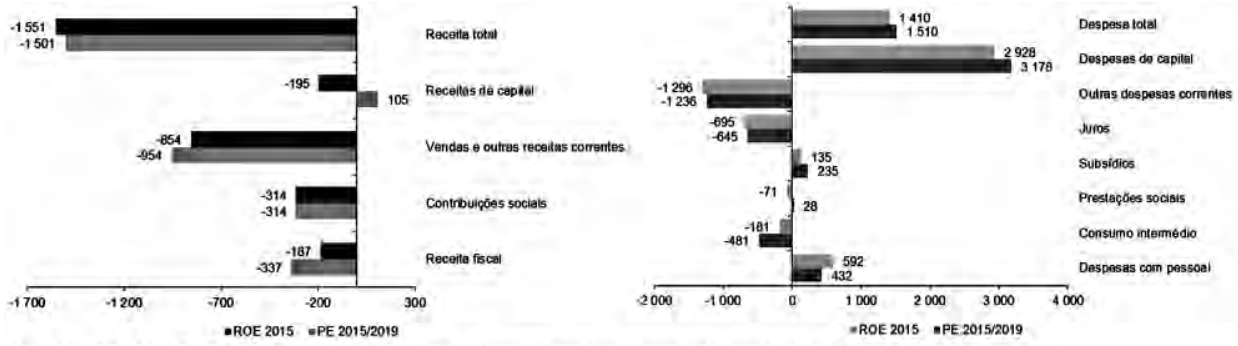
Partindo da estimativa de um défice orçamental de 3,7% do PIB [ajustado de medidas pontuais, no valor total de € 1.861 M ([8])] no final de 2014, a previsão para o défice orçamental em 2015 explicitada no ROE 2015 assumia o impacto positivo da evolução da atividade económica e do mercado de trabalho que, por via dos estabilizadores automáticos, implicaria o aumento da receita fiscal, a redução da despesa na esfera da segurança social e a redução do saldo orçamental em 1,2 p.p do PIB; as pressões orçamentais, como as despesas com pensões e juros, representavam um agravamento do défice em 0,9 p.p., cabendo às medidas de consolidação orçamental [€ 1.249 M ([9])] a melhoria do saldo em 0,7 p.p..

Face à estimativa da execução orçamental de 2014, a previsão expressa no ROE 2015 assumia um perfil de ajustamento orçamental assente essencialmente num aumento da receita de € 2.484 M (3,2%), face a uma redução da despesa de € 992 M (1,1%), com uma melhoria do saldo orçamental em € 3.476 M (41,7%) e uma variação positiva da dívida pública de 3,5 p.p. Em termos de rácio do PIB, este ajustamento permitiria reduzir o défice de 4,8% para 2,7% do PIB.

Para a evolução das receitas, o cenário do ROE 2015 determinava um crescimento da receita fiscal em 5,5%, assente sobretudo na subida da receita de impostos sobre a produção e importação (7,9%), bem como da receita de contribuições sociais em 1,9%. Do lado da despesa, a expectativa de redução cabia à evolução de outras despesas de capital (-78,4%), da despesa com subsídios (-30,4%) e das despesas com pessoal (-3,1%), uma vez que para as outras componentes previa-se um aumento. A redução das despesas de capital encontrava-se influenciada pelo efeito base do registo das operações de financiamento do Estado à Carris e STCP e o reconhecimento da perda (*write-off*) de crédito malparado do BPN Crédito detido pela Parvalorem em 2014, no valor total de € 1.288 M ([10]).

Relativamente às previsões orçamentais, a receita total das AP em 2015 situou-se abaixo da previsão apresentada no ROE 2015 em € 1.551 M e as despesas acima do previsto em € 1.410 M, originando um desvio de € -2.961 M no saldo orçamental em 2015 (-1,7 p.p.), constante dos gráficos seguintes.

Gráfico 8 – Desvios entre os valores verificados e as previsões orçamentais (em € M)



Fonte: MF, ROE 2015, PE 2015/2019; INE, Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, setembro de 2016.

O desvio no total da receita (-€ 1.551 M) perante o cenário orçamental no ROE 2015 decorreu, maioritariamente, do comportamento das vendas e outras receitas correntes (divergência de € 854 M, dos quais € 622 M respeitam a outras receitas correntes) e das receitas provenientes

de impostos indiretos e de contribuições sociais (no seu conjunto ficaram aquém dos objetivos previstos em € 501 M). O desvio desfavorável da receita fiscal decorreu da evolução dos impostos indiretos, uma vez que a receita referente a impostos diretos superou o valor previsto no ROE 2015 (em € 89 M).

O desvio no total da despesa (+€ 1.410 M) foi motivado, sobretudo, pelo aumento das despesas de capital (+€ 2.928 M), designadamente devido à operação de resolução do Banif em dezembro de 2015 ([11]) que teve um impacto negativo no saldo equivalente a 1,4 p.p. do PIB [€ 2.463 M ([12])]. Por outro lado, as outras despesas correntes ficaram aquém do orçamentado no ROE 2015 (-€ 1.296 M) devido à utilização da dotação provisional e da reserva orçamental que inicialmente estavam imputadas naquela rubrica (cfr. Capítulo 2).

Ao nível da informação sobre as previsões orçamentais, o ROE 2015 apresentou, pela primeira vez, as projeções de receita e de despesa num cenário de políticas invariantes, em sede do Projeto de Plano Orçamental. Porém, a conjugação deste cenário com as estimativas correspondentes às medidas de consolidação orçamental não permitiu validar ou reconciliar os agregados da conta das AP. Por sua vez, uma parte substancial das medidas de consolidação encontrava-se insuficientemente especificada (no valor total de € 421 M, representando 40% do total das medidas permanentes), em prejuízo da transparência orçamental e da avaliação da sua execução.

Da análise realizada extraem-se as seguintes observações:

♦ O cenário macroeconómico de base do OE 2015 apresentou-se em linha com as projeções do BdP e do FMI mas mais favorável face ao cenário da CE e da OCDE devido à evolução da procura interna. A antecipação de uma conjuntura externa mais positiva foi refletida igualmente pelo MF e pelas quatro entidades nas respetivas revisões dos cenários ocorridas até junho de 2015, com contributos distintos previstos para a procura interna e procura externa.

♦ As previsões orçamentais constantes do ROE 2015 incorporaram o aumento da receita fiscal, em € 2.403 M, e da receita de contribuições sociais, em € 388 M, assim como a redução da despesa com subsídios de desemprego e outros apoios, em € 243 M. O PE 2015/2019 reviu em alta a receita fiscal em € 150 M. A trajetória destes agregados orçamentais revelou-se consistente com perspetiva de crescimento da atividade económica e de melhoria das condições do mercado de trabalho. Porém, os dois documentos de programação orçamental não apresentaram a estimativa quantificada dos efeitos do cenário macroeconómico nas variáveis orçamentais com as quais se correlacionam.

♦ Os valores verificados para a economia portuguesa em 2015 evidenciaram uma evolução mais favorável de todas as componentes da procura interna e das exportações face aos cenários do MF que suportaram a política orçamental em 2015. Porém, em matéria orçamental, a execução ficou aquém dos objetivos previstos no ROE 2015 (desvio de -1,9% na receita e +1,7% na despesa) e no PE 2015/2019 (-1,9% e +1,8%), destacando-se os desvios na receita corrente não fiscal e nas despesas de capital, os quais não decorreram da evolução macroeconómica.

♦ Ao nível de reporte da informação: *i*) os dados (quantitativos e qualitativos) sobre as previsões macroeconómicas constantes do ROE mantiveram-se insuficientes quanto à relação com a orçamentação das receitas e despesas; *ii*) o ROE 2015 e o PE 2015/2019 apresentaram, pela primeira vez, as projeções de receita e despesa num cenário de políticas invariantes e o PE 2015/2019 incluiu as previsões macroeconómicas e orçamentais divulgadas por outras entidades (BdP, CFP, CE, FMI e OCDE) para o quinquénio; *iii*) ao nível da informação sobre o impacto das medidas de consolidação orçamental de forma individualizada nos próprios valores orçamentados das receitas e despesas, os dois documentos de programação orçamental não apresentaram informação suficientemente detalhada; *iv*) a CGE também não apresentou os impactos daquelas medidas na execução orçamental.

♦ Os documentos de programação (ROE 2016 e PE 2016/2020) e execução orçamental (CGE 2015) aprovados até outubro de 2016 não apresentaram a análise dos desvios entre os valores orçamentais previstos e os valores verificados em 2015.

Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças manifestou a sua concordância com o teor das recomendações, referindo que *"os documentos de programação orçamental, assim como, a quantificação dos impactos das medidas de consolidação orçamental, devem apresentar um maior rigor e detalhe de informação"*.

([1]) Os dados apresentados ao longo deste ponto têm como fontes o FMI — World Economic Outlook, outubro de 2016 e a CE — AMECO, maio de 2016.

([2]) Os dados apresentados ao longo deste ponto têm como fontes o INE — Contas Nacionais, setembro de 2016 e o BdP – Boletins Económicos, maio e outubro de 2016.

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

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

([5]) Em julho de 2014 o Conselho Europeu pronunciou-se sobre o DEO 2014/2018 e o ponto de situação das metas da Estratégia Europa 2020, ambos apresentados por Portugal em abril de 2014.

([6]) O PE 2015/2019 constituiu o único documento de programação orçamental apresentado durante a execução do OE 2015 uma vez que, na sequência da alteração do Governo em novembro de 2015, o relatório que acompanhou a proposta do OE 2016 só foi apresentado em fevereiro deste ano.

([7]) No mesmo sentido, o Parecer do Conselho Europeu sobre o PE para 2015 de Portugal.

([8]) Operações de financiamento do Estado às empresas Carris e STCP (€ 1.192 M), perdão do empréstimo que a Parvalorem detinha sobre o BPN Crédito (€ 96 M), crédito especial ao investimento (€ 225 M) e a despesa com indemnizações pelo Programa de Rescisões por Mútuo Acordo (€ 347 M) — cfr. ROE 2015, pág. 101.

([9]) As medidas permanentes totalizavam € 1.034 M e a receita extraordinária prevista de concessões € 215 M.

([10]) Cfr. ROE 2015, pág. 101.

([11]) Lei 159-E/2015, de 30/12.

([12]) Injeção de capital do Estado no Banif (€ 1.766 M), injeção de capital do Fundo de Resolução no Banif (€ 489 M) e classificação da Oitante no sector das AP (€ 208 M) — cfr. INE, PDE (1.ª e 2.ª Notificações de 2016), abril e setembro de 2016, respetivamente.

ANEXO

Quadro 3 — Portugal — principais indicadores económicos

	Unidades	2012	2013	2014	2015
Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)					
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	168.398	170.269	173.079	179.540
Produto Interno Bruto	t.v. real, %	-4,0	-1,1	0,9	1,6
Procura Interna	t.v. real, %	-7,3	-1,9	2,2	2,5
Consumo Privado	t.v. real, %	-5,5	-1,2	2,3	2,6
Consumo Público	t.v. real, %	-3,3	-1,9	-0,5	0,8
Formação Bruta de Capital Fixo	t.v. real, %	-16,6	-5,1	2,3	4,5
Exportações de bens e serviço	t.v. real, %	3,4	6,9	4,3	6,1
Importações de bens e serviço	t.v. real, %	-6,3	4,7	7,8	8,2

	Unidades	2012	2013	2014	2015
Rendimento e Poupança (1)					
Rendimento Disponível dos Particulares	t.v. nominal, %	-3,6	-0,2	-0,2	2,5
Taxa de Poupança Interna	% PIB	13,7	15,4	15,0	15,2
Sociedades	% PIB	12,3	12,7	13,4	13,0
Particulares	% PIB	5,5	5,5	3,6	3,0
Administrações Públicas	% PIB	-4,2	-2,8	-2,0	-0,9
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho					
Inflação (IHPC) (2)	t.v. média, %	2,8	0,4	-0,2	0,5
Deflator do PIB (1)	t.v., %	-0,4	2,3	0,8	2,1
Remunerações Nominais por Trabalhador (3)	t.v. média, %	-3,1	3,6	-1,8	-0,3
Custos Unitários do Trabalho (3)	t.v. anual, %	-3,2	1,8	-1,3	-0,5
Mercado de Trabalho (4)					
População Ativa	Milhares	5.383	5.285	5.226	5.195
Emprego Total (tempo completo e parcial)	Milhares	4.547	4.429	4.500	4.549
Taxa de Atividade	% Pop. Total	60,2	59,3	58,8	58,6
Taxa de Desemprego	% Pop. Ativa	15,5	16,2	13,9	12,4
Finanças Públicas (5)					
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	-0,8	0,0	-2,3	0,2
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB (Dez)	126,2	129,0	130,6	129,0
Balança de Pagamentos (3)					
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	0,3	3,2	1,5	1,7
Balança Corrente	% PIB	-1,8	1,5	0,1	0,4
Balança de Bens	% PIB	-5,5	-4,7	-5,5	-5,1
Balança de Serviços	% PIB	5,6	6,6	6,6	6,9
Balança de Capital	% PIB	2,1	1,6	1,5	1,2
Taxas de Juro					
Taxa de Juro Euribor a 3 meses (6)	Em % (Dezembro)	0,2	0,3	0,1	-0,1
Taxa de Rendibilidade das OT e taxa fixa a 10 anos (3)	Em % (Dezembro)	7,3	6,0	2,8	2,5
Taxas de Juro Bancárias (3)					
Crédito a Sociedades não Financeiras	Em % (Dezembro)	5,7	5,1	4,1	3,0
Crédito a Particulares, Habitação	Em % (Dezembro)	3,4	3,3	3,0	2,2
Agregados de Crédito Bancário (3)					
Crédito ao Sector Não Monetário, exceto A.P.	t.v. hom. (Dez.)	-6,9	-3,7	-3,7	-1,7
Crédito a Sociedades Não Financeiras	t.v. hom. (Dez.)	-8,3	-5,0	-2,6	-1,3
Crédito a Particulares	t.v. hom. (Dez.)	-3,7	-4,0	-5,0	-2,3
Índice de Cotação de Ações (PSI-20) (7)	t.v. hom. (Dez.)	2,9	16,0	-26,8	10,7

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

(1) INE - Contas Nacionais (base 2011), setembro de 2016.

(2) INE - Preços.

(3) BdP - Boletim Estatístico, novembro de 2016.

(4) INE - Mercado de trabalho.

(5) INE - Reporte dos défices excessivos, setembro de 2016.

(6) Instituto Europeu dos Mercados Monetários.

(7) CMVM - Indicadores mensais do mercado de capitais português.

PARTE B

A Conta Geral do Estado

2. Orçamento do Estado — Alterações

As alterações orçamentais na receita e na despesa da administração central (SI e SFA), excluindo *transferências correntes* e *de capital* entre esses serviços, estão sintetizadas no quadro seguinte segundo a classificação económica e a sua natureza.

Quadro 1 — Administração central — alterações de natureza económica

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial (SI+SFA)	Alterações				Total das alterações		Orçamento final (SI+SFA)
		Orçamento retificativo (SI)	Dotação provisional (SI)	Créditos especiais (SI)	Outras (SI+SFA)	(valor)	(%)	
Receitas correntes	**59 265**	**-**	**-**	**296**	**595**	**891**	**1,5**	**60 156**
Receita fiscal	40 313	-	-	1	33	34	0,1	40 347
Impostos diretos	18 220	-	-	0	0	-	-	18 220
Impostos indiretos	22 093	-	-	1	33	34	0,2	22 127

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações				Total das alterações		Orçamento final
		Orçamento retificativo	Dotação provisional	Créditos especiais	Outras			
	(SI+SFA)	(SI)	(SI)	(SI)	(SI+SFA)	(valor)	(%)	(SI+SFA)
Contribuições para Segurança Social, CGA e ADSE	4 731	-	-	-	27	27	0,6	4 758
Transferências correntes (excluindo administra. central)	2 845	-	-	24	91	116	4,1	2 960
Outras receitas correntes	11 376	-	-	270	444	714	6,3	12 090
Receitas de capital	**1 930**	**-**	**-**	**275**	**75**	**351**	**18,2**	**2 280**
Vendas de bens de investimento	371	-	-	1	14	15	4,0	386
Transferências de capital (excluindo administra. central)	1 236	-	-	5	84	98	7,2	1 326
Outras receitas de capital	309	-	-	-	-22	-22	-7,2	287
Saldo da gerência anterior (SI) (*)	13	-	-	269	-	269	2070,1	282
Receita efetiva	**61 195**	**-**	**-**	**571**	**670**	**1 242**	**2,0**	**62 436**
Ativos financeiros	5 208	-	-	-	637	637	12,2	5 845
Passivos financeiros	101 856	2 255	-	-	634	2 889	2,8	104 745
Saldo da gerência anterior (SFA)	52	-	-	-	5 765	5 765	11008,6	5 817
Receita total	**168 311**	**2 255**	**-**	**571**	**7 707**	**10 533**	**6,3**	**178 844**
Despesas correntes	**63 652**	**-**	**-174**	**499**	**1 614**	**1 940**	**3,0**	**65 592**
Despesas com pessoal	14 857	-	323	85	357	765	5,2	15 622
Remunerações certas e permanentes	11 006	-	259	35	-15	280	2,5	11 286
Abonos variáveis ou eventuais	851	-	1	14	18	33	3,9	884
Segurança social	3 000	-	62	36	354	453	15,1	3.452
Aquisição de bens e serviços correntes	12 899	-	-	297	1 154	1 451	11,3	14 350
Juros e outros encargos	8 451	-	-	2	-13	-10	-0,1	8 441
Transferências correntes (excluindo administra. central)	24 898	-	7	74	224	304	1,2	25 203
Subsídios	711	-	-	0	178	178	25,0	889
Outras despesas correntes (inclui dotação provisional)	1 836	-	-503	40	-286	-749	-40,8	1 087
Despesas de capital	**4 347**	**-**	**44**	**148**	**305**	**497**	**11,4**	**4 844**
Aquisição de bens de capital	2 987	-	-	145	337	482	16,1	3 469
Transferências de capital (excluindo administra. central)	1 227	-	44	1	6	51	4,2	1 278
Outras despesas de capital	132	-	-	2	-38	-36	-27,3	96
Despesa efetiva	**67 999**	**-**	**-130**	**647**	**1 919**	**2 437**	**3,6**	**70 436**
Ativos financeiros	10 975	2 255	-	-	771	3 026	27,6	14 001
Passivos financeiros	88 472	-	-	-	172	172	0,2	88 644
Despesa total	**167 446**	**2 255**	**-130**	**647**	**2 861**	**5 634**	**3,4**	**173 080**
Saldo efetivo	**-6 804**	**-**	**130**	**-76**	**-1 249**	**-1 195**	**17,6**	**-7 999**

(*) No Quadro 49 da CGE constam incorretamente na receita não efetiva, junto com o saldo da gerência anterior dos SFA.

Nota: Por se excluir as *transferências* de/para serviços da administração central, no quadro: *i)* a receita de créditos especiais (€ 571 M) é inferior à despesa (€ 647 M), quando foi de € 757 M (dos quais € 186 M de *transferências* de serviços da administração central); *ii)* na dotação provisional, os reforços são inferiores às anulações, em € 130 M, valor que reforçou dotações de *transferências* para serviços da administração central.

Fontes: SIGO e SGR – Sistemas de informação orçamental, Mapa I das Leis 82-B/2014, de 31/12 e 159-E/2015, de 30/12 e Quadro 49 – Alterações orçamentais da administração central.

Os orçamentos iniciais da receita efetiva (€ 61.195 M) e da despesa efetiva (€ 67.999 M) foram aumentados, respetivamente, em € 1.242 M (2,0%) e € 2.437 M (3,6%), agravando o défice em € 1.195 M (17,6%), em resultado de alterações aprovadas pela Assembleia da República, da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo e das alterações aos orçamentos privativos dos SFA.

A alteração introduzida pela Lei 159-E/2015, de 30/12 (OER) teve por objetivo financiar a medida de resolução aplicada ao Banif pelo Banco de Portugal, na sua qualidade de Autoridade de Resolução, em 19/12/2015, totalizando € 2.255 M, despesa classificada em *ativos financeiros* (com contrapartida em receita de *passivos financeiros*): € 1.766 M diretamente pelo Estado (aumento de capital do Banif subscrito pela DGTF) e € 489 M, através de empréstimo ao Fundo de Resolução ([1]).

Nas alterações orçamentais autorizadas pelo Governo, destacam-se a abertura de créditos especiais com contrapartida em receita de *outras receitas correntes* (€ 270 M) ([2]) e *saldos da gerência anterior* (€ 269 M), para reforço, na despesa, das dotações para *aquisição de bens e serviços correntes* (€ 297 M, dos quais € 131 M da Autoridade Tributária e Aduaneira), *aquisição de bens de capital* (€ 145 M, dos quais € 97 M do Ministério da Defesa Nacional) e *despesas com pessoal* [€ 85 M, dos Ministérios das Finanças (€ 37 M), da Administração Interna (€ 23 M) e da Justiça (€ 14 M)].

A "dotação provisional", com a classificação económica *outras despesas correntes*, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis, foi totalmente utilizada (€ 533 M) ([3]) no reforço de dotações suborçamentadas, destinando-se 60,5% ao reforço das *despesas com pessoal* (€ 323 M, nos serviços integrados) e 24,3% a *transferências para serviços autónomos* ([4]), o que evidencia a sua utilização indevida e o desrespeito pelo princípio da especificação. Incumprindo este princípio, a "reserva orçamental" com a classificação económica *outras despesas correntes*, em cada Ministério, inicialmente de € 211 M, foi também largamente utilizada (€ 170 M) no reforço de outras classes de despesa, designadamente, as *com pessoal* que, no total da administração central, aumentaram € 765 M (5,2%).

Em contraditório, o Ministro das Finanças e a DGO, nas suas respostas, alegam que: *"A fundamentação em causa na afetação da dotação provisional a despesas com o pessoal relacionou-se com o pagamento da reversão das reduções remuneratórias, como estipula o artigo 4.º da Lei 75/2014, de 12 de setembro, em situações imprevisíveis. A reserva orçamental, que tem vindo a ser constituída segundo as orientações dos sucessivos Governos (..), visa constituir, na execução orçamental, um mecanismo de gestão flexível dos programas orçamentais (…)"*.

As justificações e os exemplos apresentados põem ainda mais em evidência que a dotação provisional, e também a "reserva orçamental" são utilizadas, maioritariamente, para reforçar dotações suborçamentadas e não para fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis.

Conforme se evidencia no Quadro 1, as dotações para *aquisição de bens e serviços correntes* tiveram o maior aumento (€ 1.451 M, 11,3%), com destaque para os Ministérios da Saúde (€ 900 M) e da Educação e Ciência (€ 181 M).

Salienta-se o elevado montante do *saldo da gerência anterior* dos SFA, € 5.765 M, que não figuram nos orçamentos iniciais e são integrados durante a execução orçamental, designadamente no IAPMEI (€ 547 M), no Instituto do Turismo de Portugal (€ 349 M), no IFAP (€ 308 M) e na ACSS (€ 238 M).

3. A execução orçamental (CGE)

3.1. Síntese da CGE

Neste ponto resume-se a execução orçamental evidenciada na CGE de 2015 discriminada no mapa XXIII — *conta consolidada da administração central e segurança social* (art. 75.º, n.º 2 da LEO). Para efeito deste ponto releva também o relatório da CGE.

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

Quadro 2 — Execução orçamental da administração central

(em milhões de euros)

Receitas	2014 CGE	2015 (universo total)		Despesas	2014 CGE	2015 (universo total)	
		Orçamento final	CGE			Orçamento final	CGE
Receitas correntes	**52 473**	**60 156**	**53 951**	**Despesas correntes**	**57 869**	**65 592**	**57 592**
Impostos diretos	17 589	18 220	18 265	Despesas com pessoal	12 859	15 622	15 218
IRS	12 870	13 182	12 709	Aquisição de bens serviços	10 465	14 350	8 533
IRC	4 553	4 698	5 254	Juros e outros encargos	7 569	8 441	7 769
Outros	166	340	302	Transferências correntes (*)	25 268	25 203	24 639
Impostos indiretos	20 675	22 127	21 858	Administração local	2 542	2 635	2 603
IVA	13 837	14 510	14 859	Segurança social	9 431	9 082	9 028
ISP	2 666	3 051	913	Famílias	9 967	10 456	10 183
Imposto do selo	1 307	1 389	1 338	Resto do Mundo	2 117	2 092	1 964
Imposto consumo tabaco	1 400	1 505	1 213	Outras	1 212	938	861
Outros	1 466	1 673	3 535	Subsídios	1 021	889	739
Contrib. seg social, CGA, ADSE	5 707	4 758	4 601	Outras despesas correntes	669	1 087	609
Transferências correntes (*)	1 475	2 960	2 396	Diferenças de conciliação	18	-	84
Outras receitas correntes	6 973	12 090	6 702	**Despesas de capital**	3 497	4 844	4 027
Diferenças de conciliação	54	-	129	Investimento	2 064	3 469	2 764
Receitas de capital	1 339	2 280	1 331	Transferências de capital (*)	1 358	1 278	1 182
Venda de bens de investimento	114	386	195	Adm regional e local	657	689	681
Transferências de capital (*)	1 065	1 326	1 031	Outras transfer de capital	701	590	500
Outras receitas de capital	154	569	86	Outras despesas capital	63	96	81
Diferenças de conciliação	6	-	19	Diferenças de conciliação	12	-	-
Receita efetiva	53 813	62 436	55 282	**Despesa efetiva**	61 366	70 435	61 619
Ativos financeiros	4 893	5 845	6 453	Ativos financeiros	12 365	14 001	12 768
Passivos financeiros	93 094	104 745	80 101	Passivos financeiros	77 673	88 644	66 420
Total	**151 740**	**173 027**	**141 836**	**Total**	**151 405**	**173 080**	**140 807**

(*) Excluindo transferências de/para serviços da administração central.

Fonte: CGE de cada ano (Mapa XXIII) e Quadro 1 do ponto 2.

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

A receita efetiva da AC de 2015, considerando o universo comparável ([5]), aumentou 0,8% face à execução orçamental de 2014, significando um acréscimo de 424,6 M€. Para esse resultado contribuíram especialmente as Transferências correntes (aumento de 50,5%, 744,4 M€), os Impostos indiretos (5,7%, 1.181,8 M€), e os Impostos diretos (3,8%, 675,8 M€). Em sentido contrário, merecem referência as reduções observadas em Contribuições para a SS, CGA e ADSE (-19,4%, -1.106,5 M€) e nas Outras receitas correntes (-10,8%, -745,6 M€).

♦ *Para o aumento de cobrança nas Transferências correntes relevou a ocorrência de reclassificações contabilísticas, que, só por si, resultaram num acréscimo de 912,2 M€, explicado pelo facto de a CGA e de o IEFP terem passado a classificar em transferências correntes provenientes da Segurança Social verbas antes registadas em Contribuições para a SS, CGA e ADSE e em Outras receitas correntes — Subsídios, respetivamente. Em sentido inverso, como principal evidência, registou-se a diminuição substancial nas verbas comunitárias recebidas pelo IFAP (-309 M€).*

♦ *A variação positiva nos Impostos indiretos é predominantemente justificada pelo desempenho registado no IVA (+1.022,5 M€), o qual resultou do efeito conjugado do aumento da receita bruta, por via do impacto da reforma da faturação, bem como do ligeiro aumento do PIB, tendo também contribuído a diminuição do pagamento de reembolsos, em consequência, essencialmente, das alterações introduzidas ao respetivo regime legal.*

♦ *O aumento nos Impostos diretos deveu-se particularmente ao incremento na receita arrecadada de IRC (15,4%, em termos de cobrança líquida), a que também não é estranha a diminuição do pagamento de reembolsos e restituições em sede de pagamento deste imposto.*

♦ *A variação negativa em Contribuições para a SS, CGA e ADSE deveu-se essencialmente à quebra nas contribuições para a CGA, justificada não só pela reclassificação contabilística, como também pela diminuição da Contribuição extraordinária de solidariedade, decorrente da aplicação do artigo 79.º da LOE/2015.*

♦ *Para o decréscimo em Outras receitas correntes contribuiu fundamentalmente a referida reclassificação contabilística realizada pelo IEFP.*

A despesa efetiva registou um decréscimo de 1,6% (-981,4 M€), face a 2014, que foi resultado, em grande medida, dos seguintes factores:

♦ *Transferências correntes e de capital (-2,3%, -604,4 M€) pela redução do valor transferido do OE para a SS, no âmbito da transferência extraordinária para compensação do défice do sistema da SS; a diminuição do nível de apoios concedido pelo IFAP, decorrente do encerramento do anterior Quadro Comunitário (Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013) e o efeito de base associado à entrega, em 2014, da receita da contribuição sobre o sector bancário ao Fundo de Resolução. Em sentido contrário, de referir o aumento dos encargos com pensões e outros abonos da responsabilidade da CGA, tanto por via do aumento de novos pensionistas como pelo efeito da reversão da medida da redução remuneratória.*

♦ *Despesas com pessoal (-2,8%, -363,3 M€) pelo efeito de base da despesa realizada em 2014 no âmbito do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo, a eliminação da contribuição da entidade patronal para a ADSE e o deslizamento para 2016 do pagamento de encargos com contribuições para os sistemas de proteção social do Programa Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar.*

♦ *Subsídios (-27,6%, -281,6 M€) — redução da despesa relacionada com a execução de medidas ativas de emprego e formação profissional por parte do IEFP, refletindo a desaceleração do crescimento do desemprego; inserção de ajudas atribuídas aos agricultores pelo IFAP, no âmbito do novo Quadro Comunitário (2014-2020), tendo sido integralmente financiadas por fundos europeus em 2015.*

♦ *Outras despesas correntes (-15,0%, -100,7 M€), variação negativa decorrente da reclassificação do registo dos complementos de pensão dos beneficiários do extinto Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas que, em 2015, passaram a ser relevadas em despesas com pessoal; diferente perfil intra-anual da despesa com a concessão de avales e garantias do Estado.*

♦ *Aquisição de bens e serviços correntes (-0,6%, -65,0M€), redução associada à revisão, em 2014, dos contratos-programa celebrados pelo Estado com os hospitais integrados no Setor Empresarial do Estado, da qual resultou despesa superior à que veio a registar-se em 2015, e a uma menor despesa com medicamentos. Em sentido contrário, de referir o aumento nos encargos com saúde do regime convencionado da ADSE e o pagamento extraordinário da dívida aos serviços regionais de saúde da Madeira.*

♦ *Em sentido inverso, no aumento da despesa, destacou-se o contributo dos seguintes agregados: Aquisição de bens de capital (17,1%, 353,2 M€) — encargos com concessões e subconcessões rodoviárias por parte da Infraestruturas de Portugal, e maior ritmo de execução das empreitadas de escolas no âmbito da Modernização do Parque Escolar; Juros e outros encargos (0,3%, 23,2 M€) — conjugação de variações de sentido inverso que se anularam parcialmente, nomeadamente o acréscimo dos juros e outros encargos da dívida pública direta do Estado, por um lado, e o decréscimo dos juros pagos pelas entidades públicas reclassificadas, por outro; Outras despesas de capital (27,8%, 17,6 M€) — pagamento de rendas associadas ao contrato-programa de modernização do parque escolar realizado pelas escolas do ensino básico e secundário, cujo acréscimo decorreu da alteração à remuneração do contrato em 2015.*

A despesa não efetiva (ativos e passivos financeiros) registou um decréscimo de 18,1% (-16.190,2M€), influenciada sobretudo pelos seguintes factores:

♦ *Ativos financeiros (-30,8%, -3.803,1 M€) — influenciados pelo efeito de base do empréstimo de 3.900 M€ concedido em 2014 ao Fundo de Resolução para a realização do capital social do Novo Banco, e de empréstimos de médio e longo prazo a empresas públicas na ordem do 3.589,1 M€, com maior destaque para a CP (2.283,1 M€), para refinanciamento da dívida a curto prazo, pagamento de encargos financeiros, financiamento de necessidades de foro operacional e de investimento e ainda para pagamento de dívidas à REFER, atual Infraestruturas de Portugal, respeitante à taxa de uso da infraestrutura gerida por essa entidade. Este resultado é, em parte, compensado pela despesa realizada em 2015, relativa a dotações de capital, de que se salienta a destinada ao Banif, na sequência da medida de resolução bancária aplicada (1.766 M€).*

♦ *Passivos financeiros (-16,1%, -12.387,1M€) — decorrente do menor volume de amortizações de CEDIC efetuados pelos organismos e da diminuição do financiamento de curto prazo, nomeadamente pela via da emissão de bilhetes do tesouro. Em sentido inverso, destacam-se as opções tomadas em matéria de dívida pública durante 2015, em concreto a amortização parcial antecipada do empréstimo do FMI.*

3.2. Receita da Administração Central

No Relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado no domínio das receitas examinando, designadamente, o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à atividade financeira e comparando as receitas orçamentadas com as efetivamente realizadas ([6]).

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 efetuadas para realizar tal controlo centraram-se na:

♦ Receita consolidada da administração central — *vide 3.2.1*.

♦ Receita fiscal (incluindo os resultados do combate à fraude e à evasão, a ação inspetiva e a extinção de créditos fiscais) — *vide 3.2.2. a 3.2.5*.

♦ Receita não fiscal — *vide 3.2.6.*

♦ Receita por cobrar — *vide 3.2.7.*

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

3.2.1. Controlo da Receita Consolidada

3.2.1.1. Objeto do exame

A receita da administração central ([7]) inclui a receita do Estado e a receita dos serviços e fundos autónomos (SFA) ([8]). Na CGE de 2015, a receita do Estado totaliza € 120.891 M ([9]), entre receitas orçamentais (€ 118.456 M) e extraorçamentais (€ 2.435 M), e a dos SFA perfaz € 50.242 M de receitas orçamentais ([10]).

A receita do Estado foi registada no SGR por 100 entidades. Por sua vez, a receita dos SFA foi reportada no SIGO por 361 SFA, incluindo 158 entidades públicas reclassificadas (EPR). A CGE 2015 inclui a execução orçamental de 95 novas EPR (doravante designadas por NEPR, sempre que tal distinção seja pertinente), devido à alteração dos critérios de classificação das entidades abrangidas no perímetro das Administrações Públicas em contabilidade nacional (introduzida pelo atual Sistema Europeu de Contas — SEC 2010).

O Quadro 3 evidencia os principais agregados da receita consolidada da administração central bem como a comparação com a execução de 2014 e com a prevista no OE final. A comparação com a execução de 2014 é feita também por recurso à "execução comparável", ou seja, à execução de 2015 sem considerar a relativa às NEPR. Do quadro, para além da receita efetiva, constam ainda as receitas objeto de consolidação, o saldo da gerência anterior dos SFA (incluindo EPR) e as receitas de ativos financeiros, de passivos financeiros e de operações extraorçamentais, relevantes para o controlo da receita total.

A receita consolidada da administração central (€ 55.528 M) aumentou € 1.758 M (3,3%) devido ao acréscimo da receita fiscal em € 1.859 M (4,9%), a qual passou de 71,1% para 72,3% da receita efetiva.

Quadro 3 — Receita da Administração Central — Principais Agregados

(em milhões de euros)

Receita	2014	2015					Execução Comparável (c) (sem NEPR)		
	Execução	OE final (b)	Execução	Variação valor	Variação %	Taxa execução	Valor	Variação	%
Receitas Correntes	**52 173**	**55 375**	**53 847**	**1 674**	**3,2**	**97,2**	**52 832**	**659**	**1,3**
Receitas Fiscais	**38 264**	**40 347**	**40 123**	**1 859**	**4,9**	**99,4**	**40 122**	**1 858**	**4,9**
Impostos Diretos	17 589	18 220	18 265	676	3,8	100,2	18 265	676	3,8
Impostos Indiretos	20 675	22 127	21 858	1 183	5,7	98,8	21 857	1 182	5,7
Receitas Correntes Não Fiscais	**13 909**	**15 028**	**13 724**	**-185**	**-1,3**	**91,3**	**12 710**	**-1 198**	**-8,6**
Receitas de Capital	**1 262**	**2 025**	**1 331**	**69**	**5,5**	**65,8**	**1 051**	**-211**	**-16,7**
Outras Receitas	**334**	**614**	**349**	**15**	**4,5**	**56,9**	**345**	**12**	**3,4**

(em milhões de euros)

Receita	2014	2015					Execução Comparável (c) (sem NEPR)		
	Execução	OE final (b)	Execução	Variação valor	Variação %	Taxa execução	Valor	Variação	%
Receita Efetiva (a)	**53 769**	**58 013**	**55 528**	**1 758**	**3,3**	**95,7**	**54 229**	**459**	**0,9**
Transf. correntes da adm.central	14 808	16 102	15 790	982	6,6	98,1	15 563	755	5,1
Transf. de capital da adm.central	968	563	480	-487	-50,4	85,4	471	-497	-51,4
Juros pagos por SFA à adm.central	46	77	196	151	328,8	256,8	46	1	1,2
VSSOTE de entidades do SNS	-		4 383	4 383	-				
Saldo da Gerência Anterior dos SFA	3 305	5 817	5 799	2 494	75,5	99,7	3 679	374	11,3
Ativos Financeiros	4 893	5 845	6 453	1 560	31,9	110,4	2 146	-2 747	-56,1
Passivos Financeiros	93 094	104 745	80 101	-12 993	-14,0	76,5	77 698	-15 395	-16,5
Receita Orçamental	**170 883**	**195 545**	**168 730**	**-2 153**	**-1,3**	**86,3**	**153 832**	**-17 051**	**-10,0**
Operações Extraorçamentais	11 683	11 274	11 861	178	1,5	105,2	11 859	176	1,5
Receita Total	**182 566**	**206 819**	**180 591**	**-1 975**	**-1,1**	**87,3**	**165 691**	**-16 875**	**-9,2**

(a) Excluíram-se da receita efetiva as transferências correntes e de capital entre entidades da administração central (evitando duplicações), os € 4.383 M obtidos por vendas de serviços de saúde e outros trabalhos especializados (VSSOTE) de entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS) à Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) (operações assimiláveis a transferências intrassectoriais dos SFA) e ainda os juros pagos por SFA a entidades da administração central.

(b) O orçamento final corresponde ao OE inicial (Mapa I da LOE 2015) com as alterações orçamentais da competência da Assembleia da República (orçamento retificativo: Lei 159-E/2015, de 30/12) e as da competência do Governo efetuadas através de créditos especiais.

O orçamento retificativo visou financiar a medida de resolução aplicada ao Banif através do aumento de € 2.255 M na receita prevista de passivos financeiros.

Nas alterações orçamentais autorizadas pelo Governo com impacto na receita (€ 571 M) destaca-se a abertura de créditos especiais com contrapartida em receita de saldos da gerência anterior (€ 269 M) e de outras receitas correntes (€ 270 M). Como o Tribunal tem salientado, o aumento da receita prevista através de créditos especiais não constitui um ajustamento da previsão à execução, mas sim contrapartidas meramente instrumentais do reforço de dotações na despesa.

(c) A "execução comparável" de 2015 não inclui a receita das 95 NEPR. Para ser comparável com o ano de 2014, inclui a receita de juros e de transferências que as outras entidades da administração central tenham recebido das NEPR (que, por consolidarem, não constam da coluna da execução total de 2015).

Fonte: SGR e SIGO de 2014 e de 2015.

3.2.1.2. Resultado do exame

Em matéria de correção financeira, o Tribunal tem formulado reservas sobre a fiabilidade dos valores inscritos na CGE. Tal como em anos anteriores, o exame da contabilização das receitas da administração central inscritas na CGE 2015 pôs em evidência casos relevantes de desrespeito de princípios orçamentais, incumprimento de disposições legais que regulam a execução e contabilização das receitas e deficiências dos sistemas de contabilização e controlo.

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

Quadro 4 — Principais casos de deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais

(em milhões de euros)

Princípios	Âmbito	Situações	Valor
Anualidade, Unidade e Universalidade, Não compensação, Não consignação e Especificação	**Receita Orçamental**	Contribuição de Serviço Rodoviário afeta às Estradas de Portugal	649
		Receita Fiscal afeta à Segurança Social	185
		Contribuição para o Audiovisual afeta à RTP	173
		Receita Fiscal afeta à Administração Central do Sistema de Saúde	103
		Receita Fiscal afeta ao Instituto de Turismo de Portugal	91
		Receita Fiscal afeta ao Instituto Nacional de Emergência Médica	91
		Receita afeta ao Fundo de Estabilização Tributário	78
		Receita Fiscal afeta a outros serviços da administração central	327
		Subtotal - Receita Orçamental	**1 697**
	Receita (11) Extraorçamental	Receita de serviços da administração central não registada na CGE	2 966
		Subtotal - Receita Extraorçamental	**2 966**
Total			**4 663**

Fonte: SGR, SIGO, CT e CGE 2015.

Na CGE 2015 subsistem deficiências que foram objeto de recomendações reiteradas pelo Tribunal:

♦ Incumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado (em vigor desde 2001) e consequente desresponsabilização das entidades administradoras.

♦ Omissão de receitas do Estado no respetivo sistema de contabilização orçamental (SGR) e sua indevida contabilização como receitas próprias de outras entidades públicas.

♦ Deficiente identificação das entidades intervenientes na contabilização das receitas do Estado e das entidades que constituem o universo dos SFA.

♦ Omissão de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da Conta.

Incumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado

O regime de contabilização das receitas do Estado (RCRE) (12) estabelece *"níveis de atuação e responsabilidade dos serviços e organismos integrados da administração central que asseguram ou coordenam a liquidação e contabilização das receitas do Estado"*. Destacam-se as principais normas desse regime:

♦ A contabilização das receitas do Estado é da responsabilidade das entidades administradoras dessas receitas (EAR), serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança (13).

♦ 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 ([14]). 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 ([15]).

♦ Quando nas EAR existirem sistemas próprios de administração das receitas, estes deverão assegurar a interligação com o sistema fornecido pela DGO ([16]).

♦ A intervenção dos serviços cobradores (com funções de caixa do Tesouro, como o IGCP) na contabilização das receitas cessa com a transição das respetivas EAR para o RCRE ([17]).

♦ 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 ([18]).

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

♦ Ainda não foi emitido qualquer despacho de transição para o RCRE apesar de as receitas do Estado de 2015 terem sido contabilizadas no SGR por 100 entidades. A DGO não faz depender a disponibilização do SGR da prévia emissão, para cada entidade, do respetivo despacho de transição nem da nomeação formal do responsável pela contabilização.

O Tribunal recomendou ao Governo ([19]) 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. Essa informação, para o exercício de 2015 só foi divulgada pela DGO em maio. Ora, para essa identificação ser útil terá de ser conhecida no início de cada exercício orçamental e incluir todas as entidades intervenientes na contabilização.

♦ Mantém-se a falta de interligação dos sistemas próprios das EAR com o SGR não estando, por isso, assegurada a consistência da informação apresentada na CGE com a residente nesses sistemas próprios, deficiência que tem sido objeto de apreciação crítica pelo Tribunal e dado origem à formulação de recomendações em anteriores Pareceres ([20]), para além de inviabilizar o cumprimento de outras normas do regime, como a prestação diária da informação, com maior impacto na receita fiscal — *vide 3.2.2.2.*

♦ O IGCP (entidade gestora da tesouraria do Estado) continua a intervir na contabilização ao refletir no SGR as transferências efetuadas por outras entidades para receita do Estado. Essa intervenção desresponsabiliza as EAR pela contabilização dessas receitas e prejudica a qualidade da informação prestada, porque se limita ao registo de operações de autoliquidação e cobrança, sem validar os valores cobrados como correspondentes a efetivas e concretas operações de liquidação. A DGO, ao facultar o SGR a serviços que transferem verbas para receita do Estado, diminui a intervenção do IGCP. Porém, o Tribunal sublinha que a atribuição do SGR não corrige, por si só, as deficiências apontadas sendo necessário assegurar que esses serviços cumprem os requisitos legais já referidos.

Omissão de receitas do Estado

Subsiste a omissão de receitas do Estado no SGR e a sua indevida contabilização como receitas próprias de outras entidades públicas. Apesar de a LEO impor a universalidade e a não compensação de receitas e despesas bem como a não consignação do produto das receitas à cobertura de determinadas despesas ([21]) verifica-se a prática frequente da indevida dedução, às receitas do Estado, das verbas consignadas e da omissão, nas despesas do Estado, das transferências dessas verbas para as respetivas entidades beneficiárias. Acresce ainda a contabilização indevida, pelas entidades beneficiárias, das verbas recebidas como receitas que não administram e, por isso, não podem validar nem certificar.

Sublinha-se que, para além da consequente falta de transparência da gestão orçamental, a lei não é cumprida sempre que as receitas do Estado sejam contabilizadas por outras entidades que não as respetivas entidades administradoras. Se, além disso, as entidades beneficiárias de receitas do Estado não fizerem parte do OE, as verbas que lhes forem afetas ficam, também, por contabilizar na CGE. Estas deficiências são notórias na contabilização da receita fiscal pois, apesar da administração dessa receita competir à AT, em 2015, outras entidades da administração central (incluindo EPR) contabilizaram € 1.295 M de receitas fiscais — *vide 3.2.2.2.*

Deficiente identificação das entidades

O controlo eficaz das contas públicas inclui a verificação de como a execução do OE é integralmente reportada o que pressupõe, *inter alia*, a certificação do universo das entidades da administração central. Ora, além da falta de habilitação das entidades administradoras da receita do Estado, subsiste a omissão de SFA (crítica recorrente do Tribunal) no OE e na CGE 2015, concretamente, dos fundos autónomos seguintes: Fundo de Contragarantia Mútuo, Sistema de Indemnização aos Investidores e Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores.

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

Verifica-se, ainda, a indevida classificação como EPR do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Resolução, por integrarem a lista dos SFA do Sector Institucional das Administrações Públicas do INE. Ora, como o Tribunal tem salientado de forma recorrente ([22]), a classificação é indevida porquanto são SFA da administração central do Estado, independentemente da classificação atribuída pelo INE. Acresce que foram considerados EPR de regime simplificado ([23]) em vez de terem sido classificados e controlados como SFA que são, pelo que só prestaram informação trimestral e se consideraram dispensados do cumprimento de um conjunto de obrigações (incluindo a unidade de tesouraria) subtraindo-se ao regime de controlo a que estão legalmente sujeitos ([24]) — *vide Caixa 1*.

Fluxos financeiros não relevados

Subsiste a omissão de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da CGE ([25]).

A reconciliação da receita constante no SGR e no SIGO com as entradas de fundos na tesouraria do Estado é, nos termos legais, integral e não parcial visto incluir receitas extraorçamentais. Porém, o Quadro 4 (*vide 3.2.1.2.*) mostra que parte substancial dos fluxos financeiros (€ 2.966 M) recebidos por entidades da administração central não consta 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 dessas entidades nos sistemas que suportam a CGE pois essa omissão, para além de desrespeitar os princípios orçamentais:

♦ Exime uma parte substancial dos fundos recebidos ao controlo e responsabilização legalmente determinados para as receitas (orçamentais e extraorçamentais).

♦ Inviabiliza a reconciliação das receitas com as correspondentes entradas de fundos registadas quer na contabilidade da tesouraria do Estado, quer nas contas dos serviços.

Para corrigir estas deficiências o Tribunal recomenda, desde 2009, o registo integral dos fluxos financeiros das entidades da administração central nos sistemas de contabilização orçamental, classificando em operações extraorçamentais a parte não relevada em operações orçamentais ([26]). Não obstante, tais deficiências persistem em 2015 nas receitas fiscal (*vide 3.2.2.2.*) e não fiscal (*vide 3.2.6.2.*).

3.2.2. Controlo da Receita Fiscal

3.2.2.1. Objeto do Exame

A receita fiscal (€ 40.123 M) aumenta € 1.859 M (4,9%) por acréscimo de € 676 M (3,8%) nos *impostos diretos* e de € 1.183 M (5,7%) nos *impostos indiretos*.

O valor da receita fiscal é inferior em € 139 M à execução provisória divulgada na Síntese de Execução Orçamental de 2015, devido à sobrevalorização desta decorrente do Despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF) ([27]) que determinou a contabilização em 2015 das quantias cobradas até 04/01/2016 cujo prazo de pagamento normal tivesse terminado a 31/12/2015.

Essa decisão implicou a dedução de € 150 M ([28]) à cobrança de 2016, transferidos para a receita de 2015. Ora, como o Tribunal já sublinhou em situações análogas, decisões deste tipo contrariam o RCRE quanto à data-valor da cobrança, criando um desfasamento entre a cobrança registada no SGR e a constante dos sistemas próprios de gestão dos impostos. Entretanto, em 29/04/2016, o SEAF ([29]) revogou o referido despacho pelo que a receita de 2015 deixou de incluir os € 150 M cobrados em 2016.

Quadro 5 — Receita da Administração Central — Receita Fiscal

(em milhões de euros)

Receita	2014	2015				
	Execução	OE final	Execução	Variação valor	Variação %	Taxa execução
Impostos Diretos	**17 589**	**18 220**	**18 265**	**676**	**3,8**	**100,2**
Imp. sobre o Rend. das Pessoas Singulares (IRS)	12 870	13 182	12 709	-161	-1,3	96,4
Imp. sobre o Rend. das Pessoas Coletivas (IRC)	4 553	4 698	5 254	701	15,4	111,9
Outros	166	340	302	136	81,5	88,6
Impostos Indiretos	**20 675**	**22 127**	**21 858**	**1 183**	**5,7**	**98,8**
Imp. sobre os Prod. Petrolíferos e Energéticos (ISPE)	2 666	3 051	2 813	148	5,5	92,2
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	13 837	14 510	14 859	1 022	7,4	102,4
Imposto sobre Veículos (ISV)	466	559	573	107	23,0	102,5
Imposto sobre o Tabaco (IT)	1 400	1 505	1 213	-187	-13,4	80,6
Imp. sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	176	201	183	7	3,9	91,0
Imposto do Selo (IS)	1 307	1 389	1 338	31	2,4	96,3
Imposto Único de Circulação (IUC)	277	315	285	8	2,9	90,7
Outros	547	598	594	47	8,5	99,3
Receitas Fiscais	**38 264**	**40 347**	**40 123**	**1 859**	**4,9**	**99,4**

Para a receita fiscal, a execução de 2015 é integralmente comparável com a de 2014.

Fonte: SGR/SIGO.

A receita do IRS diminui € 161 M (-1,3%) por terem sido cobrados menos € 74 M (-0,5%) e pagos mais € 88 M (4,3%) de reembolsos e restituições.

A receita do IRC aumenta € 701 M (15,4%) devido ao efeito conjugado do:

♦ Acréscimo da cobrança em € 425 M (7,4%), para o qual concorre a redução em € 149 M da despesa fiscal relativa ao Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI) ([30]).

♦ Decréscimo dos reembolsos em € 277 M (-22,8%) para o qual contribui o efeito das alterações introduzidas ao regime legal dos pedidos de reembolso de IRC ([31]), em particular a suspensão do prazo de reembolso em caso de situações de divergências relativas a retenções na fonte.

A receita dos *outros impostos diretos* aumenta € 136 M (81,5%) pela inclusão dos € 116 M da contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE) indevidamente contabilizada, em 2014, nas *outras receitas correntes* e pelo acréscimo de € 22 M (13,5%) na contribuição sobre o sector bancário (CSB).

A receita do IVA aumenta € 1.022 M (7,4%) pelo acréscimo da cobrança em € 807 M (4,3%) e pela diminuição dos reembolsos em € 215 M (-4,4%).

Para o aumento da receita do ISPE em € 148 M (5,5%) concorrem os € 84 M obtidos com a taxa adicional ([32]) sobre os produtos petrolíferos relativa às emissões de CO_2.

A contribuição de serviço rodoviário (CSR) ascendeu a € 649 M, mais € 121 M (23%) do que em 2014. Porém, como sucede desde 2010, o valor da CSR foi omitido da receita do Estado e a sua transferência para a empresa Infraestruturas de Portugal (IdP) ([33]) não foi registada na despesa do Estado. A verba recebida pela IdP foi, ainda, indevidamente registada como ISPE quando a CSR é uma receita pública específica pelo que deve ser registada (como receita do Estado) em classificação económica própria, cumprindo o princípio orçamental da especificação ([34]) — *vide 3.2.2.2.*

A receita do ISV aumenta € 107 M (23%), em resultado do crescimento de 24% do mercado de veículos automóveis face a 2014 ([35]) (mais 41.288 veículos) e do agravamento das taxas de imposto ([36]).

A receita do IT diminui € 187 M (-13,4%), refletindo o decréscimo de 4,8% de introduções no consumo de produtos de tabaco, face a 2014 ([37]). A entrada em vigor do OE de 2016 (apenas em março desse ano) influenciou o comportamento dos agentes económicos, sobretudo nos meses de setembro a novembro de 2015, não tendo estes procedido à habitual introdução antecipada no consumo (e consequente criação de stocks excedentários) de produtos de tabaco, com o intuito de evitar a aplicação de novas taxas de imposto, que ocorre normalmente com a entrada em vigor do OE no início de cada ano.

A receita de *outros impostos indiretos* aumenta € 47 M (8,5%), em resultado, sobretudo, do acréscimo de € 40 M (59,2%) da receita de impostos de lotarias.

3.2.2.2. Resultado do Exame

Em 2015, a receita fiscal contabilizada representa, como referido, 72,3% da receita consolidada da administração central pelo que as deficiências na sua contabilização têm significativo impacto no rigor e fiabilidade da CGE. Subsistem deficiências reportadas em Pareceres anteriores como a falta de interligação dos sistemas da AT ao SGR, a omissão de receitas de impostos na receita do Estado (em regra contabilizados por outras entidades que não a AT) e a omissão (no SGR) de fluxos financeiros relativos a impostos cobrados pela AT.

Falta de interligação dos sistemas da AT ao SGR

Contrariando o determinado no RCRE (vigente desde 2001) permanece por estabelecer a interligação dos sistemas próprios da AT ao SGR. Essa falta de interligação, como o Tribunal tem sublinhado, inviabiliza o cumprimento de outras normas do regime, designadamente as respeitantes à prestação diária da informação ([38]) e não assegura a consistência entre a receita contabilizada no SGR e a informação dos sistemas próprios da AT.

Impostos contabilizados por outras entidades que não a AT

Apesar de a administração da receita fiscal competir à AT, outros serviços da administração central (incluindo EPR) contabilizaram, em 2015, € 1.295 M de receitas fiscais que deveriam ter sido registadas no SGR pela AT. Trata-se de situações em que a AT regista a receita do imposto, já

deduzida da parte afeta a outras entidades, que contabilizam indevidamente as verbas recebidas como imposto, não sendo entidade administradora dessa receita nem tendo intervenção na sua liquidação e cobrança.

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.

Acresce que um dos princípios da execução orçamental determina que nenhuma receita possa ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente, tenha sido objeto de correta inscrição orçamental e adequada classificação ([39]). Assim, essas importâncias devem ser integralmente registadas pela AT como receita do Estado (no SGR) e a consequente transferência para outras entidades deve constar da despesa do Estado.

Apesar disso, o exame da contabilização da receita dos principais impostos (IRS, IVA, IRC e ISPE) evidencia que, em 2015, foram indevidamente abatidas pela AT à receita desses impostos as verbas afetas: à IdP, a título de CSR, ao Fundo de Estabilização Tributário (FET) e à ACSS, a título de contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica (CEIF) ([40]), bem como a parte do produto do ISPE ([41]) afeta ao Fundo Português de Carbono e ao Fundo Florestal Permanente.

No caso da CEIF, o montante cobrado (€ 11 M) foi indevidamente deduzido à receita do Estado, através de uma operação de restituição, para ser entregue à entidade à qual estava consignado (ACSS), uma vez que a transferência para a ACSS não tinha sido prevista no OE 2015. Ora, a utilização da restituição para proceder à entrega da verba à ACSS é um procedimento contabilístico inadequado pois implicou a omissão de receita e de despesa do Estado, em desrespeito de princípios e regras orçamentais (universalidade e não compensação). Acresce que a ACSS registou indevidamente a verba recebida como *impostos diversos sobre o consumo*.

Das deficiências referidas resultou a omissão de € 701 M na receita do Estado.

Quadro 6 — Omissão de impostos na receita do Estado

(em milhões de euros)

Receita	Dedução efetuada à receita de	Valor em falta
Afeta à Infraestruturas de Portugal	ISPE	611
Afeta ao Fundo de Estabilização Tributário	IRS / IRC / IVA	34
Afeta ao Fundo Português de Carbono	ISPE	27
Afeta ao Fundo Florestal Permanente	ISPE	18
Afeta à Administração Central do Sistema de Saúde	Impostos diversos sobre o consumo	11
Receita do Estado não contabilizada		**701**

Fonte: AT – Tabelas mensais de contabilização, SGR e SIGO.

A situação suscita maior reparo quando uma receita fiscal não é considerada como tal no OE nem na CGE. É o caso dos € 173 M (€ 164 M em 2014) obtidos com a contribuição para o audiovisual (CAV), cobrada pelas empresas distribuidoras de energia elétrica e entregue à Rádio e Televisão de Portugal (RTP). Estando o produto da CAV consignado à RTP, o respeito da lei exige que a CAV seja devidamente contabilizada na receita do Estado e que o respetivo produto seja entregue à RTP por transferência a registar na despesa do Estado. Porém, ao arrepio da lei, a CAV esteve omissa do OE (e da respetiva execução) até que, em 2012, a RTP passou, nos termos da LEO, a estar incluída no perímetro orçamental (como EPR). Ainda assim, até 2015 a CAV continuou a ser incorretamente orçamentada e contabilizada ao ser diretamente registada pela RTP, primeiro de forma semelhante à de uma receita de publicidade e, em 2015, nas "Taxas sobre energia", quando se trata efetivamente de um imposto ([42]) visto não constituir a contraprestação de um serviço.

A contabilização das situações descritas foi corrigida em 2016, à exceção da CAV cuja execução até 30/09/2016 continuou a ser incorretamente registada (ao contrário do previsto no OE 2016).

Nos últimos anos foram criadas contribuições extraordinárias cujo produto é, por lei, afeto a entidades específicas. O Tribunal tem sublinhado que, sendo impostos, a lei também obriga ao registo integral do seu produto na receita do Estado (pela AT) e ao registo das transferências para outras entidades na despesa do Estado. Nesse sentido, a DGO tem criado classificações económicas próprias para permitir à AT a adequada contabilização. Apesar disso, em 2015, não adotou esse procedimento para a contribuição sobre os sacos de plástico leves (CSPL) ([43]) cuja cobrança ascendeu a € 1,3 M, tendo a AT apenas registado no SGR a parte não consignada ([44]) e, por indicação da DGO, transferido a verba afeta a outras entidades sem a registar. Ora, para a CSPL (como para a CAV) a lei aplicável não foi cumprida.

Em contraditório, a DGO alega que a CSPL é um caso diferente porque a lei que a regulamenta procede *"(…) expressamente, ab initio à afetação da receita cobrada por diferentes entidades, uma das quais o Estado"*. Ora, a CSPL é um imposto e, como referido, as receitas fiscais são devidas ao Estado por ser este o sujeito ativo da respetiva relação jurídica tributária. A afetação de parte do seu produto a outras entidades não desobriga a respetiva entidade administradora (AT) da responsabilidade pela sua integral liquidação, cobrança e contabilização (no SGR) devendo a referida afetação ser registada como transferência na despesa do Estado.

Omissão no SGR de fluxos financeiros relativos a impostos cobrados pela AT

Outra deficiência reportada pelo Tribunal decorre da não contabilização pela AT dos fluxos financeiros relativos às receitas das regiões autónomas (RA) e dos municípios. O quadro seguinte evidencia o impacto na contabilização da receita dos principais impostos (IRS, IVA, IRC e ISPE) e inclui ainda o IUC pela omissão de 45,5% da sua receita.

Quadro 7 — Omissão de fluxos financeiros na contabilização da receita dos principais impostos

(em milhões de euros)

Receita Extraorçamental	IRS	IRC	IVA	IUC	ISPE	Valor em Falta
Registada no SGR	0	0	0	0	0	
Receita das Regiões Autónomas	488	235	634	7	116	1 480
Receita dos Municípios	0	208	0	231	0	439
Total	**488**	**443**	**634**	**238**	**116**	**1 919**

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

Verifica-se que:

♦ Para estes impostos, as receitas das RA (€ 1.480 M) continuam por contabilizar pela AT, em receita extraorçamental, bem como as respetivas transferências para a administração regional, em despesa extraorçamental.

♦ As receitas dos municípios (€ 231 M de IUC ([45]) e € 208 M de derrama municipal no IRC), continuam por contabilizar pela AT, em receita extraorçamental, bem como as respetivas transferências para os municípios, em despesa extraorçamental.

A AT invoca não terem sido criadas as condições para registar essas receitas por ser entendimento da DGO, sancionado pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (SEAO) ([46]), que tais receitas *"devem ser refletidas na contabilidade das Regiões Autónomas e não na CGE, pelo que a sua entrega deve ser processada com recurso a operações de tesouraria"* e que *"os sistemas que suportam a CGE são sistemas de cariz apenas orçamental, tanto do lado da receita como do lado da despesa, não permitindo evidenciar nesta o registo de receitas e despesas extraorçamentais, nem os montantes a cobrar e a entregar às RA no final de cada ano"*.

Ora, o Tribunal sublinha que:

♦ Essa posição não tem sustento na lei pois o cumprimento do princípio da especificação previsto na LEO concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e das despesas públicas ([47]), que incluem as operações extraorçamentais. Essa aplicação é extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados, obrigando ao seu registo, em operações extraorçamentais quando não sejam receitas ou despesas orçamentais.

♦ As operações extraorçamentais suportam a cobrança de receitas fiscais das RA (que compete à AT validar e contabilizar) e a entrega dos montantes devidos às RA completando, de forma verdadeira e apropriada, o seu registo na contabilidade das RA (como receitas orçamentais).

♦ Acresce que, contrariamente ao alegado pela DGO, o SGR permite registar receitas extraorçamentais e a sua utilização tem sido limitada ao registo das *reposições abatidas nos pagamentos* e dos excessos de multi imposto a restituir aos contribuintes, por intervenção da própria DGO, à revelia de normas legais e de recomendações do Tribunal ([48]).

Por essa razão, o Tribunal recomendou ao MF que determinasse à DGO a criação das condições necessárias para a AT registar no SGR a totalidade das receitas que administra (incluindo a receita extraorçamental a entregar às regiões autónomas e aos municípios) assumindo, dessa forma, a sua integral responsabilidade pela respetiva contabilização ([49]).

A AT registou no SGR, como receita extraorçamental, o montante dos pagamentos em excesso efetuados pelos contribuintes, relativos a guias de multi imposto ([50]) e não devolvidos até 31/12/2015 (€ 714 m). A DGO, no âmbito das operações de encerramento da CGE, transferiu esse valor para receita orçamental de IRS (€ 470 m), IRC (€ 194 m) e IS (€ 50 m).

A operação efetuada pela DGO é irregular porquanto:

♦ Devem contabilizar-se como receitas extraorçamentais, os fluxos financeiros por validar ou que, na sequência da sua validação pela entidade administradora, se tenha verificado tratar-se de valores a entregar a terceiros ([51]). O valor em causa foi corretamente registado pela AT como receita extraorçamental por ter sido validado como valor a restituir aos contribuintes.

♦ A DGO transformou o valor a restituir aos contribuintes em receita orçamental, contrariando a validação efetuada pela entidade administradora dessas receitas (a AT) e criando uma divergência entre a informação do SGR e a residente nos sistemas de gestão dos impostos.

O relatório da CGE refere que a *"(…) manutenção desta cobrança no Capítulo 17 iria provocar um desfasamento entre a receita orçamental e a despesa orçamental e um desequilíbrio orçamental entre a receita e a despesa"*. Ora, sendo evidente a existência de disponibilidades detidas por entidades da administração central no final de cada ano, a CGE deveria refletir essa realidade de forma verdadeira e apropriada, como saldo de operações extraorçamentais, do qual — exatamente por ser extraorçamental — não resulta qualquer desfasamento entre receita e despesa orçamental.

Em contraditório, a DGO alega que a tesouraria do Estado não distingue a receita orçamental da extraorçamental e que *"(…) na conciliação dos registos na contabilidade orçamental com os da tesouraria do Estado (sem a qual não se pode dar como encerrada a CGE), houve que considerar a receita de multi-imposto (excessos) de modo a igualar a informação das duas vertentes na ótica da tesouraria do Estado (entrada e saída de fundos)"*. Ora, como o Tribunal tem reiteradamente recomendado, as contabilidades orçamental e da tesouraria têm de registar integralmente os fluxos financeiros das entidades da administração central, cabendo à contabilidade orçamental distinguir entre operações orçamentais e extraorçamentais. São os fluxos financeiros de cada entidade (e respetivos saldos) que devem ser conciliados. Dessa forma, a existência de saldos de operações extraorçamentais não impede, como referido, o necessário equilíbrio entre receita e despesa orçamental.

3.2.3. Receita Fiscal obtida por combate à fraude e à evasão

A CGE continua sem apresentar resultados quantitativos do combate à fraude e à evasão fiscais e o Relatório que, nesse âmbito, o Governo apresentou à Assembleia da República não discrimina os valores das liquidações adicionais e das coletas recuperadas por imposto como exigido pela lei ([52]). Essa falta de informação não tem permitido concluir sobre a evolução desse combate nem sobre a receita fiscal daí decorrente.

Com efeito, os resultados mais relevantes que constam do Relatório de 2015 referem apenas, em matéria de liquidações e cobranças, os montantes da cobrança coerciva (€ 1.286 M), da cobrança resultante de processos de contraordenação concluídos em 2015 (€ 331 M) e da emissão de notas de cobrança de IRC na sequência de correções da inspeção tributária (€ 419 M). Ora, a cobrança coerciva é de dívidas não pagas por cobrança voluntária, as coimas não são coletas recuperadas e a emissão de notas de cobrança corresponde a valores liquidados e não cobrados. Não sendo os montantes referidos apenas imputáveis ao referido combate continua por cumprir a exigência legal de explicitar os seus resultados.

Em contraditório, a AT alega que as ações desencadeadas pela IT *"são quantificadas de acordo com um sistema de códigos de atividade e não por normas específicas"* tornando *"impraticável quantificar e interligar os resultados das ações inspetivas com as normas específicas dos diplomas legais"*. Ora, não só a quantificação da receita fiscal obtida por combate à fraude e à evasão, nos termos acima referidos, é uma exigência legal, como foi a própria AT que prestou informação ao Tribunal sobre o ciclo dessa receita fiscal.

Do Relatório também consta o grau de implementação das 109 medidas previstas no Plano Estratégico de Combate à Fraude e à Evasão Fiscais e Aduaneiras para o triénio 2015-2017 sendo reportado: 28 (25,7%) medidas concluídas, 53 (48,6%) em curso e 28 (25,7%) não iniciadas. Porém, da informação prestada neste âmbito pela AT conclui-se que 16 medidas foram concluídas antes de 2015 (pelo que não deveriam ter integrado o Plano) e só foram medidos os impactos de 8 das 12 restantes.

Da informação prestada pela AT ao Tribunal neste âmbito consta o ciclo da respetiva receita fiscal em 2015 segundo o qual esta totaliza € 239 M (mais € 60 M e 33,8% do que em 2014) que o quadro seguinte discrimina por quatro componentes (IRS, IRC, IVA e Outras). Esta informação da AT confirma a incorreção da constante do Relatório que foi acima referida e criticada.

Quadro 8 — Ciclo da RF obtida por combate à fraude e à evasão em 2015 [(a)]

(em milhões de euros)

Ciclo de 2015	Receita Fiscal				
	IRS	IRC	IVA	Outras	TOTAL
Saldo Inicial (SI) [(b)]	867	3 409	1 215	273	5 765
Liquidações (L)	160	417	504	83	1 164
Anulações (A)	46	78	274	18	416
A / (SI + L) (%)	4,5	2,0	15,9	5,0	6,0
Cobranças (C)	47	110	37	45	239
C / (SI + L) (%)	4,6	2,9	2,2	12,6	3,4
- Voluntárias	17	49	17	33	116

(em milhões de euros)

Ciclo de 2015	Receita Fiscal				
	IRS	IRC	IVA	Outras	TOTAL
- Coercivas	30	60	20	12	123
Saldo Final (SF)	934	3 639	1 408	294	6 275
(SF – SI)	67	230	193	20	510
(SF – SI) / SI (%)	7,7	6,7	15,9	7,4	8,8
RECEITA) (c)	**47**	**110**	**37**	**45**	**239**

(a) Liquidações com origem na Inspeção e na Gestão Tributárias e em procedimentos de revisão.

(b) Inclui Notas de Cobrança, Anulações e Pagamentos desde 2005.

(c) Não foi prestada informação sobre reembolsos e restituições.

Fonte: AT.

A AT também prestou informação sobre ativos localizados no estrangeiro e pertencentes a residentes em Portugal referindo terem sido recebidos, ao abrigo da diretiva da poupança ([53]), 48.653 registos provenientes de 32 países ou territórios, relativos a 26.688 beneficiários efetivos, € 87 M de juros pagos e € 135 M de cessões, resgates ou reembolsos. Destaca-se a Suíça com € 57 M de juros pagos a 2.988 beneficiários (65% dos juros pagos e 11% dos beneficiários) e a Espanha com € 5 M de juros pagos a 5.386 beneficiários (5% dos juros pagos e 20% dos beneficiários). Por sua vez, ao abrigo das convenções para evitar a dupla tributação (CDT) e da Diretiva 2011/16/UE relativa à Cooperação Administrativa foram recebidos 185.965 registos, 178.257 (96%) dos quais enviados de Espanha (relativos ao exercício de 2013 mas apenas enviados à AT em 2015).

Os mecanismos de troca de informações entre Estados relativamente a rendimentos de poupança sob a forma de juros pagos por operadores económicos a pessoas singulares residentes noutro Estado, são suscetíveis de levar os destinatários a adotarem formas jurídicas distintas, tais como a utilização de sociedades fictícias ou o registo dos ativos em nome de residentes locais, para evitar a tributação no Estado onde são residentes. A atuação sobre essas realidades complexas da fiscalidade internacional exige um controlo adequado e eficaz da efetiva tributação dos ativos financeiros localizados no estrangeiro (sempre que verificados os pressupostos legais). Contudo, a AT ainda não desenvolveu quaisquer diligências sobre a matéria ([54]).

As correções à matéria/rendimento coletável (CMRC) e as regularizações voluntárias através da utilização de métodos indiretos cifraram-se em € 211 M (€ 159 M em IRC, € 51 M em IRS) e o imposto em falta totalizou € 73 M (€ 2 M em IRC, € 434 m em IRS e € 70 M em IVA). As CMRC com origem na derrogação administrativa somaram € 109 M (€ 54 M em IRC, € 55 M em IRS e € 410 m em outros impostos) e o imposto em falta ascendeu a € 22 M (€ 3 M em IRC, € 54 m em IRS, € 18 M em IVA, € 1 M em retenções na fonte e € 335 m em imposto do selo). As CMRC devido a manifestações de fortuna atingiram € 5 M (€ 839 m em IRC, € 4 M em IRS e € 375 m em outros impostos) e o imposto em falta perfez € 76 m (€ 40 m em IVA e € 36 m noutros impostos).

No respeitante à implementação das recomendações constantes dos relatórios das ações BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), deve salientar-se a alteração ao art. 50.º-A do CIRC ([55]) (já em 2016), no sentido de introduzir alterações ao regime de isenção parcial para os rendimentos de patentes e outros direitos de propriedade intelectual (relativamente à ação 5 — Práticas Fiscais Prejudiciais) e o aditamento do art. 121.º-A ([56]) ao CIRS, estabelecendo a informação financeira e fiscal a prestar por grupos multinacionais, por país ou por jurisdição fiscal (ações 8, 10 e 13 — Regras de Preços de Transferência).

Em 2015 o quadro de avaliação e responsabilização (QUAR) da AT passou a integrar, pela primeira vez, um objetivo operacional denominado *"reforçar o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras"* refletindo a importância dada a esta matéria e aumentando a responsabilidade da AT na consecução dos resultados a alcançar. Porém, para suportar a quantificação dos resultados a atingir no quadro deste novo objetivo operacional, a AT previu indicadores relativos à «cobrança coerciva» e às «correções inspetivas tributárias e aduaneiras». Ora, como referido, nem toda a «cobrança coerciva» nem todas as «correções inspetivas tributárias e aduaneiras» decorrem do combate à fraude e à evasão. E, sobretudo, existindo já informação disponível sobre a receita fiscal obtida com esse combate em 2015 (€ 239 M).

3.2.4. Receita Fiscal obtida por Ação Inspetiva

O Tribunal examinou o contributo específico — acréscimo de receita cobrada — resultante da atividade da Inspeção Tributária e Aduaneira (IT) legalmente cometida à AT ([57]). A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida nos trabalhos realizados para o presente PCGE que envolveram a obtenção de dados da AT, o exame das respostas às questões colocadas, dos resultados da IT, dos planos e dos relatórios de atividades da AT, da IT e da Unidade dos Grandes Contribuintes (UGC) ([58]), bem como dos registos do SGR e do Sistema Integrado de Informação da Inspeção Tributária (SII IT).

Na CGE de 2015 subsiste a falta de informação específica sobre os resultados da IT. A AT continua a reportar esses resultados por *"valor de correções"* ([59]) (receita potencial e não liquidada) tendo reiterado que *"estão em curso iniciativas/desenvolvimentos que visam a criação de condições para que possa vir a identificar a receita fiscal que especificamente foi obtida por ação inspetiva"* ([60]) e a *"ser desenvolvidos os procedimentos necessários de modo a identificar as declarações submetidas pelo contribuinte que se consubstanciam em regularizações voluntárias, resultantes da atividade da IT e que concorrem para a formação do valor das correções, permitindo de igual modo agilizar a identificação das liquidações e das notas de cobrança"*.

A falta de fundamentação para a utilização de taxas teóricas de imposto a aplicar às correções à matéria coletável/rendimento tributável, constitui, também, uma limitação à apreciação dos resultados efetivos desta receita ([61]).

A AT definiu como objetivo para 2015 um *"valor de correções"* (€ 1.474 M) superior aos definidos para 2013 e 2014 (€ 1.350 M por ano) mas inferior ao realizado nesses anos (€ 1.584 M e € 1.546 M). O resultado obtido (€ 1.426 M) ficou aquém do objetivo fixado ([62]) e dos resultados anteriores.

Atendendo aos objetivos estratégicos da AT de *"aumentar a eficácia e eficiência da Inspeção Tributária e Aduaneira"* ([63]) e de *"garantir a eficácia na gestão e cobrança fiscal e aduaneira, visando a minimização do tax gap"* ([64]) subsiste a necessidade de os objetivos da IT serem expressos em acréscimo de receita efetiva ([65]).

O contributo da atividade da IT para a receita fiscal de 2015, por imposto (calculado pela AT com as limitações referidas), bem como a especificação da parte relativa à UGC, consta do quadro seguinte.

Quadro 9 — Resultados da IT em 2015 (por imposto)

(em milhões de euros)

Imposto	Receita Fiscal (RF)			"Valor de Correções" (b)				"Valor de Correções" – 5 Maiores						
	SGR	RF GC (a)	RF GC (%)	IT	IT / RF (%)	UGC	UGC / IT (%)	IT n.º	IT	UGC n.º	UGC	IT / IT Total (%)	UGC / IT Total (%)	UGC / UGC Total (%)
IRS	12 696	3 164	24,9	156	1,2	0	0,1	1	22			14,2	-	-
IRC	5 248	2 066	39,4	603	11,5	159	26,4	3	82	2	50	13,5	8,3	31,4

(em milhões de euros)

Imposto	Receita Fiscal (RF)			"Valor de Correções" (b)				"Valor de Correções" – 5 Maiores						
	SGR	RF GC (a)	RF GC (%)	IT	IT / RF (%)	UGC	UGC / IT (%)	IT n.º	IT	UGC n.º	UGC	IT / IT Total (%)	UGC / IT Total (%)	UGC / UGC Total (%)
IVA	14 844	5 508	37,1	597	4,0	241	40,4	1	196	1	196	32,8	32,8	81,0
IS	1 338	737	55,0	13	1,0	5	35,7							
CESE (c)	116	0	0,0	14	11,7	11	82,2							
Outros	4 608	3 557	77,2	0	-	0	-							
Total	**38 850**	**15 032**	**38,7**	**1 382**	**3,6**	**416**	**30,1**	**5**	**299**	**3**	**245**	**21,7**	**17,8**	**59,0**
Total - 2014	37 185	14 663	39,5	1 254	3,3	371	29,6							
Var. 2014/2015 (%)	4,5	2,5	-	10,2	-	12,2	-							
IMT / IMI				45		0								
Total IT				**1 426**		**416**								
Total IT - 2014				1 546		371								
Var. IT 2014/2015 (%)				-7,7		12,2								

(a) Relatório de atividades da UGC – 2015.

(b) Relatório de atividades da IT – 2015; SII IT.

(c) Indevidamente contabilizada pela AT em 2014, em "outras receitas correntes".

Fonte: AT.

Os resultados da IT em 2015 [€ 1.382 M ([66])] correspondem a 3,6% da RF (3,3% em 2014), dos quais 30,1% com origem na UGC (29,6% em 2014). A RF proveniente dos GC [€ 15.032 M ([67])] representou 38,7% da RF (39,5% em 2014) e registou um acréscimo de 2,5%, enquanto a RF aumentou 4,5%, o que se traduz numa redução do contributo fiscal dos GC em 2,0 p.p., cabendo aos restantes contribuintes um esforço contributivo superior em 6,1% (de € 22.457 M para € 23.818 M). Estes resultados mantêm a tendência verificada em anos anteriores ([68]).

As cinco maiores correções ou regularizações voluntárias (em *"valor de correção"*) representam 21,7% do *"valor de correção"* da IT, três das quais têm origem na UGC e representam 59,0% dos seus resultados.

Apenas uma ação de inspeção (correção de € 196 M de IVA em falta) concorre para 14,2% e 47,0% dos resultados da IT e da UGC, respetivamente. Sem essa ação, os resultados sofreriam decréscimos de 40,5% e de 20,4%, face a 2014.

Assim, conclui-se que os resultados da ação inspetiva decorrem de um reduzido número de ações (5) e, em especial, de um *"outlier"* não referido ([69]), o que prejudica o controlo, a publicidade e a transparência sobre os impactos da ação inspetiva da AT.

A informação prestada pela AT sobre o ciclo da RF obtida por ação inspetiva em 2015 consta do quadro seguinte.

Quadro 10 — Ciclo da RF obtida por Ação Inspetiva em 2015 (a)

(em milhões de euros)

Ciclo de 2015	RF por imposto						
	IRS	IRC	IVA	Outras (c)	TOTAL IT	TOTAL UGC	% / IT
Saldo Inicial (SI) (b)	566	3 434	2 567	274	6 841	2 233	32,6
Liquidações (L)	74	416	542	42	1 074	450	41,9
Anulações (A)	21	76	70	15	182	53	29,3
A / (SI + L) (%)	3,3	2,0	2,3	4,7	2,3		-
Cobranças (C)	19	101	40	19	179	60	33,2
C / (SI + L) (%)	3,1	2,7	1,3	6,3	2,3		-
- Voluntárias	5	48	18	9	80	39	39,2
- Coercivas	14	54	22	10	99	21	25,8
Saldo Final (SF)	600	3 673	2 999	282	7 554	2 570	34,0
(SF – SI)	34	239	432	8	713	337	-
(SF – SI) / SI (%)	6,0	7,0	16,8	2,9	10,4	15,1	-
Reembolsos/Restituições	0	8	8	0	16	5	33,4
RECEITA	**19**	**93**	**32**	**19**	**163**	**54**	33,2

(a) Liquidações com origem na IT e em procedimentos de revisão.

(b) Inclui Notas de Cobrança, Anulações e Pagamentos desde 2005.

(c) Inclui receita fiscal referente a "substituição tributária" (v.g. retenções na fonte de IRS, IRC e IS).

Fonte: AT.

O saldo (das liquidações com origem na IT) aumentou € 713 M (10,4%) em 2015 como resultado da liquidação (€ 1.074 M) ter aumentado 38,0% face a 2014 mas, também, da cobrança (€ 179 M) apenas representar 2,3% do valor liquidado ([70]) ilustrando o reduzido contributo das liquidações provenientes da IT para a RF, bem como a dificuldade em cobrar tais créditos tributários.

Em contraditório, a AT alega que a ação inspetiva em 2015 foi *"direcionada essencialmente para os exercícios de 2012 e 2013, caracterizados por uma forte contração da atividade económica"* e que *"a redução da cobrança resultante das liquidações adicionais (…) não se pode dissociar daquela recessão económica em que grande número de empresas cessou a atividade por falência/insolvência"*.

Considerando as notas de cobrança pagas em 2015 (€ 179 M) e o imposto pago voluntariamente pelos contribuintes durante o processo de inspeção (€ 125 M), a IT contribuiu diretamente para a cobrança de € 304 M, apenas 0,8% da RF do Estado registada no SGR (€ 38.850 M).

No final de 2015, o montante das liquidações em dívida com origem nos GC ([71]) (€ 2.983 M) correspondia a 39,5% do total e € 1.679 M (56,3% da dívida dos GC e 22,2% do total) eram devidos por cinco GC. As notas de cobrança com dívida (1.837) eram relativas a 225 GC (21,2% do total) estando 99,3% do valor devido em execução fiscal. A concentração dos valores em dívida num reduzido número de sujeitos passivos (que

contestam as correções efetuadas pela AT) potencia a cobrança coerciva e reduz a eficácia da ação inspetiva, sobretudo sendo GC acompanhados no cumprimento das obrigações fiscais pela UGC (criada para reduzir os custos de contexto e os riscos de incumprimento e de contencioso).

Para *"obter um conhecimento analítico da dívida instaurada"* face às observações do Tribunal em anteriores PCGE sobre 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, a UGC selecionou GC ([72]) com dívidas de € 232 M (no início de 2015), dos quais € 34 M *"foram objeto de extinção por anulação"* por *"sentença favorável ao executado"* atenta a *"falta de fundamentação da AT"*.

A AT deve corrigir as deficiências das liquidações em litígio para aumentar a eficácia da ação inspetiva, melhorar a qualidade da informação sobre o respetivo acréscimo de receita e reportar esse acréscimo no OE e na CGE para conferir maior rigor e transparência à previsão e à execução das receitas fiscais.

3.2.5. Extinção de Créditos Fiscais

Findo o prazo para 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), o que consubstancia um crédito fiscal.

Com base na informação reportada pela AT, a evolução dos créditos fiscais em 2015 consta do quadro seguinte.

Quadro 11 — Evolução dos créditos fiscais

(em milhões de euros)

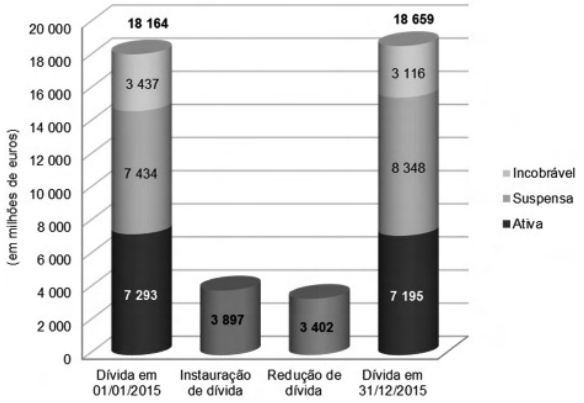
Situação da Dívida	Evolução da Dívida	IRC	IRS	IVA	Outros	Total
Saldo da Dívida em 01/01/2015	Ativa	1 655	987	2 753	1 897	**7 293**
	Suspensa	3 085	598	2 525	1 226	**7 434**
	Incobrável (declarada em falhas)	517	495	1 734	690	**3 437**
	Dívida transitada de 2014	**5 257**	**2 081**	**7 012**	**3 814**	**18 164**
Aumento da Dívida	Dívida instaurada e outros acréscimos	903	592	812	1 589	**3 897**
Dívida em CC (Ativa + Instaurada) no ano de 2015		**2.559**	**1 579**	**3 566**	**3 486**	**11 190**
Redução da Dívida (Extinção de créditos fiscais)	Cobrança	319	207	269	491	**1 286**
	Anulação	148	107	133	231	**619**
	Prescrição	225	139	652	182	**1 197**
	Outros motivos		115	32	151	**299**
Saldo da Dívida em 31/12/2015	Ativa	1 558	933	2 506	2 198	**7 195**
	Suspensa	3 453	720	2 770	1 404	**8 348**
	Incobrável (declarada em falhas)	457	452	1 461	746	**3 116**
	Dívida a transitar para 2016	**5 468**	**2 105**	**6 738**	**4 348**	**18 659**

Fonte: AT.

Em 2015 a dívida em CC (€ 11.190 M) representa 50,7% da dívida total (€ 22.060 M) ([73]), tendo-se verificado um aumento da dívida instaurada em 18,5% (€ 608 M) face a 2014 e sendo a instauração de IRC o principal responsável por este aumento (€ 275 M).

O gráfico seguinte ilustra, para 2015, a evolução e a distribuição da dívida em CC. O valor da carteira de dívida aumentou 2,7% (€ 497 M) para € 18.659 M, apesar de 61,4% dessa dívida (€ 11.464 M) ([74]) não ser suscetível de cobrança devido a litígio ou à falta de património dos devedores para garantir o seu pagamento. A dívida ativa diminui para € 7.195 M devido a um aumento da dívida suspensa (12,3%).

Gráfico 1 — Evolução e distribuição da dívida em cobrança coerciva



De destacar o valor total da dívida em IRC no final de 2015 (€ 5.468 M) em que apenas 28,5% da dívida se encontra ativa, encontrando-se 63,1% suspensa e 8,4% em situação de incobrável.

A dívida suspensa voltou a aumentar em 2015 (€ 914 M) ([75]) para o que concorre, em larga medida, um maior número de situações de oposição à execução e de insolvência de contribuintes devedores ([76]).

A cobrança pela AT (CAT) é uma das componentes da extinção de créditos fiscais, nomeadamente pela cobrança coerciva (CC), como se discrimina no quadro seguinte.

Quadro 12 — Receita cobrada pela AT

(em milhões de euros)

Receita	Cobrança Voluntária		Cobrança Coerciva – CC		Cobrança da AT – CAT		CC / CAT (%)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
IRS	14 647	14 567	235	243	14 881	14 810	**1,6**	**1,6**
IRC	5 600	6 025	135	163	5 735	6 187	**2,4**	**2,6**
IVA	18 503	18 567	240	232	18 743	18 799	**1,3**	**1,2**
Outras	6 617	7 464	239	326	6 857	7 791	**3,5**	**4,2**
Total	**45 367**	**46 623**	**849**	**964**	**46 217**	**47 587**	**1,8**	**2,0**

Fonte: SGR.

Em 2015 a CC registada no SGR (€ 964 M) representa 2% da cobrança registada pela AT (€ 47.587 M). O aumento da CC em 2015 (13,5%) foi superior ao aumento da cobrança voluntária (2,8%), com destaque para a CC de IRC (€ 28 M) e as outras receitas (€ 87 M), nomeadamente as "Coimas e outras Penalidades".

A dívida em CC não é registada de forma consistente nem reconciliada no Relatório da AT ([77]), no SGR e na CGE ([78]). O quadro seguinte evidencia as diferenças em 2015.

Quadro 13 — Informação sobre a dívida em cobrança coerciva

(em milhões de euros)

Operação	AT	SGR	CGE	Diferença AT - SGR	Diferença AT - CGE
Cobrança coerciva	1 287	964	983	-323	-303

Fonte: CGE e AT.

Da CC reportada pela AT, € 323 M não foram registados no SGR (incluindo € 70 M afetos ao Fundo de Estabilização Tributário e receita extraorçamental). Os € 964 M registados no SGR ([79]) correspondem a 74,9% da CC (€ 1.287 M incluindo a receita extraorçamental) e a 98,1% do relevado na CGE (€ 983 M incluindo a receita extraorçamental afeta aos municípios) ([80]).

A CC do IVA representa apenas 7,5% da respetiva dívida, mas o IVA representa 36,9% da dívida incobrável e 36,1% da dívida total em 31/12/2015 sem que a AT reporte as razões dessa incobrabilidade.

A anulação de dívidas de IRS, IRC e IVA reportada na CGE ([81]) decorre, sobretudo, de declarações fiscais de substituição apresentadas pelo contribuinte (61,8%) e não de processos de impugnação judicial e reclamação graciosa (25,8%).

O valor das prescrições de dívida (€ 1.051 M) constante da CGE é inferior ao reportado pela AT porque este abrange dívidas de anos anteriores consideradas prescritas em 2015 (€ 1.197 M), mas é superior ao valor constante do SGR (por este não incluir a receita extraorçamental afeta aos municípios).

Quadro 14 — Informação sobre a prescrição de dívidas

(em milhões de euros)

Operação	AT	SGR	CGE	Diferença AT – SGR	Diferença AT – CGE
Prescrição de dívida	1 197	1 018	1 051	-179	-146

Fonte: CGE e AT.

Segundo a informação constante da CGE e confirmada pela AT, 61,0% das dívidas prescritas são de IVA, o que reforça a necessidade da AT reportar as razões desta incobrabilidade.

Os mapas da CGE ([82]) discriminam as dívidas fiscais dos três principais impostos e reportam a restante receita a "Outros" que também incluem receita extraorçamental (impostos municipais). Ora, deveriam registar a CC total e distinguir entre receita orçamental e extraorçamental. Assim, é manifesta a insuficiência da informação sobre a CC reportada no Relatório da CGE para justificar os correspondentes valores registados na Conta, como exige a LEO ([83]).

Ao contrário do sucedido em 2014, a AT não dispõe de plano de atividades da justiça tributária e aduaneira para 2015, por não ter sido submetido a apreciação superior, nem do respetivo relatório, por não ter sido elaborado ([84]). Ora, a falta destes elementos afeta seriamente o acompanhamento e a apreciação sobre a execução atingida face aos objetivos planeados para a área da justiça tributária e aduaneira.

Subsistem deficiências objeto de recomendações do Tribunal, como a falta do registo da fundamentação da escolha do bem penhorado ([85]) que não respeita o legalmente previsto (visto que o processo de execução fiscal tem natureza judicial e a penhora configura um ato materialmente administrativo) e permite que a seleção do bem penhorado não seja objeto de controlo. Ora, a falta de controlo da seleção discricionária dos bens suscetíveis de penhora pela AT desrespeita o princípio constitucional da fundamentação dos atos administrativos ([86]). Também continua por fixar um prazo legal para a redução e o levantamento de penhoras em caso de erro, bem como os termos para o imediato ressarcimento do contribuinte lesado em caso de incumprimento ([87]). Em contraditório, a AT reitera alegações sobre estas deficiências já comentadas e criticadas pelo Tribunal nos últimos PCGE, para os quais se remete ([88]).

Alega, ainda, a AT não lhe caber *"no interesse da celeridade do levantamento ou redução da penhora ou na restituição dos valores irregularmente penhorados (…) ter qualquer tipo de iniciativa legislativa nesta matéria, sem prejuízo de qualquer iniciativa de outrem, máxime da Assembleia da República, que não obstante nunca ocorreu"*. Ora, nos termos legais, cabe à AT 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"* ([89]).

Em 2015 foram marcadas 2.555.429 ([90]) penhoras e, destas, concretizadas 784.418 (30,7%). Como resultado foram depositados € 465 M e, destes, apenas € 167 M (35,9%) foram afetos a processos de execução fiscal, sendo os "Créditos" o tipo de ativo mais frequentemente penhorado e de maior valor.

Das 49.363 vendas marcadas foram concretizadas 4.563 que geraram, em 2015, depósitos de € 119 M, dos quais € 115 M (96,4%) foram provenientes da venda de "Imóveis". Porém, apenas € 6 M (4,9%) foram imputados à respetiva CC. A ineficácia da venda deste tipo de bem penhorado está associada, com frequência, à graduação de créditos que envolvem instituições financeiras devido às garantias reais de que estas últimas são, em regra, titulares.

Em 2015, ocorreram os seguintes motivos de adiamento da abertura das propostas de venda:

Quadro 15 — Adiamento da abertura das propostas de venda

Motivo	N.º de casos
Pagamento ao abrigo do art. 264.º	464
Denominação "Teor do despacho"	243
Cumprimento das formalidades legais	143
Suspensão da marcação ao abrigo do art. 264.º	20
Embargos de terceiro	16
Total	**886**

Fonte: AT

Como o quadro mostra, em 243 casos é referido "*Teor do despacho*" sem identificar os motivos concretos do adiamento da abertura da proposta de venda e em 143 casos é referido "*Cumprimento das formalidades legais*" sem identificar de que formalidades legais se tratam. Estes dados comprovam a necessidade de registar em suporte informático a discriminação rigorosa dos motivos de adiamento da abertura das propostas de venda, de forma a conferir transparência às decisões dos órgãos de execução fiscal e promovido o cumprimento do princípio da igualdade.

A publicação de instruções detalhadas, definindo as condições a observar e a fundamentação exigida para o adiamento da abertura de propostas ainda não foi concretizada, o que constitui um obstáculo à harmonização dos respetivos processos de decisão no quadro do respeito pelos princípios da igualdade e da justiça, a que os órgãos de execução fiscal estão legalmente vinculados.

3.2.6. Receita Não Fiscal

3.2.6.1. Objeto do exame

A receita não fiscal ascendeu a € 15.404 M tendo registado uma redução de € 101 M face a 2014, devido ao efeito conjugado da redução das *receitas correntes não fiscais* em € 185 M (-1,3%), ao aumento das *receitas de capital* em € 69 M (5,5%) e das *outras receitas* em € 349 M (4,5%). Para a evolução destas receitas contribuiu favoravelmente a execução das NEPR dado que, não a considerando, a receita não fiscal teria registado um decréscimo de € 1.397 M.

Receitas correntes não fiscais

A diminuição das *receitas correntes não fiscais* decorre da redução de € 1.107 M (-19,4%) nas *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE,* € 619 M (-52,8%) nas *outras receitas correntes* e € 101 M (-9,8%) nos *rendimentos da propriedade,* a qual foi atenuada pelo aumento de € 881 M (57,6%) em *transferências correntes,* de € 383 M (19,4%) em *vendas de bens e serviços correntes* e de € 377 M (15,1%) em *taxas, multas e outras penalidades*.

Quadro 16 — Receita consolidada da Administração Central — Receitas correntes não fiscais

(em milhões de euros)

Receita	2014	2015					Execução Comparável (sem NEPR)		
	Execução	OE final	Execução	Variação valor	Variação %	Taxa execução	Valor	Variação	%
Contrib. para a SS, CGA e ADSE	5 707	4 758	4 601	-1 107	-19,4	96,7	4 601	-1 107	-19,4
Taxas, Multas e Outras Penalidades	2 496	2 912	2 873	377	15,1	98,7	2 789	294	11,8
Rendimentos da Propriedade	1 029	1 118	928	-101	-9,8	83,0	951	-78	-7,6
Transferências Correntes	1 529	2 970	2 410	881	57,6	81,1	2 232	703	46,0
Venda de Bens e Serviços Correntes	1 976	2 636	2 358	383	19,4	89,5	1 642	-334	-16,9
Outras Receitas Correntes	1 173	634	554	-619	-52,8	87,5	496	-677	-57,7
Receitas Correntes Não Fiscais	**13 909**	**15 028**	**13 724**	**-185**	**-1,3**	**91,3**	**12 710**	**-1 198**	**-8,6**

O presente quadro discrimina as receitas correntes não fiscais que constam do Quadro 3 sendo, por isso, aplicáveis as notas que constam desse quadro.

Fonte: SGR e SIGO de 2014 e 2015.

As *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE* diminuem € 1.107 M (-19,4%) devido ao:

♦ Decréscimo da receita da CGA ([91]) em € 1.033 M (-20,6%) para o qual concorrem a redefinição do âmbito de incidência da contribuição extraordinária de solidariedade ([92]) (€ -439 M), a contabilização das verbas recebidas da segurança social como *transferências correntes* que antes eram registadas como contribuições (€ -525 M) e a redução do número de subscritores ([93]).

♦ Decréscimo da receita da ADSE em € 79 M (-12,5%) que decorre da extinção da contribuição da entidade patronal para os subsistemas de proteção social no âmbito dos cuidados de saúde ([94]) e da diminuição de beneficiários ([95]) cujos efeitos foram parcialmente mitigados pelo aumento da contribuição destes de 2,5% para 3,5% ([96]), em vigor desde maio de 2014.

A receita obtida com *taxas, multas e outras penalidades* aumenta € 377 M (15,1%) devido:

♦ À contabilização da CAV como taxa pela RTP (€ 173 M), antes contabilizada como *vendas de bens e serviços* (*vide 3.2.2.2.*).

♦ Ao aumento das taxas moderadoras em € 87 M, dos quais € 81 M decorrem da entrada no perímetro orçamental das NEPR da área da saúde ([97]).

♦ Ao aumento das coimas e penalidades por contraordenações em € 54 M (25,1%), com ênfase para o aumento de € 50 M (139,8%) na cobrança coerciva arrecadada pela AT.

Os *rendimentos da propriedade* diminuem € 101 M (-9,8%) por efeito da quebra nos juros em € 153 M, explicada pelo efeito base da amortização de instrumentos de capital contingente (*coco bonds*) realizada pelos bancos em 2014 ([98]), atenuado pela inclusão da receita de dividendos da Parpública (NEPR), no valor de € 60 M.

As *transferências correntes* aumentam € 881 M (57,6%) devido ao significativo acréscimo de € 939 M (147,6%) nas *transferências correntes da segurança social* que se explica, sobretudo, por reclassificações contabilísticas efetuadas pela CGA e pelo Instituto de Emprego e de Formação Profissional, IP (IEFP). Com efeito, a CGA contabilizou em *transferências da segurança social* mais € 525 M (em 2014, as correspondentes verbas foram contabilizadas como contribuições) e o IEFP mais € 388 M, relativos a subsídios para apoio à formação profissional (em 2014, as correspondentes verbas foram contabilizadas como *outras receitas correntes*).

O decréscimo das *transferências correntes* da UE decorre das verbas transferidas para o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (IFAP), no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020, terem passado a ser registadas como operações extraorçamentais; em sentido contrário, destacam-se as transferências para a EDIA — Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA (NEPR) e para a Parque Escolar (no valor de € 138 M e € 29 M, respetivamente).

A receita de *vendas de bens e serviços correntes* aumenta € 383 M (19,4%) devido à inclusão das NEPR com destaque, na receita de *vendas de serviços,* para a CP (€ 235 M) e para as NEPR da área da saúde (€ 201 M) e, na receita de *rendas,* para a ESTAMO (€ 70 M), não obstante as reduções decorrentes da:

♦ Contabilização da CAV como taxa pela RTP (€ 173 M) que antes a contabilizava como *vendas de bens e serviços* (*vide 3.2.2.2.*).

♦ Devolução de verbas de portagens à concessão da Beira Interior [efeito da renegociação do respetivo contrato de concessão ([99])] com impacto negativo na receita da IdP (€ 118 M).

As *outras receitas correntes* decresceram € 619 M (-52,8%), sobretudo, pela já referida contabilização em *transferências correntes da segurança social* dos subsídios atribuídos ao IEFP para apoio à formação profissional, registados em 2014 em *outras receitas correntes — subsídios* e pelo efeito base da indevida contabilização nesta rubrica dos € 65 M obtidos com a CESE em 2014 ([100]).

Receitas de capital

As *receitas de capital* aumentam € 69 M (5,5%), pelo efeito conjugado do acréscimo de € 81 M (71,1%) nas *vendas de bens de investimento* e de € 11 M (15,1%) nas *outras receitas de capital* e da redução de € 34 M (-3,2%) nas *transferências de capital.*

Quadro 17 — Receita consolidada da Administração Central — Receitas de capital

(em milhões de euros)

Receita	2014	2015					Execução Comparável (sem NEPR)		
	Execução	OE final	Execução	Variação valor	Variação %	Taxa execução	Valor	Variação	%
Venda de Bens de Investimento	114	386	195	81	71,0	50,5	115	1	1,1
Transferências de Capital	1 073	1 352	1 050	-23	-2,1	77,7	863	-210	-19,6
Outras Receitas de Capital	75	287	86	11	15,1	30,1	72	-3	-3,6
Receitas de Capital	**1 262**	**2 025**	**1 331**	**69**	**5,5**	**65,8**	**1 051**	**-211**	**-16,7**

O presente quadro discrimina as receitas de capital que constam do Quadro 3 sendo, por isso, aplicáveis as notas que constam desse quadro.

Fonte: SGR e SIGO de 2014 e 2015.

A receita das *vendas de bens de investimento*, apesar de aumentar € 81 M devido, sobretudo, à receita da venda de edifícios da ESTAMO (NEPR) por € 76 M, apresenta uma taxa de execução face ao orçamento final de 50,5%. O principal desvio ocorre mesmo na receita obtida com a venda de edifícios (€ 116 M) que, tendo aumentado, ficou € 134 M aquém do previsto no orçamento final (€ 249 M).

A quebra de € 23 M (-2,1%) nas *transferências de capital* decorre do efeito conjugado da:

♦ Contabilização da transferência de € 162 M para o Fundo de Resolução (FdR), relativa às contribuições das instituições participantes (que em 2014 não tiveram reflexo na CGE dado que, até esse ano, o FdR foi indevidamente omitido do OE e da CGE) — *vide Caixa 6*.

♦ Diminuição das *transferências de capital* da UE para o IFAP em € 212 M e para o IAPMEI em € 237 M ([101]), e, em sentido contrário, o acréscimo das transferências para a IdP em € 252 M com vista à construção da autoestrada Transmontana e do Túnel do Marão ([102]).

♦ Inexistência de transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), uma vez que em 2015 não ocorreram operações de privatização (em 2014, as verbas de privatizações transferidas para o FRDP totalizaram € 384 M).

Nas *outras receitas de capital*, é de salientar os € 14 M provenientes do processo de liquidação da ENI-Gestão de Planos Sociais, SA e os € 11 M obtidos com a Concessão do Oceanário de Lisboa, a par da quebra de € 22 M decorrente do pagamento anual diferido resultante do leilão para atribuição de direitos de utilização de frequências de radiocomunicações de quarta geração ([103]).

O aumento de € 11 M face a 2014 é explicado, sobretudo, pela execução das NEPR, no total de € 14 M (€10 M da Sociedade de Portuguesa de Empreendimentos e € 4 M da EMPORDEF — Empresa Portuguesa de Defesa). Apesar desse aumento, a taxa de execução face ao previsto é apenas de 30,1%, o que se explica, em parte, pela não concretização das concessões portuárias das Docas de Pedrouços e do Bom Sucesso em Lisboa e da SILOPOR, para as quais o OE previa receitas de € 70 M e € 40 M, respetivamente ([104]).

As *reposições não abatidas nos pagamentos* registam um acréscimo de € 84 M, explicado, sobretudo, pela alteração do critério de classificação dos saldos da gerência anterior dos SI, que em 2014 foram relevados em *saldos da gerência anterior*, passando em 2015 a ser integralmente contabilizados como *reposições não abatidas nos pagamentos.*

Receitas não efetivas

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

A receita de *ativos financeiros* aumentou € 1.560 M (31,9%) pelo efeito conjugado:

♦ Da inclusão das NEPR (€ 4.307 M) com destaque para a receita do Fundo de Garantia de Depósitos (€ 3.512 M) e do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo (€ 544 M), entidades omitidas até 2014, integradas no OE 2015 e respetiva execução, mas indevidamente classificadas como EPR (*vide 3.2.1.2.*).

♦ Da redução (€ 2.924 M) nos *títulos de médio e longo prazo* devido ao efeito base da amortização de instrumentos de capital contingente (*coco bonds*) realizada pelos bancos em 2014 [€ 3.295 M ([105])].

♦ Do acréscimo (€ 534 M) nos *títulos a curto prazo* contabilizados pelo FRDP.

♦ Da redução (€ 357 M) na *alienação de partes sociais de empresas* sobretudo devido ao efeito base das operações de privatização realizadas em 2014 [€ 384 M ([106])].

A receita com *passivos financeiros* perfaz € 80.101 M, dos quais € 74.882 M foram obtidos pelo Estado com emissão de dívida pública *(vide 4.1.1.2)* e € 5.219 M foram obtidos pelos SFA, cujo acréscimo de € 2.864 M (121,6%) é explicado, sobretudo, pelas NEPR (€ 2.403 M), respeitando 85,5% (€ 4.464 M) a empréstimos de médio e longo prazos ou dotações de capital concedidos pelo Estado a EPR.

Quadro 18 — Receita da Administração Central — Financiamento do Estado às EPR/NEPR

(em milhões de euros)

EPR/NEPR	Empréstimos MLP		Dotações de Capital		Variação homóloga - Execução			
					Empréstimos MLP		Dotações de Capital	
	2014	2015	2014	2015	Valor	(%)	Valor	(%)
Metro do Porto	500	549	0	0	49	9,8	0	-
Parvalorem	325	285	0	0	-39	-12,1	0	-
Parups	164	84	0	0	-80	-49,0	0	-
Parque Escolar	23	23	0	0	0	0,0	0	-
Transtejo	8	12	2	1	4	46,5	0	-24,8
Infraestruturas de Portugal	64	0	1 033	1 617	-64	-100,0	584	56,6
Metropolitano de Lisboa	0	0	211	189	0	-	-22	-10,4
Total EPR	**1 083**	**952**	**1 246**	**1 808**	**-131**	**-12,1**	**562**	**45,1**

(em milhões de euros)

EPR/NEPR	Empréstimos MLP		Dotações de Capital		Variação homóloga - Execução			
					Empréstimos MLP		Dotações de Capital	
	2014	2015	2014	2015	Valor	(%)	Valor	(%)
Fundo de resolução	0	489	0	0	489	-	0	-
Parque Expo, 98	0	5	0	0	5	-	0	-
Empordef	0	1	0	0	1	-	0	-
CP - Comboios de Portugal	0	0	0	683	0	-	683	-
Parpública	0	0	0	295	0	-	295	-
Parparticipadas	0	39	0	53	39	-	53	-
NEPR da área da saúde	0	0	0	49	0	-	49	-
EDIA	0	0	0	18	0	-	18	-
Total NEPR	**0**	**535**	**0**	**1 098**	**535**	**-**	**1 098**	**-**
Total	**1 083**	**1 487**	**1 246**	**2 906**	**404**	**37,3**	**1 660**	**133,2**

Fonte: SIGO/SFA.

Nos empréstimos há a destacar os concedidos pelo Estado à Metro do Porto (€ 549 M), à Parvalorem (€ 285 M) e ao Fundo de Resolução (€ 489 M) para assegurar o apoio financeiro à medida de resolução ao Banif — *vide Caixa 6*. Nas dotações de capital é de salientar as atribuídas à IdP (€ 1.617 M em 2015 após € 1.033 M em 2014), CP (€ 683 M), Parpública (€ 295 M) e Metropolitano de Lisboa (€ 189 M).

A receita de operações extraorçamentais registada no SGR (€ 2.435 M) resume-se a *reposições abatidas nos pagamentos* (*vide 3.2.1.2.*) enquanto a reportada no SIGO (€ 9.426 M) respeita a 35 SFA.

3.2.6.2. Resultado do exame

O exame da receita não fiscal é condicionado pela informação dos SFA ser proveniente do SIGO, sistema no qual a execução é reportada por valores mensais acumulados, o que não permite autonomizar as operações nem identificar devidamente o mês a que respeitam os valores contabilizados.

Para além disso, continua a verificar-se a omissão da contabilização de operações subjacentes aos fluxos financeiros de cada entidade, como evidencia o facto de 99,5% do montante total de receitas extraorçamentais ter sido registado por apenas três entidades ([107]), que atuam como intermediárias dos fluxos financeiros recebidos da UE e que, na maior parte das situações, têm de registar esses fluxos como operações extraorçamentais ([108]). Essa omissão inviabiliza a reconciliação das receitas com as correspondentes entradas de fundos registadas quer na contabilidade da tesouraria do Estado, quer nas contas dos serviços e impede o controlo apropriado da movimentação em sede de execução orçamental.

Para corrigir essas deficiências o Tribunal recomenda, desde 2009, o registo integral dos fluxos financeiros dos serviços da administração central nos sistemas de contabilização orçamental, classificando em operações extraorçamentais a parte não relevada em operações orçamentais ([109]). Não obstante, tais deficiências persistem em 2015 nas receitas fiscal (*vide 3.2.2.2.*) e não fiscal (*vide 3.2.6.2.*).

No PCGE 2014 o Tribunal reportou que as inconsistências materiais entre a informação do SIGO e a dos sistemas contabilísticos locais dos SFA (com EPR) se deviam à falta de previsão de receitas extraorçamentais no SIGO impedir o seu registo. Ora, tal previsão não atende à natureza específica das operações extraorçamentais e cria um constrangimento técnico à relevação total da execução reportada pelos SFA no SIGO. Em 2015 a deficiência subsiste apesar de o Tribunal ter recomendado à DGO ([110]) a difusão de instruções para as entidades da administração central reportarem integralmente as operações extraorçamentais e a eliminação dos constrangimentos técnicos dos sistemas de informação que obstam à relevação dessas operações e geram inconsistências com os sistemas contabilísticos locais dos SFA.

Para preparar o OE 2017, a DGO instruiu ([111]) as entidades da administração central para procederem *"(…) à devida inscrição nos seus orçamentos de todas as operações previstas que não tenham impacto orçamental, mas que envolvam movimentos de tesouraria. Cabe assim, proceder à inscrição das linhas de orçamento relativas ao grupo de classificação económica de receita 17.00.00 e no agrupamento de classificação económica de despesa 12.00.00 — "Operações extraorçamentais" (…)"*. Ora, tal instrução não é conforme à recomendação do Tribunal e não atende à natureza específica das operações extraorçamentais.

Em contraditório, a DGO alega que a divulgação das referidas instruções vai ao encontro das recomendações do Tribunal, no sentido da eliminação dos constrangimentos à relevação das operações no SIGO, permitindo dar sequência ao seu registo em sede de execução orçamental.

O facto é que a DGO exigiu a inscrição orçamental (quer na receita quer na despesa) das operações extraorçamentais, o que gera inconsistências com os sistemas contabilísticos locais, tanto atualmente (segundo as regras do POCP e POC sectoriais) como no futuro, visto colidir com o SNC-AP que determina um tratamento diferenciado para estas receitas (despesas) ao não prever as correspondentes contas de previsões (dotações) iniciais e corrigidas. Ora, o recomendado visava assegurar o registo das operações extraorçamentais no SIGO eliminando, meramente, os constrangimentos técnicos identificados.

3.2.7. Receita por cobrar

3.2.7.1. Objeto do exame

O relatório da CGE refere-se às receitas do Estado por cobrar no final de 2015 (€ 14.228 M) como *"um saldo contabilístico que traduz as dívidas ao Estado (representado pelos serviços integrados) em resultado da execução da receita"* ([112]).

3.2.7.2. Resultado do exame

O valor reportado não corresponde às "receitas por cobrar" nem traduz as dívidas ao Estado visto que:

♦ O saldo de liquidação de receita administrada pela AT que resulta da receita registada no SGR (a que se refere a CGE) encontra-se manifestamente subvalorizado pois:

◊ A AT não regista no SGR as liquidações de impostos abolidos ou não informatizados ([113]).

◊ O saldo das liquidações registadas pela AT no SGR — que, no final do ano, se encontravam em execução fiscal (€ 11.859 M) — é muito inferior ao montante por cobrar em execução fiscal a 31/12/2015 (€ 18.659 M) reportado pela própria AT ao Tribunal (*vide 3.2.2.5.*).

♦ A generalidade das entidades administradoras da receita do Estado ([114]) apenas registam liquidações no SGR quando ocorre a correspondente cobrança, não evidenciando, por essa razão, qualquer saldo de receitas por cobrar. É o caso da DGTF com as contrapartidas devidas por implementação do princípio da onerosidade (€ 7,6 M) cuja liquidação aos serviços ocupantes de imóveis do Estado não deu origem a qualquer registo no SGR (*vide 9.2.3.*).

♦ A autoliquidação também implica registar liquidação e cobrança com a mesma data-valor (operação a que recorrem IGCP, DGO e, em certos casos a AT, como refere o Relatório da CGE).

O RCRE inclui uma norma transitória ([115]) que prevê a intervenção dos serviços cobradores (com funções de caixa do Tesouro, como o IGCP) na contabilização das receitas até que as respetivas entidades administradoras cumpram as condições do regime e seja reconhecida a sua transição.

Essa intervenção, que se traduz em refletir no SGR as transferências efetuadas por outras entidades para receita do Estado, não permite evidenciar um saldo de receitas por cobrar, pois limita-se ao registo da autoliquidação e cobrança, na data em que esta última ocorre.

Ora, apesar de RCRE estar em vigor desde 2001 e do SGR ter sido utilizado por 100 entidades, a intervenção do IGCP é ainda significativa tendo refletido no SGR, em 2015, cobranças (e, simultaneamente, autoliquidações) no valor de € 2.612 M.

Caixa 2 — Implementação da Entidade Contabilística Estado

A Entidade Contabilística Estado (ECE) *"visa reconhecer de acordo com o método das partidas dobradas e obedecendo ao princípio do acréscimo, os rendimentos fiscais, a dívida direta do Estado, os juros dessa dívida, os instrumentos financeiros do Estado, os investimentos financeiros, os contratos de concessão, e outras transações que se reconduzam ao Estado como entidade soberana, obedecendo aos princípios contabilísticos geralmente aceites"* ([116]).

A LEO aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, determina a partir de 12/09/2018 ([117]):

♦ A criação da ECE, constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado e integra, designadamente, as receitas gerais, as responsabilidades e os ativos do Estado, competindo a sua gestão ao membro do Governo responsável pela área das finanças.

♦ A obrigatoriedade da ECE elaborar um orçamento (que inclui uma demonstração de desempenho orçamental), um orçamento de tesouraria e os respetivos documentos de prestação de contas (que incluem designadamente, as demonstrações orçamentais e financeiras).

♦ No orçamento da ECE são inscritas, nomeadamente:

◊ As receitas gerais do Estado provenientes de impostos, taxas, coimas, multas, rendimentos resultantes de valores mobiliários e imobiliários, derivados da sua detenção ou alienação e transferências de fundos da União Europeia.

◊ As despesas com aplicações financeiras do Estado, encargos da dívida, dotações específicas, financiamento do setor empresarial do Estado, transferências para as demais entidades públicas, transferências que resultam de imperativos legais e vinculações externas, incluindo aquelas que se destinam a outros subsetores das administrações públicas.

A ECE é fundamental para concretizar o modelo definido pela LEO, desde logo pela materialidade financeira do conjunto de operações que a constituem [€ 118 mil M ([118])] e pelo impacto que terá ao nível da Conta Geral do Estado. Deste modo, o Tribunal examinou, durante o ano de 2016, o respetivo processo de implementação.

A ECE é a representação contabilística das receitas, despesas, ativos, passivos, rendimentos e gastos do Estado (enquanto ente soberano em que diferentes agentes atuam por sua conta e nome) e está integrada na administração central ([119]). O âmbito da intervenção das entidades como agentes do Estado, designadamente a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), através da definição das responsabilidades que lhes cabem no novo modelo e da informação que devem prestar à ECE são elementos-chave a concretizar no processo de implementação.

Apesar disso, a informação prestada pelo Ministério das Finanças (MF) limitou-se à remessa de respostas elaboradas pela DGO, com insuficiências importantes na correspondente documentação de suporte.

Em contraditório, o MF alega que o projeto de implementação da ECE, pela sua natureza, implica um envolvimento particular da DGO para explicar a circunstância de as respostas enviadas se basearem genericamente nos contributos formulados por aquela direção-geral, ainda que *"a transparência nas respostas deste Ministério aos esforços de auditoria do Tribunal de Contas poder sempre ser reforçada"*.

A primeira fase de implementação da ECE visava realizar um projeto piloto financiado pelo Eurostat (entre 28/09/2015 e 21/04/2017) para a elaboração de um balanço de abertura, por referência a 30/09/2016.

A informação prestada sobre o grau de execução das tarefas previstas no cronograma desse projeto consta do quadro seguinte.

Quadro 19 — Grau de execução das tarefas do projeto em 25/10/2016

Projeto ECE de 28/09/2015 a 21/04/2017	Cronograma	Grau de execução
Fase 1 – Modelo concetual e instrumentos normalizadores	**28/09/2015 a 28/12/2016**	
- Preparação do modelo concetual	28/09/2015 a 22/03/2016	91%
- Manual de contabilidade e relato	28/09/2015 a 04/05/2016	0%
- Especificações funcionais e técnicas do software contabilístico	01/02/2016 a 24/06/2016	100%
- Preparação do manual de consolidação	02/10/2016 a 28/12/2016	0%
Fase 2 – Implementação do Sistema de informação e formação	**01/04/2016 a 29/09/2016**	
- Desenvolvimento do sistema de informação	16/05/2016 a 29/09/2016	0%
- Estratégia de implementação do Balanço de Abertura	18/04/2016 a 31/05/2016	0%
- Regulamento das transações e outros eventos a reconhecer e mensurar	31/05/2016 a 15/07/2016	0%
- Formação e capacitação técnica para implementação do SNC-AP na ECE	01/04/2016 a 29/04/2016	6%
Fase 3 – Implementação Piloto	**01/08/2016 a 17/02/2017**	
- Balanço de abertura - Piloto	01/08/2016 a 07/11/2016	0%
- Processos de contabilização e transações na ECE de acordo com o SNC-AP - Piloto	03/10/2016 a 17/02/2017	0%
Conclusão do Projeto	**17/02/2017 a 21/04/2017**	
- Relatório final sobre a execução técnica e financeira da ação	17/02/2017 a 21/04/2017	0%

Fonte: MF/DGO.

Segundo a informação prestada, em 25/10/2016 já era necessário recalendarizar o projeto mas isso estava pendente da conclusão dos processos de aquisição dos serviços que foi decidido contratar externamente para desenvolver oito ([120]) das dez atividades previstas no cronograma do projeto. Nessa data:

♦ O processo aquisitivo relativo ao desenvolvimento do sistema de informação ainda não tinha sido iniciado, por estar pendente de decisão do Secretário de Estado do Orçamento (SEO).

♦ O processo aquisitivo relativo à formação e capacitação técnica para implementar o SNC-AP na ECE limitava-se à decisão de contratar, aguardando despacho do Secretário de Estado da Administração Pública.

♦ Os restantes processos de aquisição estavam em fase de adjudicação.

♦ Apenas uma ("especificações funcionais e técnicas do software contabilístico") das sete atividades que já deveriam estar concluídas (segundo a programação inicial) foi considerada nessa situação. Mas o manual produzido refere na introdução que *"(…) consiste num levantamento dos requisitos considerados como essenciais para que o sistema possa responder às necessidades de suporte à ECE, e não deve ser interpretado como um documento de especificação completa do sistema"*.

Em contraditório, a DGO alega: *"O documento de especificação completo estará necessariamente dependente da solução informática que vier a ser adquirida e da definição das interligações que a mesma terá com as restantes soluções contabilísticas e operacionais que asseguram as funcionalidades necessárias à atividade das entidades que atuam em nome e por conta do Estado Português"*.

Nestas circunstâncias, o Tribunal identifica como fatores de risco no processo de implementação da ECE:

♦ O processo não estar definido nem integralmente calendarizado cingindo-se às tarefas previstas para realizar o projeto financiado pelo Eurostat que visa a elaboração de um balanço de abertura cujo âmbito não comporta todas as operações contabilísticas que integrarão a ECE.

♦ O modelo conceptual da ECE estar por definir (mais de treze meses após a entrada em vigor da LEO), designadamente quanto à identificação das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado, das entidades responsáveis pela execução do Orçamento da ECE e da informação contabilística que cada uma dessas entidades deve prestar.

Em contraditório, o MF e a DGO vêm declarar que o modelo conceptual da ECE foi, entretanto, aprovado pelo SEO. Não obstante tratar-se de um processo em curso, o Tribunal ainda não recebeu o referido modelo a cuja necessidade aludiu, em correspondência anterior, a fim de proceder à respetiva verificação.

♦ O não envolvimento da AT, da DGTF (entidades às quais compete contabilizar receitas e despesas da ECE) e do IGCP (entidade gestora da tesouraria do Estado) patente na composição da equipa do projeto (apenas elementos da DGO) quando os trabalhos necessários à elaboração do balanço de abertura suscitam, desde já, o envolvimento dessas entidades na definição do modelo conceptual da ECE e na identificação dos requisitos da sua implementação.

Em contraditório, o MF alega que a AT, a DGTF e o IGCP participaram nas primeiras fases de construção do modelo conceptual da ECE.

Ora, também em contraditório, a AT alega: *"Importa assim, salientar a grande preocupação, face ao previsível impacto, que as obrigações decorrentes da aplicação desta nova Lei, e da criação da Entidade Contabilística Estado, terão em todos os sistemas da AT, (…) atendendo a que, embora tenha sido solicitado à AT a nomeação de representantes para os trabalhos do projeto relativo à criação da Entidade Contabilística Estado (…) até ao momento a AT não foi envolvida no referido projeto"*.

Por sua vez, ainda em contraditório, a DGO refere o contributo de várias áreas da DGTF através da realização de cinco reuniões que *"(…) permitiram também fazer uma primeira abordagem ao universo de sistemas contabilísticos e operacionais em utilização pela DGTF e à utilidade e qualidade da informação neles residente, o que foi tido em consideração na preparação do documento de especificações do sistema de informação de suporte à contabilidade e relato da ECE e que, também, será certamente considerado aquando dos trabalhos de desenvolvimento e implementação da solução selecionada e das interligações entre esta e os restantes sistemas envolvidos para transmissão e incorporação de informação externa"*.

♦ O atraso significativo no desenvolvimento do projeto piloto — que fica patente por ainda não terem sido iniciadas atividades que (segundo a calendarização inicial) já deveriam estar concluídas — é suscetível de ser agravado pelos prazos associados aos procedimentos de contratação externa de serviços.

3.3. Despesa da administração central

A CGE 2015, em cumprimento da LEO, evidencia a despesa paga pelos SI e pelos SFA em mapas agregados por classificação orgânica, funcional e económica ([121]), em mapas que cruzam estas classificações ([122]), podendo também abranger outros classificadores ([123]), e em mapas comparativos com a despesa registada no ano anterior ([124]). O Relatório que acompanha a CGE analisa a despesa da administração central no seu conjunto e a execução orçamental por programas.

Nos pontos seguintes examina-se a despesa nas vertentes: execução por classificação económica face ao orçamento e evolução face ao ano anterior; execução da despesa por programas; quadro plurianual de programação orçamental; e fiabilidade e comparabilidade dos valores. A este exame estão subjacentes os princípios e regras orçamentais consagrados no Título II da LEO, em particular os da unidade e universalidade, da especificação, da anualidade e da transparência.

3.3.1. Despesa por classificação económica

O quadro seguinte apresenta a despesa consolidada da administração central, registada na CGE, face ao orçamento de 2015 e a sua evolução, comparável, face ao ano anterior. Da despesa excluíram-se ([125]):

♦ *Passivos financeiros* exceto os registados pelas Parups, Parvalorem e Parparticipadas (essencialmente reembolsos de empréstimos da CGD referentes ao BPN — *cfr*. Caixa BPN);

♦ *Ativos financeiros* de EPR (exceto o apoio financeiro do Fundo de Resolução na resolução do Banif e a capitalização pela Parparticipadas do Banco Efisa para reembolso de empréstimos) ([126]) e, quanto a SI e SFA não-EPR, em *depósitos, certificados de depósito e poupança, títulos* (aplicações de excedentes de tesouraria), *empréstimos a curto prazo* (financiamentos de curto prazo, reembolsados durante o ano) e em *empréstimos a médio e longo prazos, ações e outras participações* e aumentos de capital de SI a SFA, incluindo EPR (por serem operações internas à administração central);

♦ *Transferências correntes* e *de capital* para serviços da administração central;

♦ *Juros* pagos por SFA a serviços da administração central (desde que com o correspondente registo na receita);

♦ Aquisição pela ACSS de *serviços de saúde* e *outros trabalhos especializados* a entidades integradas no SNS.

Quadro 20 — Despesa consolidada face ao orçamento e ao ano anterior (2014-2015), por classificação económica

(em milhões de euros)

Classificação Económica	2014	2015				Variação exec. comparável	
	Execução	Dotação disponível	Execução	Taxa exec.	Execução comparável (1)	Valor	%
Despesas correntes, exceto a) a c)	57 805	60 549	57 762	95,4	56 617	-1 188	-2,1
01 - Despesas com pessoal, das quais:	12 859	15 622	15 218	97,4	12 496	-363	-2,8
Remunerações certas e permanentes	9 179	11 286	11 028	97,7	9 135	-44	-0,5
Abonos variáveis ou eventuais	750	884	847	95,8	537	-213	-28,4
Segurança social	2 930	3 452	3 344	96,9	2 823	-107	-3,6
02 - Aquisição de bens e serviços, exceto a)	10 465	9 710	8 739	90,0	10 454	-11	-0,1
03 - Juros e outros encargos, exceto b)	7 523	8 248	7 817	94,8	7 525	1	...
04 - Transferências correntes, exceto c), das quais:	25 268	25 202	24 639	97,8	24 834	-433	-1,7
Segurança social, das quais:	9 431	9 082	9 028	99,4	9 028	-402	-4,3
Lei de bases	7 913	7 515	7 480	99,5	7 480	-433	-5,5
Entrega da contribuição sobre o setor bancário ao Fundo de Resolução	287	n.a.	n.a.	n.a.	170	-117	-40,8
Famílias, das quais:	9 967	10 456	10 183	97,4	10 173	206	2,1
CGA - pensões e outros abonos	9 343	9 681	9 522	98,4	9 522	179	1,9
Resto do mundo	2 117	2 092	1 964	93,9	1 964	-153	-7,2

(em milhões de euros)

Classificação Económica	2014	2015				Variação exec. comparável	
	Execução	Dotação disponível	Execução	Taxa exec.	Execução comparável (1)	Valor	%
05 – Subsídios	1 021	889	739	83,2	739	-282	-27,6
06 - Outras despesas correntes	669	879	609	69,3	569	-101	-15,0
Despesas de capital, exceto d) a h)	3 485	4 793	4 027	84,0	3 685	200	5,7
07 - Aquisição de bens de capital, das quais:	2 064	3 425	2 764	80,7	2 417	353	17,1
Infraestruturas de Portugal - PPP	1 120	1 303	1 297	99,5	1 297	177	15,8
Parque Escolar	41	179	121	67,2	121	79	190,8
08 - Transferências de capital, exceto d)	1 358	1 272	1 182	92,9	1 187	-171	-12,6
11 - Outras despesas de capital	63	96	81	84,3	81	18	27,8
A - Despesa consolidada sem ativos nem passivos financeiros	61 290	65 342	61 789	94,6	60 302	-989	-1,6
B - Ativos financeiros, exceto e) a h), dos quais:	9 567	4 174	3 410	81,7	5 736	-3 831	-40,0
Empréstimo ao Fundo de Resolução [resolução BES (2014) e Banif (2015)]	3 900	n.a.	n.a.	n.a	489	-3 411	-87,5
Capitalização do Banif pelo Estado e apoio pelo Fundo de Resolução		2 255	2 255	100,0	1 766	1 766	-
Empréstimo de médio e longo prazos a entidades NEPR em 2015	2 830	229	41	17,7	41	-2 789	-98,6
Empréstimo de médio e longo prazos a sociedades não financeiras	759	39	12	31,5	12	-747	-98,4
Dotações de capital de entidades NEPR em 2015	455	n.a.	n.a.	n.a.	2 337	1 882	413,5
Participação no Mecanismo Europeu de Estabilidade	401	-	-	-	-	-401	-100,0
C - Passivos financeiros da Parvalorem, Parups e Parparticipadas	451	504	478	94,7	434	-17	-3,7
D - Despesa incluindo ativos e passivos financeiros (A+B+C)	71 308	70 020	65 677	93,8	66 471	-4 837	-6,8
E - Despesas excluídas	95 813	119 282	96 192	80,6	83 308	-12 505	-13,1
a) Aquisição pela ACSS de serviços de saúde e outros trabalhos especializados a entidades do SNS		4 383	4 383	100,0	-	-	-
b) Juros pagos por SFA a serviços da administração central	46	192 940	196,456	101,8	48	1	1,2
c) Transferências correntes para a administração central	14 773	16 189	15 851	97,9	15 625	852	5,8
d) Transferências de capital para a administração central	974	551	462	83,7	455	-519	-53,3
e) Ativos financeiros de EPR, exceto apoio do Fundo de Resolução ao Banif e aumento de capital pela Parparticipadas no Banco Efisa	53	3 590	3 686	102,7	21	-31	-59,3
f) Ativos financeiros em depósitos e equivalentes, títulos e em empréstimos de curto prazo	416	1 250	1 238	99,1	1 238	822	197,4
g) Ativos financeiros em empréstimos de médio e longo prazos a SFA	1 083	1 824	1 482	81,2	952	-131	-12,1
h) Dotações de capital a EPR e participação no Fundo de Apoio Municipal	1 246	3 162	2 952	93,4	615	-631	-50,7
i) Passivos Financeiros, exceto Parvalorem, Parups e Parparticipadas	77 223	88 140	65 942	74,8	64 355	-12 868	-16,7
TOTAL DA DESPESA	**167 122**	**189 302**	**161 869**	**85,5**	**149 779**	**-17 342**	**-10,4**

(1) A execução comparável de 2015 não inclui a despesa de 95 novas EPR (NEPR), entidades que não integravam a CGE 2014. Para ser comparável com o ano transato, incluí a despesa com juros, transferências, aquisição de serviços e ativos financeiros pagos pelas outras entidades da administração central às NEPR (e que, por consolidarem, não constam da coluna da execução da CGE da administração central).

n.a. Não aplicável visto que, na execução de 2015 da CGE, se trata de despesa de entidades da administração central e da correspondente receita de NEPR, que consolidam (caso do Fundo de Resolução) conforme nota acima.

Fonte: SIGO.

Observa-se que, em 2015, o total da despesa (coluna "execução" do Quadro 20) não difere significativamente da "execução comparável", traduzindo o facto das EPR serem financiadas em larga medida pelo OE. Porém, a sua inclusão alterou significativamente a composição da despesa, diminuindo as *transferências* e os *ativos financeiros* e aumentando especialmente as *despesas com pessoal.*

Os dados do Quadro 20 diferem dos apresentados na CGE, no Quadro 46 — *Evolução da despesa consolidada da Administração Central* por diferenças metodológicas. Assim, relativamente à despesa efetiva (comparável com a "despesa consolidada sem ativos nem passivos financeiros", do Quadro 20) nesse quadro da CGE são excluídas: todas as despesas em *juros*, em *transferências* registadas como pagas a entidades da administração central e em *aquisição de bens e serviços* por entidades do programa Saúde ([127]); os montantes dessas despesas que excedam as correspondentes receitas são reclassificados em "diferenças de consolidação" que, assim, juntam indistintamente, despesas que tinham efetivamente aquelas classificações económicas, contrariando o princípio da especificação ([128]). No Quadro 20 foram excluídas todas as *transferências* para entidades da administração central ([129]), quanto aos *juros* só foram excluídos os pagos por SFA a entidades da administração central ([130]) e na *aquisição de bens e serviços* apenas a despesa registada pela ACSS, nas classificações identificadas pela DGO, como paga a entidades do SNS ([131]); as "divergências de consolidação" nas *transferências* em despesa (e na receita) constam apenas do Quadro 1 do ponto 14.1.

No seguimento dos exames realizados ao valor da despesa da CGE, identificou-se um conjunto de operações com classificação económica errada, explicadas no ponto 3.3.4.3. A sua correta contabilização teria o impacto identificado no quadro seguinte na despesa paga em 2014 e 2015. Verificaram-se, ainda, omissões de despesa por compensação de fluxos com a receita no valor global de € 78 M (cfr. ponto 3.3.4.4).

Quadro 21 — Impacto dos erros de classificação económica

(em milhões de euros)

Classificação económica (1)	A corrigir na execução			Peso da correção na execução (%)		
	2014	2015		2014	2015	
	Execução	Execução	Execução comparável	Execução	Execução	Execução comparável
Despesas correntes, exceto a) a c)	**0,4**	**0,6**	-	-	-	-
03 - Juros e outros encargos, exceto b)		0,6			-	
04 - Transferências correntes, exceto c), das quais:	0,4			-		
05 - Subsídios		7,2	7,2		1,0	1,0
06 - Outras despesas correntes		-7,2	-7,2		-1,2	-1,3

(em milhões de euros)

Classificação económica [1]	A corrigir na execução			Peso da correção na execução (%)		
	2014	2015		2014	2015	
	Execução	Execução	Execução comparável	Execução	Execução	Execução comparável
Despesas de capital, exceto d) a h)	**34,2**	**31,0**	**29,9**	**1,0**	**0,8**	**0,8**
07 - Aquisição de bens de capital	18,7	19,0	18,0	0,9	0,7	0,7
08 - Transferências de capital, exceto d)	15,4	12,0	12,0		1,0	1,0
A - Despesa consolidada sem ativos nem passivos financeiros ("despesa efetiva")	**34,6**	**31,5**	**29,9**	**0,1**	**0,1**	**0,0**
B - Ativos financeiros, exceto e) a h)	**-15,9**	**-29,9**	**-29,9**	**-0,2**	**-0,9**	**0,0**
D - Despesa com ativos e passivos financeiros (A+B+C)	**18,7**	**1,6**	-	-	-	-
E - Despesas excluídas	**-18,7**	**-1,6**	-	-	-	-
c) Transferências correntes para a administração central	15,9			0,1		
d) Transferências de capital para a administração central	-15,9			-1,6		
e) Ativos financeiros de EPR, exceto Parparticipadas e apoio ao Banif		-70,6			-1,9	
i) Passivos financeiros, exceto Parvalorem, Parups e Parparticipadas	-18,7	68,9		-	0,1	
TOTAL DA DESPESA	-	-	-	-	-	-

(1) As linhas e as referências correspondem às do Quadro 20 (por exemplo, acima, em "Despesas correntes exceto a) a c)", estas referências devem ser consultadas nesse quadro).

Fonte: DGTC.

Feitas as correções que constam do Quadro 21, a "despesa efetiva" evidenciada na CGE (tal como a "despesa consolidada sem ativos nem passivos financeiros" do Quadro 20) aumenta € 35 M, em 2014 e € 32 M, em 2015 (€ 30 M, considerando a despesa comparável), devido à reclassificação de despesa de *ativos financeiros* (diminuem € 16 M, em 2014 e € 30 M, em 2015) e de *passivos financeiros* (diminuem € 19 M, em 2014 e aumentam € 69 M, em 2015), sem efeito no total da despesa.

Na execução de 2015, realça-se o impacto decorrente dos erros de classificação económica no valor dos *ativos financeiros* de EPR, exceto Parparticipadas e apoio ao Banif (-1,9%), *outras despesas correntes* (-1,2%), *subsídios* e *transferências de capital*, exceto d) (ambos com 1%).

As correções do Quadro 21 são tidas em conta nos valores considerados, nas correspondentes rubricas, no ponto 3.3.1.2, comparação da despesa de 2015 com a do ano anterior.

3.3.1.1. Execução face ao orçamento

O Quadro 20, na coluna "2015 — execução", mostra que a despesa consolidada sem *ativos* nem *passivos financeiros* e sem os ajustamentos de reclassificação que constam do Quadro 21, totalizou € 61.789 M ([132]), o que representa 94,6% da dotação disponível (orçamento final, deduzido de cativos).

Conforme se evidencia naquele quadro (em E — Despesas excluídas), excederam as dotações disponíveis os pagamentos registados nas rubricas de *juros* pagos por SFA a serviços da administração central e em *ativos financeiros* de EPR ([133]), com execução de 101,8% e 102,7% respetivamente. Tais situações constituem violações do princípio do cabimento orçamental a que obriga o n.º 5, do art. 42.º da LEO ([134]), apesar da alínea a) do n.º 1 do art. 19.º do DLEO criar para as EPR *"um regime simplificado de controlo orçamental não lhes sendo aplicável as regras relativas"*, designadamente, *"à cabimentação da despesa"*.

As taxas de execução, por agrupamento económico, variaram entre 69%, para as *outras despesas correntes* ([135]) e mais de 90% nas *despesas com pessoal*, *transferências*, *aquisição de bens e serviços* e os *juros e outros encargos*.

Nos *ativos financeiros* considerados, a execução (€ 3.410 M) representou 81,7% da dotação disponível, com destaque para a não utilização de € 738 M inscritos em *empréstimos a médio e longo prazos*, dos quais € 550 M no orçamento da DGTF para entidades da administração regional e local, € 63 M no orçamento do IAPMEI para empresas privadas e € 46 M no orçamento do IHRU.

3.3.1.2. Execução comparável face ao ano anterior (valores corrigidos)

Em 2015, a despesa consolidada comparável, sem *ativos* nem *passivos financeiros*, evidenciada no Quadro 20, corrigida dos ajustamentos em diversas rubricas identificadas no Quadro 21, totalizou € 60.332 M, menos € 993 M (-1,6%) face ao ano anterior, pela redução das despesas correntes em € 1.189 M (-2,1%) e o aumento das despesas de capital em € 195 M (5,6%).

As maiores diminuições **de despesa** ocorreram nos seguintes agrupamentos:

Transferências correntes (com correções) — diminuição de € 434 M (-1,7%), totalizando € 24.834 M, com destaque para menos € 402 M nas destinadas à *segurança social* (as efetuadas ao abrigo da Lei de bases diminuíram € 433 M), para a redução, em € 117 M, do montante da contribuição sobre o setor bancário entregue pelo Estado ao Fundo de Resolução ([136]) e para a quebra, em € 153 M nas pagas ao *resto do mundo* ([137]). Isto apesar das *transferências correntes para famílias* terem aumentado € 206 M [mais € 179 M pela CGA em pensões e outros abonos e € 84 M pelo IEFP e centros de formação profissional ([138]), com as pagas pelo IFAP a diminuírem € 58 M ([139])] e as *transferências* para a *administração local* € 61 M.

Despesas com pessoal — redução de € 363 M (-2,8%), passando para € 12.496 M, explicada em grande medida pelo fim, em 2014, do programa de rescisões por mútuo acordo (as *indemnizações por cessação de funções* diminuíram € 214 M e as remunerações certas e permanentes € 44 M), pela eliminação da contribuição das entidades empregadoras para o subsistema de saúde gerido pela ADSE (as despesas de *segurança social/encargos com a saúde* decresceram € 75 M) e pelo adiamento, para 2016, de pagamentos relativos a encargos com contribuições para os sistemas de proteção social do Programa Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (uma redução de € 49 M na orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário na rubrica *contribuições para a segurança social*).

Subsídios (com correções) — diminuição de € 274 M, ascendendo a € 746 M, com destaque para a quebra de € 130 M registada nos pagos às famílias [dos quais o IEFP e os CFP são responsáveis por € 84 M e o IFAP por € 45 M) e de € 101 M nos pagos a sociedades e quase sociedades não financeiras (menos € 33 M pagos à PT Comunicações e menos € 24 M pagos a NEPR ([140])].

Transferências de capital (com correções) — diminuição de € 175 M (-12,7%), fixando-se nos € 1.199 M, com destaque a redução de € 75 M nas destinadas a *sociedades e quase sociedades não financeiras* [das quais € 58 M em transferências para NEPR, classificadas em 2015 como destinadas a SFA e totalizando € 6 M ([141])] e € 73 M nas pagas a famílias (dos quais € 72 M pagos pelo IFAP).

Outras despesas correntes (com correções) — uma quebra de € 108 M (-16,1%), totalizando € 561 M, sendo de assinalar que as despesas com os complementos de pensão dos militares das Forças Armadas que eram pagos por esta classificação económica passaram, em 2015, a ser processados em despesas com pessoal/segurança social contribuindo para a diminuição da despesa do MDN em € 34 M neste agrupamento.

Destaca-se também a diminuição, em € 29 M, nas despesas com a concessão de avales e outras garantias a fundo perdido registados na orgânica Despesas Excecionais.

Os principais **aumentos de despesa** verificaram-se na *aquisição de bens de capital* (com correções) — em € 352 M (16,9%), ascendendo a € 2.435 M, com destaque para a Infraestruturas de Portugal ([142]) (aumentou a despesa com concessões em € 177 M, com o IP4 Túnel do Marão em € 130 M e, inversamente, diminuiu o investimento na conservação da rede rodoviária e na construção e requalificação em € 198 M e no programa mínimo de investimentos na rede ferroviária nacional em € 50 M).

Já quanto aos *ativos financeiros* considerados (com correções), verificou-se uma redução de € 3.846 M (-40,3%), ascendendo a € 5.706 M com destaque para as verbas orçamentais para a resolução do BES (€ 3.900 M), em 2014 e do Banif (€ 2.255 M), em 2015. Diminuíram também, em € 2.789 M, os *empréstimos de médio e longo prazos* concedidos a empresas públicas reclassificadas em 2015 (NEPR) ([143]) e em € 747 M os *empréstimos* concedidos a outras empresas públicas, não reclassificadas ([144]). Porém, estas reduções foram contrabalançadas com aumentos das dotações de capital das NEPR em € 1.882 M ([145]) e da Carris em € 116 M. Os *empréstimos de médio e longo prazos* concedidos à Região Autónoma da Madeira aumentaram € 127 M e os concedidos às autarquias locais diminuíram € 90 M. São ainda de assinalar, em 2014, a participação no Mecanismo Europeu de Estabilidade (€ 401 M) e a dotação de capital do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento (€ 100 M), operações, sem continuidade em 2015.

3.3.2. Despesa por programas

O quadro seguinte mostra, por programa orçamental ([146]), a despesa consolidada da administração central excluindo *ativos* e *passivos financeiros* e corrigida dos erros de classificação económica detetados (Quadro 21 e a sua distribuição pelas classificações económicas mais relevantes.

Na consolidação são eliminadas as operações realizadas entre entidades abrangidas no respetivo perímetro, isto é, os SI e SFA (incluindo EPR) inscritos em cada programa. 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. No quadro seguinte, na parte A - despesa de cada programa, foram eliminados os seguintes grupos de operações ([147]):

♦ *Transferências correntes* e *de capital* para outros serviços da administração central inscritos no mesmo programa, considerando a identificação dos serviços registada nas alíneas e subalíneas da classificação económica;

♦ *Juros*: foram eliminados no PO03 — Finanças os valores pagos pelas Estamo e Sagestamo à Parpública (€ 16 M e € 9 M, respetivamente) e pelo Fundo de Resolução à DGTF (€ 124 M);

♦ *Aquisição de bens e serviços*: no PO12 — Saúde os valores pagos pela ACSS de *serviços de saúde* e *outros trabalhos especializados* a entidades integradas no SNS.

Na linha "B — transferências e juros entre programas" identificam-se as transferências efetuadas para serviços da administração central que não pertencem ao mesmo programa e os juros pagos por SFA a entidades da administração central inscritas noutros programas (maioritariamente pagos por EPR ao Estado, relativos a empréstimos por este concedidos). Estes montantes são excluídos da linha seguinte "C — Despesa consolidada" ([148]).

Quadro 22 — Despesa da administração central por programa orçamental e principais agrupamentos de despesa

(em milhões de euros)

Programa orçamental	Despesa paga		01 – Despesas com pessoal	02 – Aquisição de bens e serviços	03 – Juros e outros encargos	04, 05, 08 – Transferências e subsídios	Outras
	Valor	Estrut (%)					
A – Despesa sem ativos e passivos financeiros, transferências ou juros dentro do programa, aquisições da ACSS a entidades do SNS							
PO01 - Órgãos de soberania (1)	3 129	5,0	111	26	0	2 980	12
PO02 - Governação e cultura	719	1,2	293	240	5	136	45
PO03 - Finanças e administração pública (2)	3 386	5,4	545	227	308	2 183	123
PO04 - Gestão da dívida pública	7 097	11,4	0	0	7 092	4	0
PO05 - Representação externa	334	0,5	160	38	0	110	26
PO06 - Defesa	1 996	3,2	1 276	482	3	28	207
PO07 - Segurança interna	1 961	3,2	1 571	249	0	93	47
PO08 - Justiça	1 386	2,2	1 039	281	0	23	43
PO09 - Economia	3 436	5,5	438	623	406	291	1 677
PO10 - Ambiente, ordenamento do território e da energia	346	0,6	81	77	8	96	84
PO11 - Agricultura e mar	1 083	1,7	196	87	7	523	270
PO12 - Saúde(3)	9 602	15,5	3 556	5 769	7	72	198
PO13 - Ensino básico e secundário e administração escolar	5 793	9,3	4 381	93	27	792	501
PO14 - Ciência e ensino superior	2 212	3,6	1 253	297	0	487	174
PO15 - Solidariedade, emprego e segurança social	19 652	31,6	317	251	0	19 024	59
Subtotal (A)	**62 131**	**100**	**15 218**	**8 739**	**7 864**	**26 844**	**3 466**
B – Transferências e juros entre programas	311				47	264	
C – Despesa consolidada, sem ativos nem passivos (A-B)	**61 820**	**100,0**	**15 218**	**8 739**	**7 817**	**26 579**	**3 466**
Estrutura da despesa (%)	100,0		24,6	14,1	12,6	43,0	5,6

(1) Apresenta menos € 8 M que o evidenciado no quadro 114 do Relatório da CGE por excluir todas as verbas recebidas do OE pela Assembleia da República (€ 57 M) e pela Presidência da República (€ 16 M), enquanto a DGO apenas excluiu € 52 M e € 13 M, respetivamente.

(2) Apresenta menos € 119 M que o evidenciado no quadro 114 do Relatório da CGE por excluir os juros pagos a entidades inscritas no mesmo programa (€ 150 M) e incluir correções à classificação económica da despesa (€ 31 M).

(3) Apresenta mais € 207 M que o evidenciado no quadro 114 do Relatório da CGE por seguir uma opção metodológica diferente (ver parágrafo seguinte ao Quadro 20) ao excluir apenas os valores pagos pela ACSS de *serviços de saúde* e *outros trabalhos especializados* a entidades integradas no SNS (que aumenta a despesa em € 206 M, por consolidar menos este montante) e por incluir € 1 M de correções à despesa.

Fonte: CGE 2015 e SIGO.

O total consolidado dos programas, excluindo *ativos* e *passivos financeiros*, corrigido dos erros de classificação económica detetados, ascendeu a € 61.820 M, com as *transferências* e *juros* pagos a entidades inscritas noutros programas orçamentais a totalizar € 311 M. Em cada programa destacam-se as despesas indicadas nos parágrafos seguintes.

O **PO15 — Solidariedade, emprego e segurança social** gastou € 19.652 M (31,6% do total), do qual € 19.024 M relativos a *transferências correntes, de capital* e *subsídios*. Os pagamentos às *famílias* ascenderam a € 9.666 M (dos quais € 9.522 M pagos pela CGA ([149]) em pensões e abonos e € 107 M pelo IEFP), à *segurança social* a € 8.850 M (dos quais € 7.480 M em cumprimento da Lei de bases, € 743 M, relativos ao IVA social, € 487 M para pagamento de pensões dos bancários e € 138 M transferidos pela CGA para pagamento de pensões e outros abonos da sua responsabilidade processados pela segurança social aos beneficiários finais) e a *sociedades e quase sociedades não financeiras* a € 326 M (dos quais € 324 M pagos pelo IEFP, destinando-se € 318 M a empresas privadas).

O **PO12 — Saúde** apresentou € 9.602 M de despesa (15,5% do total) ([150]), com destaque para € 5.769 M na *aquisição de bens e serviços* (dos quais € 5.178 M pagos por entidades do SNS, salientando-se € 1.129 M na aquisição de *produtos vendidos nas farmácias*, € 1.167 M em *produtos químicos e farmacêuticos*, € 1.183 M na *aquisição de serviços de saúde* e *outros serviços de saúde* e € 376 M em *material de consumo clínico*, bem como € 483 M pagos pela ADSE, dos quais € 481 M na a*quisição de serviços de saúde*) e para € 3.556 M nas *despesas com pessoal* (dos quais € 3.445 M pagos por entidades do SNS).

O **PO04 — Gestão da dívida pública** utilizou € 7.097 M (11,4% do total), dos quais € 7.092 M em *juros e outros encargos*.

O **PO13 — Ensino básico e secundário e administração escolar** gastou € 5.793 M (9,3% do total) e o **PO14 — Ciência e ensino superior** € 2.212 M (3,6% do total), sendo de destacar € 5.634 M em *despesas com pessoal* no conjunto dos dois programas (dos quais, € 4.297 M na orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário e € 1.241 M nos estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio, incluindo as universidades fundação), € 1.279 M em *transferências correntes, de capital* e *subsídios* [dos quais € 397 M pagos a *famílias* ([151]), € 292 M à *administração local* ([152]), € 249 M a *sociedades e quase sociedades não financeiras privadas* ([153]), € 161 M à *segurança social* ([154]) e € 129 M a *instituições sem fins lucrativos* ([155])] e € 675 M de outras despesas [€ 311 M e € 80 M nas rubricas residuais de *outras despesas correntes* e *de capital*, respetivamente ([156]) e € 283 M em *aquisição de bens de capital* ([157])].

O **PO09 — Economia** utilizou € 3.436 M (5,5% do total), dos quais € 1.617 M em *aquisição de bens de capital* (€ 1.523 M pagos pela Infraestruturas de Portugal ([158]), destacando-se os *investimentos*, de € 1.297 M em concessões e de € 132 M no IP4 Túnel do Marão, bem como € 47 M registados em bens de domínio público, no âmbito do Programa mínimo de investimentos da rede ferroviária nacional), € 623 M em *aquisição de bens e serviços* [€ 530 M em atividades ou projetos ligados aos transportes ([159])] € 438 M em *despesas com pessoal* (dos quais € 110 M pagos pela Estradas/Infraestruturas de Portugal, € 100 M pela CP, € 58 M pelo Metropolitano de Lisboa) e € 406 M em *juros e outros encargos* (€ 159 M pagos pela Estradas/Infraestruturas de Portugal, € 93 M pelo Metropolitano de Lisboa, € 61 M pela Metro do Porto, € 59 M pela CP e € 32 M pela TAP).

O **PO03 — Finanças e administração pública** utilizou € 3.386 M (5,4% do total) ([160]), dos quais € 2.183 M em *transferências correntes, de capital* e *subsídios* [ao *resto do mundo/União Europeia/instituições* € 1.818 M ([161]), a *sociedades financeiras* € 91 M ([162]); a entidades da administração central € 89 M ([163]), a *famílias* € 68 M ([164]) e a *sociedades e quase sociedades não financeiras* € 55 M ([165])] e € 545 M em *despesas com pessoal* (dos quais € 435 M pagos pela AT).

O **PO01 — Órgãos de soberania** apresentou € 3.129 M de despesa (5,0% do total), especialmente com *transferências correntes, de capital* e *subsídios*, que ascenderam a € 2.980 M, dos quais € 2.490 M para a *administração local* (sendo mais significativos € 1.727 M do fundo de equilíbrio financeiro, € 396 M da participação dos municípios no IRS, € 187 M do fundo de financiamento das freguesias e € 163 M do fundo social municipal) e € 467 M para a *administração regional* (€ 352 M a título de repartição de solidariedade e € 115 M do fundo de coesão).

Os **PO06 — Defesa**, **PO07 — Segurança interna** e **PO08 — Justiça** utilizaram € 5.344 M no seu conjunto (8,6% da despesa), sendo de salientar as *despesas com pessoal* e a *aquisição de bens e serviços*, que totalizaram € 3.887 M ([166]) e € 1.012 M ([167]), respetivamente.

Os **PO10 — Ambiente, ordenamento do território e da energia** e **PO11 — Agricultura e mar** gastaram € 1.430 M (2,3% do total), destacando-se as despesas com *transferências correntes, de capital* e *subsídios*, que ascenderam a € 619 M. Foram transferidos € 313 M para *sociedades e quase sociedades não financeiras* (€ 229 M pelo IFAP e € 79 M pelo Fundo Português do Carbono), € 157 M para *famílias* (€ 145 M pelo IFAP) e € 115 M para *instituições sem fins lucrativos* (€ 102 M pelo IFAP).

Os **PO02 — Governação e cultura** e **PO05 — Representação externa**, em conjunto, utilizaram € 1.052 M (1,7% do total), dos quais € 453 M em *despesas com pessoal* (com destaque para € 123 M pagos pela Gestão Administrativa e Financeira do MNE e € 76 M pela RTP).

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

O Relatório da CGE quanto à execução dos programas (págs. 208 a 306) foca-se especialmente na descrição dos recursos financeiros utilizados, apresentando as despesas por agrupamento de classificação económica e a identificação das classificações económicas com maior peso na despesa ([168]). Apenas três dos 15 programas orçamentais apresentam os resultados obtidos, partindo dos objetivos, indicadores e medidas de política económica ([169]). Em três programas a informação limita-se aos recursos utilizados ([170]). Nos restantes nove são mencionados objetivos ou orientações políticas, com sete a descrever as atividades executadas, mas não são identificados indicadores de medida, nem quantificado o seu cumprimento.

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

Em contraditório, o Ministro das Finanças refere que: *"Do trabalho a realizar pela Unidade* [de Implementação da LEO] *espera-se melhorias do processo orçamental (…). Em particular, por tais fragilidades terem sido apontadas (…) um dos eixos de atuação da Unidade será a revisão do regime de orçamentação de programas"*, o que se assinala.

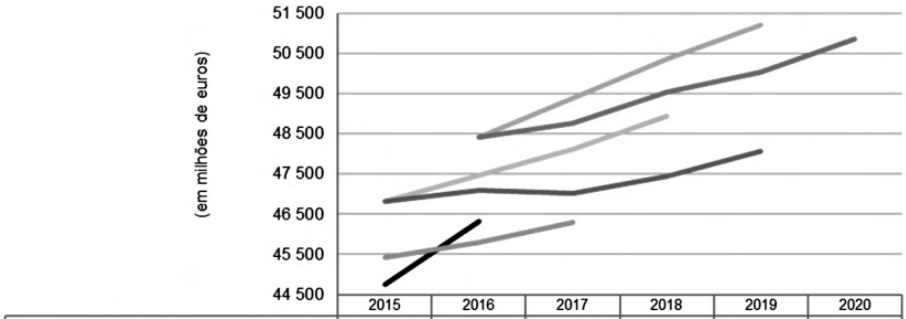
3.3.3. O quadro plurianual de programação orçamental

O QPPO fixa valores plurianuais de despesa, visando a disciplina das finanças públicas e o cumprimento dos compromissos assumidos com a UE. São vinculativos os limites de despesa para cada programa orçamental no primeiro ano, para cada agrupamento de programas no segundo ano e para o conjunto dos programas nos terceiro e quarto anos seguintes. O QPPO contém também as projeções de receitas gerais e próprias dos organismos da administração central e do subsetor da segurança social para os quatro anos seguintes. O desvio aos limites e previsões fixados. ou a alteração do QPPO que os modifique, deve ser objeto de comunicação por parte do Governo à Assembleia da República (art. 12.º-D).

3.3.3.1. O QPPO/2015

O QPPO 2015/2018 foi aprovado na LOE 2015 (art. 185.º), revendo os limites de despesa anteriormente aprovados para os anos 2015 a 2018, em violação da parte final do n.º 5 do art. 12.º-D da LEO, conforme se evidencia no gráfico seguinte.

Gráfico 2 — Revisões do quadro plurianual de programação orçamental



	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Lei 28/2012 LOE/2013 e 1.ª alteração LOE	44 761	46 320				
LOE/2014 (art. 172.º)	45 422	45 809	46 302			
LOE/2015 (art. 185.º)	46 829	47 473	48 107	48 932		
Programa de Estabilidade 2015	46 829	47 105	47 008	47 435	48 053	
Lei 7-C/2016, de 31/03		48 403	49 381	50 358	51 215	
Programa de Estabilidade 2016		48 403	48 762	49 539	50 023	50 856

Fonte: SIGO.

A LOE 2015 alargou os limites de despesa do QPPO e, posteriormente, para o horizonte temporal 2017-2019, estes foram reduzidos no programa de estabilidade 2015-2019, apresentado à UE em abril de 2015. Em 2016, repete-se o padrão de os aumentar na revisão do QPPO no âmbito da Lei 7-C/2016, de 31/03 (para os anos 2017-2019), sendo os mesmos reduzidos no Programa de Estabilidade apresentado em abril de 2016.

As sucessivas revisões dos limites vinculativos do QPPO (incluindo variações significativas no espaço de um mês), além de contrários à LEO ([171]), 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 ([172]), tornando-se num efetivo instrumento de disciplina das finanças públicas.

3.3.3.2. Limites fixados no QPPO

O cumprimento dos limites fixados no QPPO é analisado no quadro 116 do relatório sobre a CGE, comparando a execução orçamental com os valores do QPPO fixados no OE. O quadro seguinte mostra os sucessivos valores aprovados para o QPPO do ano 2015, bem como a comparação da execução orçamental com os limites fixados na LOE 2015.

Quadro 23 — QPPO 2015: previsão, revisões, execução e desvio — despesa financiada por receitas gerais

(em milhões de euros)

Agrupamento de programas/programa	Lei 28/2012	LOE 2014 (art. 172.º)	LOE 2015 (art. 185.º)	2015 Execução	Desvio face ao OE
Soberania		**3 981**	**4 329**	**4 393**	**64**
PO01 – Órgãos de soberania			3 079	3 120	42
PO02 – Governação e cultura			235	219	-16
PO05 – Representação externa			293	279	-14
PO08 – Justiça			722	774	52
Segurança		**3 208**	**3 371**	**3 251**	**-121**
PO06 – Defesa			1 748	1 638	-110
PO07 – Segurança interna			1 623	1 612	-11
Social		**22 853**	**27 906**	**28 134**	**229**
PO12 – Saúde			7 908	7 901	-7
PO13 – Ensino básico e secundário e administração escolar			4 997	5 252	255
PO14 – Ciência e ensino superior			1 361	1 393	32
PO15 – Solidariedade, emprego e segurança social			13 639	13 589	-51
Económica		**15 379**	**10 689**	**10 022**	**-667**
PO03 – Finanças e administração pública (*)			2 561	2 408	-152
PO04 – Gestão da dívida pública			7 464	7 092	-372
PO09 – Economia			174	155	-19
PO10 – Ambiente, ordenamento do território e energia			195	38	-157
PO11 – Agricultura e mar			296	328	32
Total da Despesa (*)		**45 422**	**46 295**	**45 799**	**-496**
Dotação Provisional			533	0	
Total da Despesa	**44 761**	**45 422**	**46 829**	**45 799**	**-1 029**

(*) Não inclui a dotação provisional.

Fonte: Lei 28/2012, de 31/07, LOE 2014, LOE 2015 e SIGO.

No PCGE 2013 concluiu-se que 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. Refira-se que a nova LEO estabelece a criação de um programa especificamente destinado a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis (n.º 11 do art. 45.º), podendo destinar-se a despesas de qualquer outro programa (n.º 5 do art. 35.º). Porém, esta disposição legal só entrará em vigor em setembro de 2018 (n.º 2 do art. 8.º).

Comparando a execução com o QPPO aprovado na LOE, verifica-se que os limites impostos não foram cumpridos em cinco dos 15 programas (PO01 — Órgãos de soberania, PO08 — Justiça, PO11 - Agricultura e mar, PO13 - Ensino básico e secundário e administração escolar e PO14 — Ciência e ensino superior), embora, para o conjunto dos programas, o total da despesa financiada por receitas gerais tenha ficado abaixo do previsto no QPPO.

3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental — Irregularidades

3.3.4.1. Universalidade da despesa

O princípio da universalidade consagrado na LEO e na CRP determina que a CGE deve abranger todas as despesas dos SI e dos SFA (incluindo EPR), o que não se verificou em 2015, por a Conta não incluir a receita e a despesa de três entidades ([173]) (cfr. ponto 3.2.3). A DGO deve zelar pela inclusão de todas as entidades pertencentes à administração central no OE e na subsequente execução orçamental. A sua exclusão afeta o rigor da CGE, não estando identificado o montante global em que a despesa (e a receita) está subvalorizada.

3.3.4.2. Anualidade da despesa

A LEO estabelece o princípio da anualidade do orçamento, 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. Do incumprimento deste princípio decorrem pagamentos em atraso e práticas que implicam sobrevalorização e subvalorização da despesa paga, conforme se explicita a seguir.

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

A CGE evidencia os "pagamentos efetuados" ([174]), o que abrange o pagamento de dívidas de anos anteriores e exclui a despesa por pagar no final do ano. O Relatório da CGE complementa esta informação com quadros que identificam a despesa por pagar dos serviços da administração central, que, no final de 2015, ascendia a € 418 M (quadros 66 a 68), menos € 58 M que no final de 2014, dos quais € 40 M nas contas a pagar do SNS. A fiabilidade e integralidade destes dados não está assegurada, uma vez que:

♦ Não abrange SFA/EPR ([175]), os SFA classificados fora das administrações públicas pelo INE ([176]), nem as 126 entidades que não finalizaram os reportes no sistema SIGO/Pagamentos em atraso;

♦ A informação utilizada para 189 serviços referia-se aos dados reportados do mês 12 (provisórios) e apenas 95 reportaram os dados relativos à conta de gerência. Em ambos os casos, trata-se de informação declarativa, que não resulta diretamente dos sistemas contabilísticos — sobre a qualidade destes dados cfr. ponto 4.3;

♦ Não abrange contas a pagar da administração central que não sejam reportadas por qualquer entidade, como, em 2015, o não reporte de encargos com contribuições para os sistemas de proteção social do Programa ensino básico e secundário e administração escolar, cujo pagamento foi adiado para o ano seguinte por dotação orçamental insuficiente (neste âmbito, até setembro de 2016 foram pagos € 59 M, registados como despesas de anos anteriores — subalínea 9) ([177]).

Os pagamentos em atraso ([178]) da administração central, evidenciados no quadro 62 do Relatório da CGE, ascendem a € 485 M ([179]), menos € 101 M que no ano anterior ([180]). O atraso nos pagamentos tem consequências financeiras para o Estado (juros de mora), económicas e financeiras para os fornecedores do Estado e também custos sociais. Assim, é indispensável assegurar o pagamento das faturas durante o seu período de vencimento, desde que cumpridos os pressupostos legais para o pagamento da despesa.

O Programa Pagar a Tempo e Horas visa diminuir os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas e prevê a fixação e monitorização de objetivos anuais para o prazo médio de pagamentos (PMP). Relativamente a 2015, no sítio da DGO não foi possível localizar a avaliação desses objetivos por entidade [nem os fixados para 2016, que deveriam ter sido publicados até ao final de abril ([181])].

Em 2015, o PMP da administração central, não incluindo as EPR nem o SNS, diminuiu de 23 para 22 dias, conforme evidencia o quadro 63 do Relatório da CGE. Porém, estes dados e os dos quadros seguintes ([182]) foram calculados tendo por base a informação provisória do mês 12, embora 95 serviços tenham prestado informação relativa à conta de gerência.

A fiabilidade do cálculo do PMP depende da qualidade da informação prestada aos serviços responsáveis pela sua divulgação ([183]), 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, trimestralmente, no seu sítio na Internet, uma "*lista das suas dívidas certas líquidas e exigíveis há mais de 30 dias*" ([184]). Dos 44 serviços sujeitos a esta obrigação (de acordo com o quadro 65 da CGE), para 24 não foi possível localizar informação sobre a existência dessas dívidas a 31/12/2015 ([185]). Esta situação faz pressupor que aquela divulgação não estava a ser efetuada por todas as entidades a ela obrigadas. Assim, considera-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.

3.3.4.2.2. Sobrevalorização e subvalorização da despesa paga

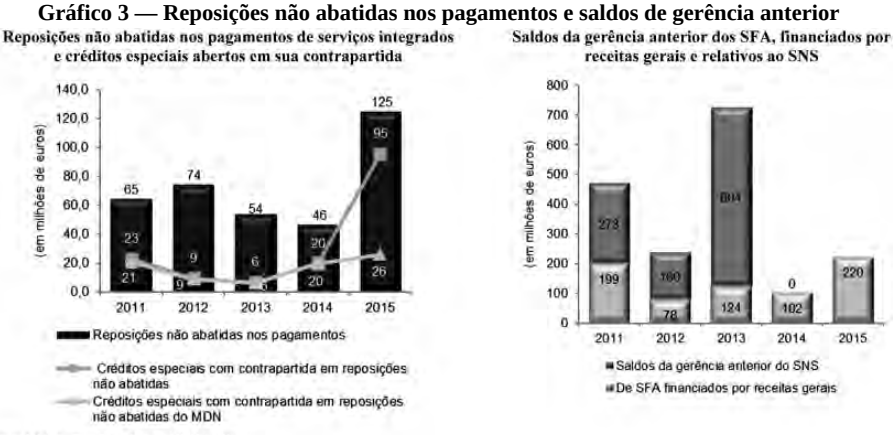
A despesa paga registada na CGE pelos SI abrange, para além dos pagamentos a terceiros, as transferências de verbas para contas bancárias dos próprios organismos ([186]), para contas de operações específicas do Tesouro ([187]) e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2015, continuaram a ser efetuadas transferências de verbas para contas de organismos dotados apenas de autonomia administrativa, caso dos três ramos das Forças Armadas e do Estado-Maior General, dos estabelecimentos de ensino básico e secundário e dos serviços externos do MNE, neste caso, justificado pela localização geográfica.

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

Registaram-se ainda transferências de verbas orçamentais para as contas dos organismos para permitir a sua transição para o ano seguinte, através da abertura de créditos especiais ([188]), ou como saldo de gerência em posse do serviço (SFA). Estas verbas constam da CGE como "pagamentos efetuados", mas não foram utilizadas no ano económico em que foram requisitadas.

Os gráficos seguintes apresentam a evolução das *reposições não abatidas nos pagamentos* dos SI", destacando as que deram origem a créditos especiais, e dos *saldos da gerência anterior* dos SFA ([189]), financiados por receitas gerais ([190]).

Gráfico 3 — Reposições não abatidas nos pagamentos e saldos de gerência anterior



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

As reposições não abatidas nos pagamentos dos SI registadas na CGE 2015 ascenderam a € 125 M, continuando a não distinguir as que resultam de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores, das relativas a reposição de saldos. Daquele montante deram origem à abertura de créditos especiais € 95 M, evidenciando que 72,6% das verbas transferidas em excesso para os serviços (e registadas na CGE como *"pagamentos efetuados"*) visava reforçar as dotações orçamentais do ano seguinte. O recurso a este mecanismo diminuiu entre 2011 e 2013, porém, em 2014 inverteu essa tendência, e em 2015 registou um aumento acentuado.

No ano em apreço as reposições não abatidas nos pagamentos permitiram essencialmente reforçar a dotação de despesa das orgânicas Recursos próprios comunitários ([191]) (em € 36 M), Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário (em € 33 M) e do MDN (em € 26 M).

Em contraditório, a DGO informa que: *"Para o aumento dos créditos especiais (…) com contrapartida em Reposições Não Abatidas nos Pagamentos (RNAP) contribuiu a alteração de procedimento de transição dos saldos dos Estabelecimento de Educação e Ensino que, em 2015, passaram a utilizar"* a classificação económica da receita *reposições não batidas nos pagamentos* (antes classificada em *saldos da gerência anterior*).

Os *saldos da gerência anterior* dos SFA, financiados por receitas gerais, que em 2015 ascenderam a € 220 M, correspondem a verbas que, em anos anteriores foram transferidas dos SI para os SFA, sem que tenham sido utilizadas, quando os decretos-leis de execução orçamental estipulam que as verbas requisitadas devem ser justificadas *"com base na previsão de pagamentos para o próprio mês"* ([192]). A partir de 2014, os saldos de gerência de entidades do SNS ([193]) reduziram-se, como evidencia o gráfico anterior.

Na sua resposta, a DGO refere que *"(…) os saldos de gerência de Receitas Gerais incluem saldos de Receitas Gerais das Instituições do Ensino Superior (IES) (Saldos integrados na FF 313) que têm como fundamento a aplicação da Lei n. 262/2007 de 10 de setembro (…)"*, não lhes sendo aplicável a obrigatoriedade de reposição dos saldos de gerência provenientes das dotações transferidas do OE. Porém, tal não dispensa estas entidades de cumprirem a citada norma do DLEO de efetuar a requisição de verbas com base na previsão de pagamentos do mês.

Até 31/07/2016, a receita de reposições não abatidas nos pagamentos dos SI ascendeu a € 214 M e a de saldos da gerência anterior de SFA financiados por receitas gerais a € 347 M ([194]), montantes que respeitarão essencialmente a verbas pagas em 2015, correspondendo a uma sobrevalorização da despesa.

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

Transferência de dotações para contas de operações específicas do Tesouro

Em 2015, como em anos anteriores, a LOE autorizou a transferência de dotações orçamentais do Cap. 60 – Despesas Excecionais para contas específicas do Tesouro, para o pagamento, até 15/02/2016, de obrigações constituídas até ao final do ano, cujo valor fosse conhecido ou estimável (art. 128.º). As verbas não utilizadas deviam ser refletidas contabilisticamente na desoneração da despesa (art. 9.º do DLEO), pelo que foram registadas como reposições abatidas nos pagamentos do próprio ano ([195]).

O recurso a este mecanismo aumenta a despesa no montante utilizado da conta de saldos do cap. 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.

Quadro 24 — Efeito da utilização das contas de saldos do Cap. 60 entre 2013 e 2015

(em milhões de euros)

		2013	2014	2015
(1)	Saldos de dotações transferidos para a conta "Saldos do Cap. 60" (a utilizar no ano seguinte)	129,0	92,0	113,3
(2)	- Reposições abatidas nos pagamentos do ano das verbas não utilizadas no ano seguinte	108,5	29,2	100,9
(3)	= Aumento da despesa do ano (transferência líquida para "Saldos do Cap. 60")	20,5	62,8	12,4
(4)	- Diminuição da despesa do ano pela utilização de "Saldos do Cap. 60" do ano anterior	133,1	20,5	62,8
(3)-(4)	**= Efeito na despesa orçamental (*)**	**-112,6**	**42,3**	**-50,4**
	Efeito no saldo orçamental (simétrico da despesa)	**112,6**	**-42,3**	**50,4**

(*) Dado que (3) é também o montante dos "Saldos do Cap. 60" utilizados no ano seguinte, o efeito na despesa orçamental de cada ano corresponde a esse valor menos o da utilização de "Saldos do Cap. 60" do ano anterior (4).

Fonte: CGE, contas do Tesouro e DGTF.

No triénio em análise o efeito mais significativo ocorreu em 2013. Em 2015 a despesa diminuiu € 50 M e o saldo melhorou no mesmo montante. Nota-se que na Conta provisória e na Síntese de Execução Orçamental de janeiro a dezembro de 2015 a despesa está sobrevalorizada em € 101 M, uma vez que o processamento deste montante como reposições abatidas nos pagamentos de 2015, ocorreu apenas no ano seguinte.

Esta prática viola o princípio da anualidade do OE, com prejuízo para o rigor e a transparência das contas públicas.

3.3.4.3. Especificação da despesa

As despesas devem ser discriminadas de acordo com uma classificação orgânica, económica, funcional e estruturadas por programas. O classificador económico da despesa ([196]) contempla dois agrupamentos de caráter residual para o registo de despesas que não sejam enquadráveis nas restantes classificações (*06 — Outras despesas correntes* e *11 — Outras despesas de capital*).

A despesa da administração central classificada em rubricas residuais, em 2015, totalizou € 690 M (0,4% do total da despesa), destacando-se os serviços dos Ministérios: da Educação e Ciência, com mais de metade, € 392 M (correspondendo a 4,1% da despesa do Ministério); da Agricultura e do Mar, € 61 M (0,9%); da Economia, € 60 M (0,9%) e das Finanças, € 48 M (0,1%). Os valores mais elevados foram registados nas orgânicas Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário (€ 351 M correspondendo a 7,2% das respetivas despesas), IFAP (€ 58 M, 9,8%), Despesas excecionais (€ 26 M, 0,4%) e Infraestruturas/Estradas de Portugal (€ 42 M, 1,5%).

A despesa registada em *outras despesas correntes* e/ou *de capital*, pelo seu caráter residual, em regra não tem grande expressão na despesa dos serviços. Constituem exceção os 14 serviços identificados no gráfico seguinte, com mais de 20% da respetiva despesa classificada nestes agrupamentos, em violação do princípio da especificação ([197]).

Gráfico 4 — Serviços/ orgânicas com o peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total superior a 20% (em %)

Fonte: SIGO.

Foram detetados erros na especificação económica de despesas, com *juros e outros encargos*, *transferências correntes* e *de capital*, *aquisição de bens de capital* e *ativos* e *passivos financeiros*, que, embora não afetem o total registado como pago, têm impacto na sua distribuição por classificação económica. O quadro seguinte detalha as correções efetuadas à despesa registada na CGE 2015 ([198]), já indicadas no Quadro 21, distinguindo as que afetam apenas o universo total ([199]) e as que afetam também o universo comparável.

Quadro 25 — Erros detetados na especificação da classificação económica

(em euros)

Motivo	Ano 2015	Classificação económica		Ponto do PCGE
		Utilizada	Corrigida	
Afetam o universo total				
Estamo: amortização de passivo financeiro	70 600 505,99	Ativos financeiros	Passivos financeiros	4.1.2
Sagestamo (Parpublica): concessão de suprimento à Consest	50 000,00	Passivos financeiros	Ativos financeiros	4.1.2
Parparticipadas: pagamento de outros encargos correntes da dívida	577 962,90	Passivos financeiros	Juros e outros encargos	4.1.2
SUCH: amortizações de locação financeira	1 041 071,26	Passivos financeiros	Aquisição de Bens de capital	4.1.2
Afetam o universo total e o comparável:				
Fundo de Garantia Automóvel: aquisição de um imóvel	17 955 668,67	Ativos financeiros	Aquisição de Bens de capital	9.1.2
DGTF: despesas com fundos geridos por algumas das instituições financeiras internacionais	11 970 239,34	Ativos financeiros	Transferências de capital	9.1.1.1 (9.1.1.4 em 2014)
IEFP: pagamento de subsídios	7 197 859,64	Outras despesas correntes	Subsídios	6.1

Fonte: Informação prestada ao TC pelas entidades respetivas.

Assinala-se que a maioria dos erros detetados foram operações registadas por NEPR ou operações atípicas às atividades dos serviços, que apontam para a necessidade de um maior acompanhamento das entidades que têm de aplicar pela primeira vez a contabilidade orçamental e também das operações não usuais, especialmente se atingirem valores materialmente relevantes (como a compra de edifícios).

O classificador funcional da despesa ([200]), 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) ([201]) pelo SEC. A definição da estrutura dos classificadores orçamentais que incluiria a revisão do classificador funcional deveria ocorrer no prazo de um ano após a entrada em vigor da nova LEO (até 12/09/2016), ajustando-o àquelas classificações, o que ainda não se verificou.

Em contraditório, o Ministro das Finanças refere que competirá à Unidade de Implementação da LEO *"(…) ajudar na produção dos diplomas de regulamentação da nova LEO, incluindo as matérias respeitantes aos classificadores orçamentais."*.

3.3.4.4. Aplicação da regra da não compensação

Por violação da regra da não compensação, foram identificadas omissões à despesa ([202]), identificadas no quadro abaixo, subvalorizando a despesa em € 78 M. Nota-se que estes fluxos foram igualmente omitidos na receita.

Quadro 26 — Omissão de despesa na CGE

(em euros)

Motivo	Montante	Classificação económica	Ponto do PCGE
RTP: passivos financeiros	14 000 000,00	Passivos financeiros	4.1.2
	15 750 000,00	Passivos financeiros	
DEFLOC: amortizações, juros e outros encargos correntes da dívida	16 436 118,16	Passivos financeiros	
	6 368 801,85	Juros e outros encargos	
Defaerloc: amortizações, juros e outros encargos correntes da dívida	21 611 769,12	Passivos financeiros	
	2 893 568,88	Juros e outros encargos	
Empordef: (despesa) / participadas (receita): suprimentos concedidos/recebidos	1 081 180,00	Ativos financeiros	9.1.2
Total	**78 141 438,01**		

Fonte: Informação prestada ao TC pelas entidades mencionadas..

Inversamente, estabelecendo a LEO uma exceção à regra da não compensação, determinando a obrigação do abate de rendimentos de derivados financeiros à despesa de *juros*, a CP não procedeu a esse abate, sobrevalorizando assim a despesa com *juros* em € 0,1 M, bem como os *rendimentos de propriedade* na receita (cfr. ponto 4.1.2).

3.3.4.5. Comparabilidade da despesa ao longo do tempo

Em 2015, a comparabilidade da despesa face ao ano anterior foi afetada essencialmente pela instabilidade no perímetro dos serviços abrangidos pela Conta (alargamento do perímetro a 95 NEPR) e alteração dos critérios contabilísticos, destacando-se as verbas pagas pelo IEFP a famílias (em 2014 maioritariamente a título de *subsídios* e, em 2015, maioritariamente como *transferências correntes)* e apoios pagos pelo IFAP (por operações extraorçamentais e por despesa efetiva noutros anos).

Mantém-se a inconsistência assinalada no PCGE 2014 quanto ao pagamento de indemnizações compensatórias por conta do programa orçamental/ministério onde a entidade recebedora está integrada, enquanto as indemnizações para entidades não reclassificadas nas administrações públicas continuam a ser asseguradas pelo PO03, embora se refiram a transportes e comunicações, da área do PO09 — Economia, ou atividades culturais, do PO02 — Governação e cultura.

A CGE 2015, em cumprimento da LEO, apresenta os mapas com a comparação da despesa dos SI por ministério e capítulo, face ao ano anterior ([203]). A fiabilidade destes mapas, depende da correta afetação da despesa de 2014, tendo em conta as reestruturações orgânicas ocorridas. O quadro seguinte apresenta as incorreções identificadas:

Quadro 27 — Erros na reclassificação da despesa de 2014, para efeitos da sua comparação com a despesa de 2015

Mapa do Volume II	Sigla do Ministério/Cap.		Valor a corrigir (€)	Fundamentação
	A somar	A diminuir		
Mapa 15	ME/ Serviços de Regulação, Supervisão, Investigação na Área das Obras Públicas Transportes e Comunicações	EGE/ Administração Local	1 123 549	Despesas das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto. A estas entidades sucederam as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, inscritas no ME em 2015, pelo que a afetação desta despesa aos EGE não é adequada. Adicionalmente, a reafectação efetuada pela DGO não manteve a separação entre despesas de funcionamento e projetos (€ 260.284 estavam afetos a projetos em 2014). (1)
	ME/ Projetos		260 284	
	MDN/ Estado Maior General das Forças Armadas	MDN/ Ação Governativa e Serviços Centrais de Suporte	4 167 362	Despesas do Hospital das Forças Armadas e do Hospital da Força Aérea (objeto de fusão). Em 2015 as despesas do Hospital das Forças Armadas foram inscritas no Estado-Maior-General das Forças Armadas, pelo que a despesa de 2014 das entidades que lhe deram origem deve ser reafecta a esta orgânica.
		MDN/ Força Aérea	5 694 583	
	MAM/ Ação Governativa	MAM/ Serviços Gerais de Apoio, Estudo, Coordenação e Controlo	751 697	Despesas com o Gabinete do Secretário de Estado do Mar, que devem ser incluídas na Ação Governativa do Ministério.
Mapa 17	MDN/ Estado Maior General das Forças Armadas	MDN/ Força Aérea	1 510 409	Despesas do Hospital das Forças Armadas. Esta entidade, em 2015 foi inscrita no Estado-Maior-General das Forças Armadas, pelo que a despesa de 2014 deve ser reafecta a esta orgânica.

(1) Em sede de contraditório, a DGO refere que as autoridades metropolitanas eram beneficiárias de verbas inscritas nos EGE, dotação reforçada para transferir as dotações remanescentes das entidades extintas, e que não se justificava a criação de uma orgânica de transferências em projetos quando estes não tinham sido previstos nas entidades sucessoras. Porém, tendo em conta a expressão dos valores em causa, a comparabilidade da execução ficaria beneficiada com a reafectação da despesa de 2014 ao Ministério da Economia.

Fonte: CGE 2015, SIGO e leis orgânicas dos serviços.

3.3.4.6. Observações ao conteúdo de alguns mapas e quadros da CGE

A CGE 2015, no mapa XV — Despesas correspondentes a programas, apresenta a totalidade da despesa da administração central por programa e, na última linha deste mapa, o "total geral dos programas consolidado", montante que exclui apenas as transferências para outros serviços da administração central, quando deveria excluir todas as operações materialmente relevantes que ocorreram entre os serviços do universo abrangido[204]. O mesmo sucede no mapa "Elementos informativos sobre os programas orçamentais" ([205]).

Os mapas 53 a 62 ([206]), incluídos num ponto com a designação "Elementos informativos e desenvolvimento do mapa XV", abrangem a despesa estruturada por projetos, sem relação com os valores daquele mapa (que inclui também a despesa por atividades). Essa despesa consolidada com projetos exclui apenas a transferência de fundos que os SFA solicitaram ao OE, mantendo as transferências inscritas na despesa de SI destinadas a SFA (ou a outros SI), todas as transferências de SFA, bem como os passivos financeiros. Esta mesma informação é sintetizada no quadro 117 do Relatório da CGE. Assim, a despesa com projetos está sobrevalorizada, pelo menos, com o valor dos passivos financeiros que lhe foi afeto e com as transferências para serviços da administração central que não foram excluídas (€ 453 M e € 125 M, respetivamente).

O quadro 114 do Relatório da CGE apresenta a despesa consolidada por programa, que não inclui ativos e passivos financeiros, transferências para outros serviços da administração central inscritos no mesmo programa ([207]), nem pagamentos efetuados por entidades do Programa Saúde a outras entidades da administração pública num conjunto pré-estabelecido de classificações de despesa ([208]). Por sua vez, o quadro 46 do mesmo Relatório apresenta a evolução da despesa consolidada por classificação económica, que exclui também juros pagos a entidades da administração central ([209]).

Conclui-se que na CGE a expressão "despesa consolidada" tem diferentes significados consoante o quadro ou mapa em que é utilizada, o que não contribui para a transparência e compreensão da informação apresentada.

Os quadros 146, 147 e 148 do Relatório da CGE apresentam a despesa do PO09 — Economia por subsetor e o quadro 151 com a análise da execução dos SI, indicando tratar-se da "despesa total não consolidada", porém excluem dessa despesa total as transferências dos SI para SFA diretamente solicitadas por estes (€ 56 M). Em sede de contraditório, a DGO esclarece que utilizou esta expressão *"(…) porque não se encontram excluídas as transferências entre os organismos dentro do programa (…)"*. Trata-se de uma opção suscetível de induzir o leitor em erro. No quadro 155, que apresenta a despesa líquida efetiva não consolidada das EPR o "total de despesas" da Metro do Porto indica € 174 M, quando deveria indicar € 163 M, sobrevalorizando o total desta coluna em € 11 M.

A qualidade dos dados apresentados neste quadro é afetada por dois lapsos na identificação de transferências intrainstituições do PO01 — Órgãos de soberania que também se verificam no quadro 124, relativo à "Despesa por classificação económica" deste programa orçamental: das verbas transferidas pelo OE para a Assembleia da República (€ 57 M) e para Presidência da República (€ 16 M), a DGO apenas considerou como transferências intrainstituições (entre entidades do mesmo programa) € 52 M e € 13 M, respetivamente, o que aumentou a despesa global indicada para o programa, e para o conjunto dos programas, em € 8 M.

3.4. Consolidação da Administração Central

3.4.1. Consolidação

A CGE de 2015, no Mapa XXIII, excluindo *ativos* e *passivos financeiros* ([210]), evidencia como valores consolidados os seguintes:

– Receita. . . . . € 55.282 M
– Despesa . . . . . € 61.618 M
– Saldo global . . . . . € -6.337 M

Estes montantes suscitam a necessidade de correções por parte do TdC (quadro seguinte) como consta do Quadro 2 do ponto 14.1, em virtude de terem sido detetados erros de classificação económica da receita e da despesa.

Neste Parecer, à semelhança dos anteriores, excluem-se as operações classificadas como *passivos financeiros* ([211]) e consideram-se as classificadas como ativos financeiros de médio e longo prazo. Na realidade não é correto considerar que todas as receitas e todas as despesas classificadas, segundo o classificador económico da receita e da despesa pública ([212]), como de *ativos financeiros*, são insuscetíveis de alterar definitivamente o património financeiro líquido do Estado. É o caso de receitas e despesas relativas a operações financeiras de médio e longo prazo. Considerar tais receitas e despesas confere maior rigor e transparência aos documentos de prestação de contas referentes à execução orçamental. Esta diferença metodológica reflete-se significativamente no montante global das receitas, das despesas e do saldo (negativo), neste caso maiores do que os evidenciados na CGE.

Quadro 28 — Receita despesa e saldo da administração central

(em milhões de euros)

	Com correções TC (1)	Com ativos e passivos financeiros considerados (2)
Receita	55 498	55 940
Despesa	61 896	65 754
Saldo global	- 6 398	-9 814

(1) Com correções de classificação económica– cfr. Parte A do Quadro 1 do ponto 14.1.

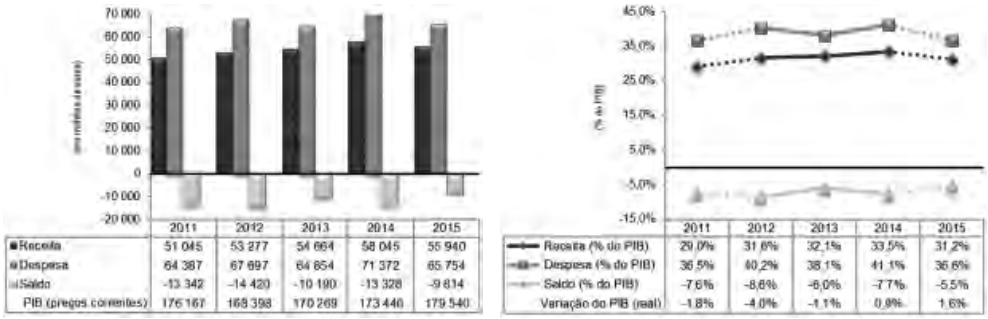
(2) Inclui correções e receitas e despesas de ativos e passivos financeiros considerados – cfr. Quadro 1 do ponto 14.1.

Os montantes em causa foram apurados na ótica da contabilidade pública, por aplicação dos critérios referidos e objeto de consolidação, nos termos descritos nos pontos 14.1 e 14.2, para os quais se remete e que inserem as respostas do Ministro das Finanças e da DGO, em contraditório, quanto aos *ativos financeiros* e à consolidação.

3.4.2. Evolução

Nos quadros e gráficos seguintes evidencia-se a evolução das receitas, despesas e do saldo global (apurado na ótica da contabilidade pública, incluindo *ativos* e *passivos financeiros* a considerar), da conta consolidada da administração central, para o período 2011-2015 ([213]).

Gráfico 5 — Evolução das receitas, despesas e saldo da administração central (2011-2015)



	2011	2012	2013	2014	2015
Receita	51 045	53 277	54 664	58 045	55 940
Despesa	64 387	67 697	64 854	71 372	65 754
Saldo	-13 342	-14 420	-10 190	-13 328	-9 814
PIB (preços correntes)	176 167	168 398	170 269	173 446	179 540

	2011	2012	2013	2014	2015
Receita (% do PIB)	29,0%	31,6%	32,1%	33,5%	31,2%
Despesa (% do PIB)	36,5%	40,2%	38,1%	41,1%	36,6%
Saldo (% do PIB)	-7,6%	-8,6%	-6,0%	-7,7%	-5,5%
Variação do PIB (real)	-1,8%	-4,0%	-1,1%	0,8%	1,6%

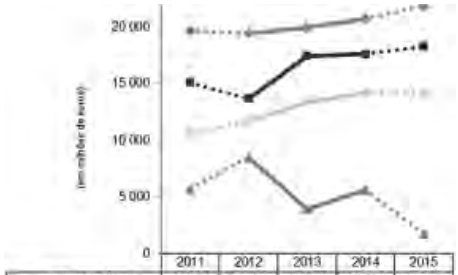
Fontes: Parecer sobre a CGE do ano respetivo (cfr. Quadro 1 do ponto 14). PIB - INE, dados preliminares (23/09/2016).

Em 2015, assistiu-se a um crescimento do PIB de 1,6% e à diminuição das receitas e das despesas (incluindo *ativos* e *passivos financeiros* a considerar), reduzindo o seu peso no PIB para 31,2% e 36,6%, respetivamente.

No período 2011−2015, a evolução dos principais agregados da receita e da despesa da conta consolidada da administração central consta dos gráficos seguintes.

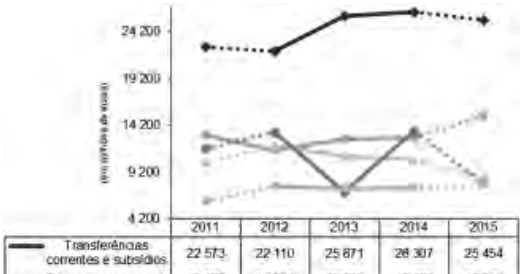
Gráfico 6 — Evolução dos principais agregados da receita e da despesa da administração central (2011-2015)

Receitas



	2011	2012	2013	2014	2015
Impostos diretos	15 007	13 656	17 437	17 589	18 265
Impostos indiretos	19 668	19 428	19 962	20 675	21 858
Receitas correntes não fiscais	10 591	11 678	13 358	14 163	14 075
Receitas de capital	5 719	8 515	3 908	5 617	1 742

Despesas



	2011	2012	2013	2014	2015
Transferências correntes e subsídios	22 573	22 110	25 871	28 307	25 454
Despesas c/ pessoal	13 157	11 504	12 738	12 859	15 218
Aquisição bens/ serviços correntes	10 271	12 015	10 899	10 465	8 739
Despesas de capital	11 721	13 495	7 054	13 549	7 916
Juros, o/ encargos	6 070	7 723	7 460	7 524	7 817

Fonte: Conta Geral do Estado de 2011 a 2015, SGR, SIGO e Parecer sobre a CGE do ano respetivo (cfr. Quadro 1 do ponto 14).

A carga fiscal continuou a aumentar, atingindo € 40.123 M, mais 15,5% do que em 2011, constituindo o principal fator de crescimento das receitas. O decréscimo das receitas de capital relativamente a 2011 deve-se à quebra de receitas extraordinárias de privatizações e de integração de fundos de pensões privados e reflete as variações da receita de *ativos financeiros*.

As despesas têm como principal componente as *transferências correntes* e *subsídios*, que atingiram em 2014 o valor mais elevado (€ 26.307 M), registando um decréscimo em 2015 (de € 853 M) para o qual contribui a alteração da classificação dos apoios pagos pelo IFAP ([214]). As *despesas com pessoal*, após uma redução em 2012, evidenciam uma tendência de crescimento, também por efeito da integração de novas EPR, atingindo € 15.218 M (+18,3%) em 2015. A *aquisição de bens e serviços correntes*, que tem vindo a assinalar uma tendência de decréscimo desde 2013, registou o valor mais baixo em 2015 (€ 8.739 M). Os *juros e outros encargos* atingiram o valor máximo em 2015 (€ 7.817 M). As *despesas de capital* refletem, sobretudo, as grandes variações da despesa com os *ativos financeiros* considerados, atingindo € 3.380 M em 2015.

As razões explicativas para as variações registadas entre 2014 e 2015 encontram-se nos pontos 3.2 e 3.3, para os quais se remete ([215]). A comparabilidade da receita e da despesa é influenciada por alterações nos procedimentos de contabilização e por alterações de universo, designadamente pela integração de EPR, mais significativa em 2012 e 2015.

Caixa 3 — Implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)

O SNC-AP foi aprovado pelo Decreto-Lei 192/2015, de 11/09, revogando o POCP e os planos de contas setoriais, com efeitos a 01/01/2017. Para preparar o processo de transição o normativo previa a sua aplicação por entidades piloto, com efeitos a 01/01/2016, embora mantendo-se a obrigação da prestação de contas ao abrigo do normativo anterior.

Simultaneamente, pela Lei 151/2015 foi aprovada uma nova LEO, determinando que, a partir de 2019, o OE e a CGE contemplem a apresentação de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsetores da administração central e da segurança social. O diploma prevê também a revisão de legislação relativa à arquitetura orçamental e financeira do Estado e a criação da Entidade Contabilística Estado (ECE), constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado (como as receitas gerais, as responsabilidades e os ativos do Estado).

Em 2016 o Tribunal acompanhou o processo de transição para o SNC-AP, aprovando, em julho (10 meses após a publicação do normativo), o primeiro relatório de auditoria sobre este processo ([216]), no qual foram identificados os seguintes riscos:

♦ Ausência de estratégia, liderança e coordenação global do processo de implementação do SNC-AP, da sua articulação com aspetos previstos na nova LEO (nomeadamente a arquitetura da ECE) e da correspondente afetação de recursos; atraso na publicação expressamente prevista de diplomas legais;

♦ Atraso na aplicação do SNC-AP nas entidades piloto, com o projeto focado na preparação dos sistemas informáticos, sem testar, por exemplo, a elaboração de balanços de abertura em SNC-AP ou o encerramento das contas, o que limita as sinergias desta fase para as restantes entidades;

♦ Ausência de definição e divulgação de políticas contabilísticas harmonizadas para viabilizar a elaboração de contas consolidadas e a comparação das demonstrações orçamentais e financeiras;

♦ O sistema de controlo interno das administrações públicas, do qual depende a correção e fiabilidade da CGE, carece de ajustamento, face às alterações em curso.

Com vista a atualizar a informação no âmbito da auditoria foi solicitado um ponto de situação ao Ministro das Finanças e às entidades com funções coordenadoras no processo de transição e enviado um questionário às entidades piloto e a outras, selecionadas por amostragem, do qual foram validadas 143 respostas. A informação recolhida dará origem a um segundo relatório de auditoria, a aprovar no primeiro trimestre de 2017, sendo já possível concluir:

1. O Ministro das Finanças reconheceu que não se encontram integralmente verificadas as condições técnicas ([217]), legais ([218]) e institucionais ([219]) para a entrada em vigor do SNC-AP a 01/01/2017 e informou da preparação de legislação a fixar um novo prazo, para 01/01/2018, e a determinar a elaboração de uma estratégia de disseminação e implementação do SNC-AP no ano de 2017 ([220]). Constatou ainda a necessidade de reforçar o papel do MF, enquanto dinamizador do processo de reforma da contabilidade pública, (afetando meios e equipas responsáveis), constituindo a Unidade de Implementação da LEO ([221]), o elo de operacionalização e gestão dos processos subjacentes à implementação do SNC-AP.

2. Adaptação dos sistemas de informação

◊ S3CP (sistema para a centralização da informação orçamental e financeira) — a desenvolver em quatro componentes, das quais só a primeira (portal de integração contabilística) está parcialmente realizada [validações das estruturas dos ficheiros ([222])];

◊ GeRFiP (de uso obrigatório para a generalidade dos SI e também utilizado pelos serviços da Região Autónoma dos Açores) — a solução a adotar está ainda em fase de arquitetura;

◊ SICC/SNC-AP (sistema contabilístico em desenvolvimento pela SPMS para entidades do SNS) — prevista uma versão minimalista a 01/01/2017 para os atuais clientes;

◊ SIGDN (sistema integrado de gestão da Defesa Nacional) — a adaptação ao SNC-AP carece do suporte do fabricante. Pode não ser possível implementar o novo normativo no início de 2018, podendo vir a ocorrer apenas no início de 2019;

◊ SIF (sistema de informação financeira da segurança social) — necessidade de forte investimento em sistemas de informação, quer de infraestrutura quer funcional, uma vez que terão de existir, durante a fase de implementação do SNC-AP, sistemas informáticos em paralelo;

◊ SIIAL (sistema central de recolha do reporte financeiro das autarquias locais) — processo de aquisição de serviços para a sua adaptação ao SNC-AP em curso;

◊ Sistema para a centralização da informação orçamental e financeira da RAM — não foi previsto (a Direção Regional de Orçamento e Tesouro pretende estabelecer um protocolo com a DGO para o reporte e validação da informação contabilística).

3. Fase piloto (2016)

◊ Portal Colaborativo do SNC-AP, da responsabilidade da Comissão de Normalização Contabilística — em funcionamento desde 30/06/2016 para o esclarecimento de dúvidas contabilísticas das entidades piloto (com a limitação de só acederem ao tratamento dado às suas próprias questões);

◊ Manual de implementação divulgado em junho, estando prevista a sua atualização até março de 2017, com correções, esclarecimentos, bem como novas matérias. Os utilizadores referem que é demasiado teórico, não aborda a Norma de Contabilidade Pública n.º 26 — contabilidade e relato orçamental e devia ser complementado para matérias e áreas específicas;

◊ Formação às entidades-piloto — iniciada em julho, considerada generalista, carecendo de formação complementar em matérias específicas;

◊ Quanto ao estado de preparação das 52 entidades piloto na implementação do SNC-AP, 22 descrevem estar ainda em fase incipiente e apenas 6 seis referem já ter efetuado testes de reporte ou poder implementar o SNC-AP na data inicialmente prevista;

◊ Por não ter sido publicada a legislação, os sistemas informáticos não estarem adaptados e a formação ter sido tardia e insuficiente, a fase piloto ficou muito aquém dos seus objetivos.

4. Transição das administrações públicas para o SNC-AP (conclusões do questionário)

◊ Na maioria das entidades existe sensibilização e motivação da estrutura dirigente quanto à relevância e necessidade do seu envolvimento e liderança no processo, porém estão insuficientemente preparadas e não conseguem indicar uma data para iniciar a aplicação do SNC-AP. Muitas entidades aguardam a disponibilização de sistemas informáticos adaptados para iniciar o respetivo processo de transição;

◊ As entidades assinalaram insuficiências na coordenação do processo, manifestaram preocupação com o atraso na publicação de normativos legais necessários e com a clarificação da função e carreira do contabilista público.

5. Contas consolidadas — com poucas exceções não foram emitidas instruções que permitam assegurar a harmonização de políticas contabilísticas nos subperímetros de consolidação, designadamente no reconhecimento e mensuração, e na compatibilização de operações comuns. Em contraditório, a DGO informa que: *"Será elaborado um manual de consolidação no âmbito do projeto da ECE, com vista a assegurar a harmonização de políticas contabilísticas."*.

6. Implementação da Entidade Contabilística Estado — ver Caixa 2.

Um ano após a publicação do SNC-AP e da nova LEO, apesar da motivação e esforço das entidades envolvidas, constata-se que: i) a coordenação global do processo de transição ainda não está definida; ii) continuam por rever diplomas relativos à arquitetura financeira do Estado que condicionam o desenvolvimento das soluções para implementação do novo normativo contabilístico; iii) a estratégia de implementação ainda virá a ser publicada; iv) a maioria dos sistemas locais de contabilidade e os centrais para agregação da informação contabilística não estão ainda adaptados ao SNC-AP; v) as entidades piloto não chegaram a operar como tal, inviabilizando a recolha de informação útil para preparar o processo de transição de todas as entidades.

Como aspetos positivos deste processo, destaca-se o esforço para desenvolver a intercomunicabilidade entre os sistemas de informação locais e centrais, a criação de um plano de contas central, a publicação de um manual de implementação (a rever e atualizar, sempre que necessário), a designação de uma entidade para o esclarecimento de questões contabilísticas (e operacionalização do seu funcionamento através de um portal colaborativo), ações de formação sobre o novo normativo (embora as entidades refiram a necessidade do seu reforço, designadamente em matérias específicas).

A informação recolhida reforça as conclusões plasmadas no Relatório de Auditoria 13/2016-2.ª Secção e na Recomendação 27 — PCGE 2014, continuando a ser necessário tomar medidas pertinentes e em tempo oportuno, que assegurem o cumprimento do novo calendário fixado, iniciando a utilização do SNC-AP por todas as entidades abrangidas a 01/01/2018, sem comprometer o objetivo de médio prazo de elaborar as demonstrações financeiras previsionais do Orçamento do Estado para 2019 e as respetivas demonstrações financeiras na Conta Geral do Estado.

O TdC continuou a acompanhar a implementação do POC Educação nos estabelecimentos públicos de educação do ensino básico e secundário, tendo aprovado recentemente o Relatório de Auditoria 25/2016-2.ª Secção onde se dá conta que em 2016 apenas 60% dos agrupamentos estão habilitados a dar cumprimento àquelas exigências contabilísticas. O respetivo plano estratégico previa a implementação em 4 fases, a última em 2017 dedicada ao estabelecimento de um sistema de auditoria de qualidade permanente aos sistemas de informação.

Quanto à implementação do SNC-AP, no universo dos 811 agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, 54% estará sujeito ao regime integral do SNC-AP e 46% ao regime simplificado. Não foi ainda definida qualquer estratégia de implementação do SNC-AP nos estabelecimentos públicos de educação do ensino básico e secundário. Ao nível dos sistemas de informação, o SIGeFE encontra-se preparado para receber e tratar dados registados numa ótica de sistema de normalização, porém, nas escolas será ainda necessário adaptar os respetivos softwares ao novo plano de contas. A maioria das escolas não dispõe de dirigentes intermédios nem de trabalhadores integrados na carreira de técnico superior com formação específica que preencham os requisitos de contabilista público.

4. Dívida Pública

4.1. Dívida Financeira

O quadro legal que preside à emissão e gestão da dívida pública compreende disposições da CRP e da LEO ([223]), mas, é no Regime geral de emissão e gestão da dívida pública ([224]), complementado pelos diplomas que regulam diversos instrumentos de dívida, e na lei orgânica do IGCP ([225]) que se encontra a maioria das normas legais relevantes. Constituem, ainda, elementos essenciais do quadro legal as regras inscritas nas leis do orçamento do Estado, designadamente os limites aí fixados para o acréscimo de endividamento líquido, a exposição cambial e o saldo da dívida flutuante, bem como o prazo máximo das operações de financiamento.

A CGE continua a omitir informação em matéria de *stock* da dívida dos SFA, incluindo locações e derivados financeiros deste subsector. Por outro lado, a despesa contabilizada na CGE usa, entre outras, uma classificação por programas. No P-004 Gestão da dívida pública, o valor contabilizado não representa o montante dos encargos com o serviço da dívida pública porque exclui os pagamentos efetuados por todos os SFA, exceto o FRDP. Em 2015, a despesa assim contabilizada (mapa XV) ascendeu a € 70.619,6 M valor inferior em € 4.370,4 M ao que se obteria incluindo todos os SFA.

Neste ponto, procede-se à análise da composição e evolução da dívida pública em 2015 (em valor nominal no que toca a empréstimos, títulos e locações financeiras e ao justo valor para os derivados financeiros) e dos fluxos de receita e despesa que lhes estão associados. Esta análise é feita por tipo de instrumento, 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. São, ainda, analisados os mapas da CGE mais relevantes em matéria de dívida pública e apura-se o *stock* da dívida pública direta consolidada do Estado. Por último, apresenta-se a dívida notificada no contexto do PDE (dívida de Maastricht).

Foi utilizada a informação constante da CGE, bem como a obtida junto do IGCP e, para colmatar as insuficiências da Conta e avaliar a correção dos dados nela inseridos, procedeu-se a um inquérito ([226]), cujos resultados foram testados quanto à consistência entre fluxos e *stocks* e confrontados com outras fontes de informação, designadamente os relatórios e contas das entidades.

O conceito de dívida aqui utilizado é o de dívida pública direta do conjunto de entidades integradas no Orçamento e na CGE que é representada por empréstimos ([227]), títulos e locações financeiras, bem como por derivados financeiros. A CGE — Mapas XV, XXIX e Relatório - adotam um conceito diferente e mais restrito de dívida pública: empréstimos, títulos emitidos e instrumentos derivados geridos pelo IGCP, apesar das reiteradas recomendações do Tribunal no sentido da inclusão de outros instrumentos de dívida, designadamente locações, e de outros emitentes e gestores, isto é, SFA. No entanto, no ponto III.4.1 Dívida Direta do Estado, do Relatório, a propósito do cálculo do acréscimo de endividamento líquido global direto do Estado ([228]) já se inclui a dívida direta dos SFA, dívida que nos mapas da Conta está omissa.

O alargamento do perímetro do OE e da Conta implicou, em 2015, a inclusão de 23 novas EPR relevantes em matéria de dívida pública ([229]). Deste modo, a comparabilidade com a informação constante do PCGE 2014 fica limitada.

Sobre os limites à emissão e gestão da dívida pública, fixados pela Assembleia da República, assunto abordado com detalhe no PCGE 2014 ([230]), não há a registar no OE 2015 alterações que venham ao encontro das recomendações formuladas pelo que continua a não ser possível concluir se os mesmos foram ou não respeitados.

4.1.1. Dívida direta dos SI

4.1.1.1. *Stock* nominal da dívida

Considerando a informação obtida junto do IGCP, apurou-se o valor nominal do *stock* da dívida (SI) não consolidado que, no final de 2015, ascendia a € 226.363 M, valor que compara com € 218.052 M no início do mesmo ano, e que representa um aumento de 3,8% face ao ano anterior.

No quadro seguinte apresenta-se os valores apurados, comparando-os também com os correspondentes valores da CGE.

Quadro 29 — Valor nominal do stock da dívida pública (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal CGE - Mapa XXIX		Valor nominal apurado		Diferenças apuradas	
	01/01/2015	31/12/2015	01/01/2015	31/12/2015	01/01/2015	31/12/2015
Dívida de médio e longo prazo	**196 448,9**	**203 735,6**	**196 448,5**	**203 735,6**	**-0,4**	**0,0**
Empréstimos (PAEF, BEI e Casa do Douro)	80 130,4	73 575,2	80 130,0	73 575,2	-0,4	0,0
Títulos (OT, CEDIM, CT, CA e outros)	116 318,5	130 160,4	116 318,5	130 160,4	0,0	0,0

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal CGE - Mapa XXIX		Valor nominal apurado		Diferenças apuradas	
	01/01/2015	31/12/2015	01/01/2015	31/12/2015	01/01/2015	31/12/2015
Dívida de curto prazo	**20 677,5**	**22 627,2**	**21 603,1**	**22 627,2**	**925,6**	**0,0**
Títulos (BT a), CEDIC)	20 677,5	20 521,3	20 677,5	20 521,3	0,0	0,0
Outros: Contas-margem b)	0,0	2 105,9	925,6	2 105,9	925,6	0,0
Total dívida direta não consolidada c)	**217 126,4**	**226 362,8**	**218 051,6**	**226 362,8**	**925,2**	**0,0**

a) No caso dos BT, títulos emitidos a desconto, o valor considerado no stock da dívida é o valor descontado, embora o mapa XXIX não o refira.

b) As contas-margem estão designadas no mapa XXIX como: CALL-ACCOUNT, CALL-ACCOUNT-CAPITALIZE e CALL-ACCOUNT-MONTHLY.

c) Valor nominal sem o efeito da cobertura de derivados.

Fonte: IGCP e CGE 2015.

Na CGE 2015, o *stock* da dívida em 01/01/2015 está subvalorizado em € 925,2 M, no essencial ([231]), em resultado do mapa XXIX apresentar as contas-margem ([232]) com valor nulo no início de 2015, quando nesta data o valor na posse do IGCP ascendia a € 925,6 M. Assim, o mapa apresenta como emissões do ano o *stock* existente em 31/12/2015, distorcendo os valores do *stock* inicial, das emissões e das amortizações do ano das contas-margem, sem apresentar, no entanto, qualquer nota explicativa.

Em sede de contraditório, o IGCP justificou o seu procedimento *"…como o mais adequado com vista a garantir a consistência entre a informação do mapa XXIX e a que constou no mapa do produto de empréstimos (mapa 50) e no mapa de amortizações (mapa 52)"*. Contudo, a omissão do valor das contas-margem na posse do IGCP em 01/01/2015 faz com que os valores do mapa XXIX sejam pouco transparentes e que não seja comparável o valor do *stock* inicial (que exclui as contas-margem) com o *stock* final (que inclui as contas-margem). Quanto à consistência de informação entre os mapas poderia ter sido ultrapassada com a apresentação de notas explicativas.

O mapa XXIX ([233]) apresenta, pela primeira vez e em acolhimento da recomendação deste Tribunal, o *stock* da dívida em moeda estrangeira ([234]), no qual são apresentadas, por instrumento, os *stocks*, iniciais e finais, as emissões e as amortizações nas divisas originais.

Para além da dívida resultante de empréstimos e títulos, em 2015, existiam também contratos de derivados financeiros. O mapa XXIX, da CGE, apresenta o efeito cambial de cobertura de derivados (líquido) no stock da dívida (SI), no início e no final do ano, de € - 1.344,3 M e de € -2.423,7 M, respetivamente. Considerando este efeito no *stock* da dívida apurado, em 31/12/2014 a dívida (SI) totalizava € 216.707,3 M e em 31/12/2015 totalizava € 223.923,0 M.

Avaliados ao justo valor, os contratos de derivados passaram de € 1.300 M em 31/12/2014 para € 2.552 M em 31/12/2015, isto é, o justo valor daqueles contratos aumentou € 1.252 M, no essencial, em resultado da variação positiva das operações de *Cross Currency Interest Rate Swaps* (CCIRS), como se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 30 — Evolução da dívida representada por derivados (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2014	Em 31/12/2015	Total	%
Interest rate swaps	138	170	32	23,0
Cross currency interest rate swaps	1 199	2 463	1 263	105,3
Outros	-37	-80	-43	117,4
Total	**1 300**	**2 552**	**1 252**	**96,3**

Fonte: IGCP.

No que respeita aos derivados financeiros, o mapa XXIX ([235]) apresenta, pela primeira vez e em acolhimento da recomendação do Tribunal, os valores a pagar e a receber no início e no final do ano, por tipo de instrumento. Contudo, de acordo com informação do IGCP, os valores a receber relativos às operações de *Interest Rate Swaps*, naquele mapa no valor de € 5.914.829.188 em 31/12/2014 e de € 2.914.829.188 em 31/12/2015, estão subvalorizados por não terem sido consideradas duas operações. Assim, os valores corretos são, respetivamente, de € 5.944.829.188 e de € 2.944.829.188.

O IGCP, em contraditório, acrescentou que *"(...)passou a considerar as transações em falta no mapa de stock de derivados, na linha do IRS(...)"* também *"(...)no seu Boletim Mensal(...)"*.

4.1.1.2. Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais

A receita resultante da emissão de dívida, também designada por produto da emissão de empréstimos, é apresentada na CGE sob diferentes óticas e com diferentes valores ([236]). Nos mapas I e 12 encontra-se a receita líquida de passivos financeiros, € 74.882 M ([237]), nos mapas XXVIII e 50 o produto de emissão de dívida em 2015, € 71.946 M, e no mapa XXIX o valor nominal das emissões, € 69.859 M. Conjugando estes dados conclui-se que, em 2015, foi emitida dívida com o valor nominal de € 69.859 M que gerou uma receita, líquida de mais e menos valias, no valor de € 71.855 M ([238]), dos quais € 67.857 M foram utilizados para equilibrar a Conta dos SI referente ao ano 2015.

Também a despesa associada à emissão e gestão da dívida (amortizações, juros e outros encargos correntes), dos SI, está registada na CGE em diversos mapas utilizando conceitos subjacentes nem sempre idênticos pelo que os valores são, por vezes, diferentes.

No que respeita às amortizações, o mapa XXIX ([239]) regista o valor nominal da dívida amortizada, € 62.917 M, e os mapas IV, 13 e 52 registam amortizações no valor de € 63.043 M. Conjugando os dados dos referidos mapas conclui-se que o custo das amortizações foi de € 63.677 M e que no seu pagamento foram utilizadas verbas requisitadas ao OE, € 63.043 M, bem como verbas resultantes de ganhos obtidos na gestão de derivados financeiros, € 634 M, que, nos termos da LEO ([240]), não estão registados na CGE como receita, embora sejam indicadas no mapa 52. Foi ainda anulada dívida (valores abatidos ao *stock* da dívida), no valor nominal de € 3.712 m ([241]), com um custo de € 3.253 m, que estão registadas na CGE como despesa de passivos financeiros no subsector dos SFA ([242]).

Relativamente aos juros, o mapa 13 regista € 7.025 M e o mapa 51 regista € 7.063 M. Conjugando os dados inscritos nestes mapas conclui-se que os juros das operações de financiamento e de gestão de derivados financeiros foram, respetivamente, de € 7.251 M e € -188 M ([243]), desta forma a despesa com os juros foi de € 7.063 M. No seu pagamento o IGCP utilizou verbas do OE inscritas na CGE como juros da dívida (€ 7.025 M) e como transferências correntes [€ 0,01 M ([244])], bem como verbas que não estão inscritas na CGE como receita e que resultam de ganhos de aplicações de tesouraria ([245]) [€ 13,3 M ([246])] e, ainda, juros corridos ([247]) recebidos na emissão de OT [€ 25 M ([248])]. O IGCP utilizou também € 0,1 M ([249]) provenientes do FRDP relativos à reconstituição de títulos.

Por fim, os mapas 13 e 48 registam como "Outros encargos correntes da dívida" € 67 M ([250]) (em 2014 fora € 81,3 M), respeitantes a comissões e a despesas gerais de gestão.

No que respeita aos fluxos financeiros, de receita e de despesa, da dívida pública dos SI a CGE apresenta algumas melhorias em relação a situações identificadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres ([251]), designadamente, os juros obtidos em empréstimos concedidos à Grécia ([252]) (€ 8,6 M em 2015) que foram classificados pelo IGCP como receita ([253]), não tendo sido abatidos aos juros da dívida como foram em anos anteriores. Não obstante, a análise realizada permitiu, ainda, identificar na Conta um conjunto de erros, omissões e incorreções relativos àqueles fluxos:

♦ A inclusão só no final de 2015 das contas-margem no *stock* da dívida pública ([254]) impossibilitou o IGCP de evidenciar individualmente, em termos de execução orçamental, os fluxos de passivos financeiros, quer de receita (emissões) quer de despesa (amortizações), assim os mapas da CGE não evidenciam os valores efetivamente recebidos e amortizados no ano ([255]).

♦ A amortização dos instrumentos designados, no mapa XXIX, por BND UDS25MAR2015 e por BND GBP20MAY2016ISIN653, de valor nominal, respetivamente, de USD 1.030.000.000 e de GBP 25.360.000 apresentam naquele mapa, respetivamente, o contravalor em euros de € 818.109.610,80 e de € 31.432.821,02. Porém, usando as taxas de câmbio dos dias das operações, os valores apurados são, respetivamente, € 937.642.239,42 e € 34.797.507,26.

De acordo com explicação do IGCP, o contravalor em euros das amortizações em moeda estrangeira do mapa XXIX foram *"calculados com a taxa de câmbio existente na data em que os mesmos foram contraídos"* (data de emissão), o que não se compreende, porque a taxa de câmbio deve ser a da data da operação em causa (amortização) e não a de outra operação realizada noutro ano orçamental. Este critério distorce os valores apresentados naquele mapa.

No âmbito do contraditório, o IGCP acrescenta que se o *"(...)mapa XXIX passar a evidenciar o custo efetivo da amortização dos empréstimos em moeda estrangeira (com recurso à taxa de câmbio existente na data em que a mesma ocorre) então, não se justifica considerar as emissões ao seu valor nominal nem tão pouco elaborar mapas específicos para relevar o custo efetivo das amortizações (mapa 52) nem o valor de encaixe das emissões (mapa 50)"*.

Ora, não se entende tal explicação, dado que estão em causa valores distintos, ou seja, o mapa 52 deve evidenciar o valor de custo e o mapa XXIX o valor nominal calculado com a taxa de câmbio da data da operação. Só o uso desta taxa é que torna coerente, no ano da amortização, a comparação entre o mapa XXIX (valor nominal) e o mapa 52 (custo efetivo) ([256]) e só desta forma é que é assegurado o uso do mesmo critério para todos os instrumentos de dívida com custos de amortização diferentes dos respetivos valores nominais ([257]).

♦ Os juros dos títulos de dívida consolidada, € 258 m, foram integralmente inscritos na classificação económica "03.01.03 — Juros e outros encargos; juros da dívida pública; Sociedades financeiras — Bancos e outras instituições financeiras" e os juros dos Certificados de Renda Perpétua (CRP), € 98 m, foram integralmente inscritos na "03.01.06 — Juros e outros encargos; juros da dívida pública; Administração pública central — Serviços e fundos autónomos. Em ambas as situações não foi feita a adequada desagregação ao nível da rubrica da despesa ([258]), inviabilizando assim a correta imputação destas despesas aos respetivos sectores institucionais detentores dos títulos ([259]).

Em contraditório o IGCP informou que *"a aplicação informática que suporta a gestão destes títulos não possui a classificação dos seus titulares (…) situação que condiciona o apuramento dos juros por classificação económica e a consequente relevação nas respetivas classificações económicas"*. Diz ainda que *"os valores em causa não são materialmente relevantes pelo que não se justifica o investimento numa nova aplicação"*.

♦ Os juros das OT 1977 — Nac. e Expropriações, pagos com verba proveniente da DGTF, estão inscritos na CGE como transferência corrente ([260]). A errada classificação desta despesa resulta numa subvalorização dos juros da dívida de € 0,01 M ([261]) (em 2014 fora de € 0,04 M).

♦ Os juros do empréstimo designado por BND GBP 20MAY2016 totalizaram € 10.100.109,36, mas o mapa 51 da CGE apresenta o valor € 10.101.969,97. A diferença (€ 1.860,61) resulta de um erro ocorrido no pagamento realizado em novembro, o qual foi posteriormente corrigido, tendo originado este custo. Por se tratar de um custo associado à execução da transação, e não de juros do empréstimo, a sua classificação seria "outros encargos da dívida" (03.02).

♦ Apurou-se a existência de um lapso no mapa 51, nos juros corridos de duas OT. Os juros corridos recebidos no leilão realizado em outubro de 2015 da OT4,10 15APR2037, no valor de € 7.214.207,67, no mapa 51 estão imputados à OT4,10 15Feb2045. Assim, naquele mapa, o valor da coluna dos recebimentos do corrente ano, da coluna dos encargos pagáveis do ano corrente e da alínea j), referentes à OT4,10 15Feb2045 estão empolados naquele montante e os correspondentes valores da OT4,10 15APR2037 (nas mesmas colunas e na alínea i)) estão subvalorizados em igual montante.

Em suma, no que respeita às amortizações, a CGE (mapa XXIX) continua a não refletir com transparência o contravalor em euros do valor nominal das amortizações realizadas em moeda estrangeira. Relativamente aos juros, a Conta contem algumas deficiências, como o uso de classificações económicas que não identificam corretamente o sector económico dos detentores dos títulos, bem como a classificação dos juros das OT — Nac. Expropriações como transferências correntes. Considera-se também que vários mapas da CGE 2015 deveriam conter algumas notas explicativas de forma a torná-los mais transparentes.

Assim, de acordo com o exposto anteriormente no subsector dos SI, a receita resultante das emissões de 2015 foi de € 71.855 M (na CGE € 74.822 M). A despesa com amortizações foi de € 63.043 M (igual na CGE), com juros foi de € 7.063 M (na CGE, mapa 13, € 7.025 M) e com outros encargos correntes da dívida foi de € 67 M (igual na CGE).

4.1.1.3. *Stock* consolidado da dívida

No quadro seguinte apresentam-se os valores apurados para a dívida não consolidada, para os títulos de dívida pública na posse de entidades dos SI, dos SFA e da SS, bem como para a dívida consolidada do subsector dos SI.

Quadro 31 — Stock da dívida consolidada em valor nominal (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Em 31/12/2014	Em 31/12/2015	Variação	
			Total	%
Dívida não consolidada (1)	**218 051,6**	**226 362,8**	**8 311,2**	**3,8**
Títulos na posse do Estado (2) a)	20 924,2	20 595,8	-328,4	-1,6
Títulos na posse SI	0,6	0,7	0,1	10,1
Títulos na posse SFA	11 577,7	11 055,9	-521,8	-4,5
Títulos na posse SS	9 345,9	9 539,2	193,4	2,1
Total consolidado (SI) (1)-(2)	**197 127,4**	**205 766,9**	**8 639,5**	**4,4**

a) Valores reportados ao Tribunal por entidades dos SI, dos SFA e da SS, que não foram auditados. No entanto, em algumas situações, foram confrontados com dados do IGCP. Valores diferentes do PGCE 2014 em resultado da alteração do universo dos SFA e de correções realizadas.

Fonte: IGCP e reporte no âmbito das Instruções do Tribunal 1/2008-2.ª Secção.

A dívida consolidada (SI), em 2015, aumentou 4,4%, quando comparada com o início do mesmo ano, totalizando € 205.767 M. Paralelamente, os títulos da dívida pública na posse do Estado diminuíram 1,6%, cifrando-se em € 20.596 M, no final de 2015. Esta variação resulta da diminuição dos títulos na posse dos SFA ([262]) (- 4,5%), parcialmente compensada com o aumento dos títulos na posse da SS (+ 2,1%).

Em 31/12/2015, os títulos de dívida pública na posse dos SFA ascendiam a € 11.056 M, dos quais 45% correspondia a OT ([263]), 37% a CEDIC, 10% a BT, 7% a MTN ([264]), 1% a CEDIM e o remanescente, com um peso residual, a Consolidados e a CRP ([265]). Na mesma data os títulos na

posse da SS ascendiam a € 9.539 M, deste valor, 83,5% corresponde a OT ([266]), 10,5% a CEDIC, 6% a BT e o remanescente, com um peso residual, a Consolidados e a CRP. Já os títulos na posse dos SI em 31/12/2015 ascendiam a € 696 m, dos quais 79% são Consolidados e 21% a CRP ([267]).

Os Consolidados e os CRP, no seu conjunto, têm um peso diminuto no *stock* da dívida ([268]), em 31/12/2015 ascendiam a € 11,8 M e 4,8% do valor dos Consolidados, € 456 m, estava na posse do Estado (SI+SFA+SS) distribuído por várias entidades, mas 88% deste valor concentrava-se na SS e nos SI (quase totalmente na DGTF). Na mesma data, o valor nominal dos CRP, ascendia a apenas € 2,3 M, do qual cerca de 34,3% pertencia ao Estado, estando 61% deste valor na posse da DGTF. Apurou-se também que, nos 3 subsectores, há entidades com títulos de valor nominal muito reduzido e com rendimentos muito baixos. Há também casos em que o IGCP desconhece o atual detentor dos títulos, uma vez que não lhe foi comunicado, designadamente a integração na carteira da DGTF de títulos abandonados a favor do Estado. A manutenção destes títulos na carteira do Estado, em especial na posse dos SI, acarreta encargos [comissões e custos administrativos associados à gestão dos títulos ([269])] por vezes mais elevados do que o rendimento auferido pela entidade credora, situação que deverá ser reconsiderada dando seguimento à recomendação de anos anteriores nesse sentido.

O IGCP, em contraditório, referiu que está a desenvolver uma iniciativa, junto dos titulares institucionais de Consolidados e CRP, *"propondo a alienação"*, que terá como impacto o *"decréscimo do stock"*.

4.1.1.4. Dívida consolidada por instrumentos

No quadro seguinte apresenta-se o valor nominal da dívida consolidada, apurada por instrumento, bem como a sua evolução face ao ano anterior.

Quadro 32 — Dívida consolidada por tipo de instrumento (SI)

(em milhões euros)

Designação	31/12/2014		31/12/2015		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Dívida de médio e longo prazo	**182 393,6**	**92,5**	**189 877,1**	**92,3**	**7 483,5**	**4,1**
Empréstimos	*80 130,0*	*40,6*	*73 575,2*	*35,8*	*-6 554,8*	*-8,2*
Empréstimos PAEF						
MEEF	24 300,0	12,3	24 300,0	11,8	0,0	0,0
FEEF	27 328,3	13,9	27 328,3	13,3	0,0	0,0
FMI	27 377,1	13,9	20 827,1	10,1	-6 550,0	-23,9
Outros (BEI e Assunção -Casa do Douro)	1 124,6	0,6	1 119,8	0,5	-4,9	-0,4
Títulos	*102 263,6*	*51,9*	*116 301,9*	*56,5*	*14 038,4*	*13,7*
OT	79 855,0	40,5	90 873,2	44,2	11 018,1	13,8
CEDIM	122,1	0,1	115,3	0,1	-6,7	-5,5
CT	5 047,2	2,6	7 926,5	3,9	2 879,3	57,0
CA	12 141,9	6,2	12 793,5	6,2	651,6	5,4
Outros	5 083,4	2,6	4 583,0	2,2	-500,4	-9,8
Consolidados e CRP	14,0	0,0	10,5	0,0	-3,5	-25,1
Dívida de curto prazo	**14 733,8**	**7,5**	**15 889,8**	**7,7**	**1 156,0**	**7,8**
Títulos	*13 808,2*	*7,0*	*13 783,9*	*6,7*	*-24,3*	*-0,2*
BT	13 465,7	6,8	13 339,9	6,5	-125,8	-0,9
CEDIC	342,5	0,2	444,1	0,2	101,5	29,6
Conta margem	*925,6*	*0,5*	*2 105,9*	*1,0*	*1 180,3*	*127,5*
Total consolidado	**197 127,4**	**100**	**205 766,9**	**100,0**	**8 639,5**	**4,4**

O peso da dívida pública de curto prazo aumentou 7,8% ascendendo, em 31/12/2015, a € 15.889,8 M. Este aumento resulta, no essencial, da inclusão das contas-margem no *stock* da dívida. Também a dívida de médio e longo prazo aumentou, 4,1%, e em 31/12/2015 representava 92,3% do total da dívida consolidada.

De seguida faz-se a análise da evolução da dívida pública (SI), em valores consolidados, destacando apenas os instrumentos de financiamento mais representativos.

Dívida de médio e longo prazo

No final de 2015, a dívida consolidada de médio e longo prazo ascendia a € 189.877 M, observando-se um aumento de € 7.484 M, em resultado do aumento verificado na dívida titulada, em especial, das OT, principal fonte de financiamento do ano, e da dívida a retalho (CT e CA). Ao contrário de anos anteriores, os empréstimos do PAEF, no seu conjunto, sofreram uma redução, em resultado da amortização parcial antecipada do empréstimo do FMI realizada no ano, reduzindo também o seu peso no total da dívida consolidada (35%).

Empréstimos do PAEF

Em maio de 2011 ([270]) o Estado assinou contratos de empréstimos com as instituições internacionais que suportam o PAEF: Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF), e FMI. Em 31/12/2015, o valor global destes empréstimos ascendia a € 72.455 M, valor que compara com € 79.005 M, em 31/12/2014.

Em 2015, o Estado Português procedeu à amortização antecipada do empréstimo do FMI, aproveitando assim a possibilidade de financiamento a taxas de juro mais baixas, através de outros instrumento de dívida e do FMI não impor penalidades ao reembolso antecipado. Desta forma, com o objetivo ([271]) de reduzir o custo da carteira da dívida e as necessidades de financiamento entre 2015 e 2018, os pagamentos antecipados incidiram especificamente sobre as amortizações previstas ocorrer até 2018, tendo sido pago, em março e em junho, DSE 5.108 M e DSE 1.471 M, respetivamente, o que perfaz o valor global de DSE 6.579 M (29% do valor em dívida ao FMI em 31/12/2014). Os outros empréstimos do PAEF ([272]), concedidos pelo MEEF e pelo FEEF, no ano em apreço, não tiveram qualquer variação dos valores em dívida, assim, no final de 2015 a dívida a estas entidades ascendia, respetivamente, a € 24.300 M e a € 27.328 M.

A CGE regista, em 2015, juros pagos às entidades que suportam o PAEF no valor de € 861,1 M ao FMI (€ 816,6 M em 2014), de € 684,5 M ao MEEF (€ 644,9 M em 2014) e de € 574 M ao FEEF (€ 548 M em 2014), a esta entidade foram, ainda, pagas comissões no valor de € 2,1M (€ 8,3 M em 2014), perfazendo o total de € 2.121,7 M.

Títulos de médio e longo prazo

Obrigações de Tesouro

Na dívida titulada de médio e longo prazo destacam-se as OT pelo contributo muito positivo no financiamento do ano. Estes títulos, no final de 2015, representavam 44,2% do total da dívida pública consolidada, o que corresponde a € 90.873,2 M (€ 79.855 M em 31/12/2014), observando-se um aumento de € 11.018 M (+ 13,8%).

Em 2015, o IGCP realizou, em nome da República Portuguesa, várias emissões via sindicato. Em janeiro, realizaram-se duas emissões: a abertura de uma nova linha, a 30 anos, da OT4,10 15Fev2045, de valor nominal de € 2.000 M, a uma taxa de juro de 4,131%, esta emissão gerou menos-valias de € 10,7 M e foi paga uma comissão de € 5 M; e a abertura de outra nova linha, a 10 anos, da OT2,875 15Out2025, de valor nominal de € 3.500 M, a uma taxa de juro de 2,92%, que gerou menos-valias de € 14 M e foi paga uma comissão de emissão de € 6,1 M. Em setembro, realizou-se outra emissão sindicada, com o lançamento de outra nova linha, a 7 anos, da OT2,20 17Out2022, de valor nominal de € 3.000 M, a uma taxa de juro de 2,24%, esta emissão gerou menos-valias de € 7,9 M e foi paga uma comissão de € 4,5 M.

Foram ainda realizadas outras emissões via sindicato, que abrangeram a reabertura da OT4,10 15Fev2045, com o valor nominal de € 500 M, a uma taxa de juro de 3,133%, e a reabertura da OT2,875 15Out2025, com o valor nominal de € 2.000 M, com uma taxa de juro de 2,182%. Ambas as reaberturas geraram mais-valias, de € 93 M e de € 128 M, respetivamente, e foram pagas comissões de € 1,3 M e de € 3,5 M, respetivamente.

Foram também realizadas emissões via leilão, de várias séries já existentes, como da OT2,875 15Out2025, em fevereiro, outubro e novembro, de valor nominal global de € 5.177 M, com mais-valias de € 268 M; da OT4,1 15Abr2037, em julho e em outubro, de valor nominal global de € 1.047 M, com mais-valias de € 105 M; da OT4,80 15Jun2020, em julho, de valor nominal de € 1.043 M, com mais-valias de € 165 M e da OT3,85 15Abr2021, em maio, de valor nominal de € 1.052 M, com mais-valias de € 135 M.

Realizou-se ainda uma operação de troca de títulos de OT, com maturidades em 2018 e em 2017 (envolvendo as OT4,35Out2017 e OT4,45Jun2018), com valor nominal global de € 4.567 M, por títulos, com maturidades em 2024 e 2030 (envolvendo as OT5,65Fev2024 e 3,875Fev2030), com valor nominal global de € 4.026 M. As emissões inseridas nesta operação geraram mais-valias no valor global de € 1.134 M. Já a aquisição dos títulos desta operação gerou custos de valor global de € 496 M.

Para além dos títulos recebidos por troca e da amortização da OT 3,35 Out2015, com vencimento no ano, outros houve que foram amortizados antecipadamente durante o ano em apreço, envolvendo as OT4,20 15Out2016 e a 6,4 15Fev2016, no valor nominal de global de € 1.605 M. Estas antecipações geraram um custo global de € 84 M.

Em suma, em 2015, o custo das amortizações de OT ascendeu a € 12.468 M e o valor recebido nas emissões realizadas no ano foi de € 25.343M, o que gerou um produto de emissões líquidas positivas no valor de € 12.874 M. Contudo, o *stock* da dívida representada por OT, em valores nominais não consolidados, registou um aumento de € 11.466 M, efeito justificado com as mais-valias obtidas nas emissões. Desta forma, em 31/12/2015, a dívida em valor nominal representada por OT, totalizava € 103.865 M. A CGE regista o pagamento de juros de OT ([273]) no valor global de € 4.235 M ([274]) e de outros encargos de € 20,4 M (em 2014 fora, respetivamente, de € 4.156 M e de € 16,3 M).

Dívida de retalho (Certificados de aforro, do Tesouro)

No que respeita à dívida de retalho (CA e CT), a criação em 2015 de uma nova série de certificados de aforro ([275]), série D, com condições remuneratórias menos vantajosas do que a série C e, simultaneamente, a redução da taxa de juro dos certificados do Tesouro Poupança Mais (CTPM) ([276]), não alterou a tendência de crescimento da dívida de retalho que, no seu conjunto, deu um contributo líquido positivo para o financiamento do ano de € 3.531 M (em 2014 fora de € 5.031,5 M).

O *stock* dos CA (séries A, B, C e D) aumentou cerca de € 651,6 M, cifrando-se em € 12.793,5 M em 31/12/2015, em resultado de emissões no valor de € 1.347 M ([277]) e de amortizações no valor de € 695,5 M. No que respeita aos juros, a CGE regista o pagamento de € 373 M (€ 338 M em 2014). Por sua vez, os CT, cuja emissão foi suspensa em 2012, deram um contributo líquido negativo para o financiamento do ano (€ -9 M), em resultado das amortizações realizadas no ano. A CGE regista juros pagos deste instrumento de € 81 M. Já os CTPM, em 2015, deram um contributo muito positivo para o financiamento de € 2.889 M, em resultado de emissões no valor de € 2.929 M e de amortizações no valor de € 40 M, foram pagos juros destes títulos no valor de € 107 M. A CGE regista ainda outros encargos correntes da dívida, relativos a certificados de aforro e do Tesouro, no valor de € 28 M ([278]).

Outros instrumentos

No ano em apreço não se realizaram emissões em moeda estrangeira, porém, foi totalmente amortizado o instrumento designado, no mapa XXIX, por BND USD25Mar2015, no valor de USD 1.030 M, bem como foram realizadas, em fevereiro, março e novembro, amortizações antecipadas do instrumento designado por BND GBPMay2016ISIN653, no valor nominal global de GBP 25,4 M (cerca de 24% do valor em dívida em 31/12/2014) com o custo de GBP 27 M. A CGE regista, ainda, juros pagos no ano destes instrumentos, respetivamente, de € 16,4 M e de € 10,1 M ([279]).

Desta forma, em 31/12/2015, a dívida em moeda estrangeira, em valor nominal, representada nas divisas originais ([280]), era de DSE ([281]) 16.363 M, de USD 4.500 M, de NOK 860 M e de GBP 117M, cujo contravalor em euros correspondia, globalmente, a € 25.209 M (em 31/12/2014 era de € 32.209 M).

Dívida de curto prazo

Em 2015, o *stock* consolidado da dívida de curto prazo ([282]) aumentou € 1.156 M (+ 7,8%), passando de € 14.734 M em 31/12/2014 para € 15.890 M em 31/12/2015, no essencial, em resultado da inclusão das contas-margem no *stock* da dívida.

A dívida direta passou a incluir, em dezembro de 2015, os valores das contrapartidas recebidas no âmbito dos contratos ([283]) de derivados financeiros para cobertura de risco de taxa de juro e cambial, seguindo o critério adotado pelas autoridades estatísticas para a dívida de Maastricht. Desta forma, em 31/12/2015, o valor das contas-margem ascendia a € 2.106 M ([284]), que compara com € 926 M em 31/12/2014, aumento que resulta, por um lado, da preferência das contrapartes na entrega de dinheiro ([285]) em vez de títulos de dívida e, por outro, da desvalorização em 2015 do EUR face ao USD, ao JPY e à GBP, evolução favorável ao Estado Português, na medida em que se traduziu em mais colateral recebido ([286]).

Embora as contas-margem só em 2015 passem a estar refletidas no *stock* da dívida, os juros pagos por estes recebimentos são desde 2011 contabilizados como juros da dívida pública e refletidos anualmente nos respetivos mapas da CGE ([287]). No quadro seguinte apresenta-se o valor das contas margem no final de cada ano e os juros pagos anualmente por estes valores.

Quadro 33 — *Stock* das contas-margem e respetivos juros (2011-2015)

(em milhões de euros)

Contas-margem	2011	2012	2013	2014	2015
Stock a)	643,1	858,2	98,5	925,6	2 105,9
Juros b)	1,6	2,6	0,3	0,1	-2,0

a) Em 31 de dezembro de cada ano.

b) Mapa "Encargos de juros da dívida pública a cargo do IGCP", da CGE, de cada ano.

Fonte: IGCP.

Em 2015, ao contrário dos anos anteriores, o IGCP recebeu juros ("pagou juros negativos") no valor de € 2 M, devido às taxas EONIA ([288]) terem sido negativas ao longo de quase todo o ano ([289]), pelo que o Estado Português teve uma receita em vez de um encargo com este instrumento.

A dívida titulada de curto prazo, representada por CEDIC, em valor nominal consolidado apurado, cresceu 29,6%, passando de € 342,5 M em 31/12/2014, para € 444,1 M em 31/12/2015. Na CGE, em valores nominais não consolidados, as emissões deste instrumento ascenderam a € 21.660 M e as amortizações a € 20.597 M e apresentam encargos com juros no valor de € 19 M.

Por seu turno, o *stock* consolidado de BT, em 31/12/2015, ascendia a € 13.340 M, observando-se uma diminuição de € 126 M quando comparado com o correspondente valor de 2014.

Em 2015, houve emissões de BT com diversas maturidades (3, 6, 11 e 12 meses) que ascenderam a € 17.114,7 M ([290]) (que compara com € 18.361,8 M em 2014), e as amortizações a € 18.334 M (em 2014 fora € 21.166,4 M), desta forma no final de 2015, o *stock* de BT ascendia a € 15.022,5 M (valor que compara com € 16.241,8 M no final de 2014). Os juros dos BT pagos em 2015 totalizaram € 99,1 M (em 2014 fora € 380,6 M).

4.1.2. Dívida direta dos SFA

4.1.2.1. *Stock* nominal e fluxos financeiros

Em 2015, são 46 as entidades integrantes deste subsector com passivos financeiros tais como empréstimos, títulos, locações ou derivados financeiros ([291]). As mais significativas são empresas que foram reclassificadas como serviços autónomos e integradas no Orçamento do Estado, importando salientar que no OE 2015 há 23 novas empresas nesta situação. Com base no inquérito efetuado, concluiu-se que o valor nominal do *stock* da dívida era de € 39.156,3 M em 31/12/2014 passando a € 37.833,5 M em 31/12/2015 (valores não consolidados), isto é, diminuiu € 1.322,8 M (3,4%). Esta evolução é mais significativa nos passivos representados por títulos.

Quadro 34 — Valor nominal do stock da dívida (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2014	Em 31/12/2015	Montante	%
Empréstimos	26 031,8	26 049,2	17,3	0,1
Títulos	12 823,6	11 511,0	-1 312,6	-10,2
Locação financeira	300,8	273,3	-27,5	-9,1
Total	**39 156,3**	**37 833,5**	**-1 322,8**	**-3,4**

Fonte: Inquérito aos SFA.

Para além da dívida resultante de créditos, títulos e locações financeiras, seis entidades detinham contratos de derivados financeiros cujo justo valor passou de € -1.572,1 M em 31/12/2014 para € -1.439,2 M em 31/12/2015, isto é, aumentou € 132,9 M (8,5%), como se pode ver no quadro seguinte. As operações mais significativas registam-se na Metro do Porto e na Metropolitano de Lisboa. Parte delas está em contencioso ([292]) e não originaram despesas em 2015. Caso o resultado das ações judiciais em curso venha a ser desfavorável às empresas, as quantias a pagar poderão vir a ser bastante elevadas. Para 2015, apuraram-se despesas líquidas com juros no valor de € 43,1 M e com anulação de operações no valor de € 14 M.

Quadro 35 — Evolução da dívida representada por derivados (SFA)

(em milhões de euros)

	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2014	Em 31/12/2015	Montante	%
CP	-3,7	-1,3	2,4	65,1
Metro do Porto	-535,2	-519,0	16,2	3,0
Metropolitano de Lisboa	-809,7	-736,5	73,2	9,0
Parpública	-202,5	-180,4	22,0	10,9
RTP	-18,4	0	18,4	100,0
Transtejo	-2,7	-2,0	0,7	24,8
Total	**-1 572,1**	**-1 439,2**	**132,9**	**8,5**

Fonte: Inquérito aos SFA.

O inquérito permitiu, ainda, apurar o valor das receitas e despesas associadas ao serviço da dívida ([293]) que diverge significativamente do apresentado na CGE 2015. Assim, as receitas de capital com passivos financeiros estão sobrevalorizadas em 56%, as despesas de capital estão subvalorizadas em 2,6% e as despesas correntes com o serviço da dívida estão subvalorizadas em 46,9%. A diferença na receita de passivos financeiros (€ 2.920 M) resulta, em particular, de a receita dos SFA proveniente de aumentos de capital realizados pelo Estado ter sido tratada na CGE como receita de passivos financeiros ([294]), embora esta rubrica apenas abranja *" …receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazos"*. Para além do classificador da receita ser claro na exclusão dos aumentos de capital da receita de passivos, a própria natureza da receita também não aponta no sentido da sua inclusão porque o capital não se integra no passivo mas antes nos recursos próprios da empresa. Acresce que se o capital fosse um passivo financeiro das entidades integradas no perímetro da Conta a dívida dos SFA estaria, ainda, subvalorizada em montantes muito elevados pois todo o capital social/estatutário dessas entidades seria dívida pública. O tratamento contabilístico dado na CGE aos aumentos de capital resultou num empolamento da receita com passivos financeiros no valor de € 2.905,7 M.

Ouvida em contraditório, a DGO alega que ponderou a hipótese de *"(…) utilização do capítulo de receita 13 — Outras receitas de capital para registar os aumentos de capital das EPR (…)"* mas entendeu que *"(…) esta opção não é isenta de inconvenientes, dado que a sua utilização faria com que ocorresse uma melhoria artificial do saldo global da administração central (…)"* e conclui concordando com a necessidade de revisão do classificador económico. O argumento das consequências no valor do saldo global da administração central não parece muito sustentável porque a classificação económica visa explicitar a natureza das operações e não assegurar um qualquer valor *"natural"* para o citado saldo. Por outro lado, a revisão do classificador que se julga conveniente e necessária é a que clarifique que estas receitas não são receitas de passivos.

A diferença na despesa com passivos financeiros (€-89 M) resulta de várias omissões, umas por compensação indevida de receita e despesa e outras por erro de classificação, por exemplo despesas com passivos classificadas como despesas com ativos, e de não se ter eliminado da Conta movimentos entre entidades objeto de fusão (Sagestamo/Parpública)

No caso da despesa corrente com juros e outros encargos, a diferença (€ -290 M) continua a ser principalmente resultante da utilização de rubricas de natureza residual, como sejam outros juros (€ 271,1 M) e outros encargos financeiros (€ 17,5 M), que assim ficam empoladas com volumes significativos de encargos da dívida pública e perdem na prática a sua natureza residual. Não se tratou, no entanto, de uma prática sistemática, isto é, acontece em algumas empresas e não noutras e abrange tanto as EPR que pela primeira vez integram o perímetro da Conta como as que dele já faziam parte em 2014. Tal prática parece traduzir continuada falta de controlo por parte do Ministério das Finanças.

Quadro 36 — Fluxos financeiros (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (1)-(2)	
			Montante	%
12. Passivos financeiros (receitas)	**5 218,9**	**2 298,9**	**2 920,0**	**56,0**
12.04 Derivados financeiros	0,1		0,1	100,0
12.05 Empréstimos a curto prazo	718,9	711,7	7,3	1,0
12.06 Empréstimos a médio e longo prazo	1 063,6	1 587,2	-523,7	-49,2
12.07 Outros passivos financeiros	3 436,3		3 436,3	100,0
10. Passivos financeiros (despesas)	**3 377,1**	**3 465,7**	**-88,6**	**-2,6**
10.01 Depósitos, certificados de depósito e poupança	208,7		208,7	100,0
10.03 Títulos a médio e longo prazo	452,0	658,1	-206,1	-31,1
10.04 Derivados financeiros		14,0	-14,0	-0,7
10.05 Empréstimos a curto prazo	663,5	627,2	36,3	59,6
10.06 Empréstimos a médio e longo prazo	1 992,0	2 167,3	-175,3	-29,0
10.07 Outros passivos financeiros	60,9		60,9	100,0
03.01 Juros da dívida pública	604,7	853,5	-248,7	-41,1
03.02 Outros encargos correntes da dívida pública	12,0	51,4	-39,4	-328,7
03.03 Juros de locação financeira	0,3	1,7	-1,4	-496,1

Fonte: CGE 2015 e inquérito aos SFA.

A despesa corrente e de capital, associada ao serviço da dívida pública, está subvalorizada por força do tratamento dado ao serviço da dívida bancária contraída pela Defloc e pela Defaerloc para aquisição de material de defesa, posteriormente locado ao Ministério da Defesa. Os juros (€ 8,8 M), outros encargos correntes (€ 0,4 M) e amortizações (€ 38,0 M) desta dívida, que em 31/12/2015 ascendia a € 319,5 M, foram pagos diretamente pelo Ministério da Defesa à banca e contabilizados como rendas de locação (agrupamento 02) quando o correto seria, para além do registo do pagamento de rendas, que aquelas duas empresas contabilizassem como receita as rendas recebidas e como despesa o serviço da dívida bancária.

Em sede de contraditório, aquelas empresas invocam como fundamento para os procedimentos utilizados um contrato de cessão de créditos que celebraram com o sindicato bancário financiador da aquisição de material militar, em execução do qual o Ministério da Defesa paga as rendas de locação diretamente à banca. Ora, não se tratando de uma dação em cumprimento, a dívida bancária das empresas subsiste e o seu serviço tem que ter expressão na CGE. A desorçamentação por compensação só é admissível nos casos legalmente previstos (art. 6.º da LEO).

Continuam a existir problemas com a classificação de encargos decorrentes de operações de locação financeira e de derivados, embora com menor expressão do que em anos anteriores, e com a utilização de compensações entre receita e despesa, prevista na LEO para as operações com derivados financeiros, mas não para as de locação financeira.

As principais origens das diferenças apuradas nos fluxos de receita e despesa associados à gestão da dívida pública, apresentadas no quadro anterior são:

i. **Receitas de passivos financeiros:**

a. A receita com a classificação económica 12.04 "*Passivos financeiros - derivados financeiros*" integra indevidamente € 0,1 M de juros recebidos de derivados financeiros que devia ter sido abatida à despesa com juros da dívida pública, 03.01 "*Juros e outros encargos — juros da dívida pública*" (CP) por aplicação da exceção prevista no art. 6.º da LEO.

b. A receita com a classificação económica 12.05 "*Passivos financeiros — empréstimos a curto prazo*" integra indevidamente € 7,3 M que não correspondem a transações efetivamente ocorridas (RTP).

c. A receita com a classificação económica 12.06 "*Passivos financeiros — empréstimos a médio e longo prazo*" integra indevidamente € 44,9 M de receita (Sagestamo), que devia ter sido classificada como 11.06 "*Ativos financeiros — empréstimos a médio e longo prazo*", e omite receita no valor de € 38,0 M (Defaerloc, Empordef Engenharia Naval e RTP), que está omissa na CGE, e receita no valor de € 530,6 M (Consest, Fundo de Resolução, Parparticipadas, Sociedade Portuguesa de Empreendimentos e Metro do Porto Consultadoria) que foi classificada em 12.07 "*Passivos financeiros — outros passivos financeiros*".

d. A receita com a classificação económica 12.07 "*Passivos financeiros — outros passivos financeiros*" integra indevidamente aumentos de capital recebidos (Comboios de Portugal, EDIA, Infraestruturas de Portugal, Parparticipadas, Parpública, Metropolitano de Lisboa, Transtejo e diversas do sector da saúde) num total de € 2.905,7 M, que deviam ter sido classificados como 13.01 "*Outras receitas de capital*", e suprimentos e outros empréstimos de longo prazo recebidos por Consest, Fundo de Resolução, Parparticipadas, Sociedade Portuguesa de Empreendimentos e Metro do Porto Consultadoria, no valor de € 530,6 M, que deviam ter sido classificados em 12.06 "*Passivos financeiros — empréstimos a médio e longo prazo*".

ii. **Despesas com passivos financeiros:**

a. A despesa com a classificação económica 10.01 "*Passivos financeiros — Depósitos, certificados de depósito e poupança*" integra indevidamente € 208,7 M de despesa que devia ter sido classificada em 10.03 Passivos financeiros - Títulos a médio e longo prazo", € 200 M, e em 10.06 "*Passivos financeiros — Empréstimos a médio e longo prazo*" € 8,7 M, (Parpública).

b. A despesa com a classificação económica 10.03 "*Passivos financeiros — Títulos a médio e longo prazo*" omite € 200 M de despesa indevidamente classificada em 10.01 (Parpública) e € 6,1 M em 10.07 (Parparticipadas e Parpública).

c. A despesa com a classificação económica 10.04 "*Passivos financeiros — Derivados financeiros*" omite uma despesa resultante do cancelamento de um *swap* no valor de € 14 M (RTP), que está omissa da CGE;

d. A despesa com a classificação económica 10.05 "*Passivos financeiros — Empréstimos de curto prazo*" omite pagamentos no valor de € 15,8 M (RTP), que estão omissos na CGE, e integra indevidamente despesa no valor de € 52 M que devia ser classificada em 10.06 "*Passivos financeiros — Empréstimos a médio e longo prazo*" (TAP);

e. A despesa com a classificação económica 10.06 "*Empréstimos a médio e longo prazo*" integra indevidamente despesa no valor de € 48,2 M de encargos da Sagestamo pagos à Parpública, quando a fusão de ambas já tinha ocorrido, e omite despesa no valor de € 38,0 M de encargos com a amortização de empréstimos de longo prazo (Defloc e DEFAERLOC), despesa no valor de € 70,6 M de encargos de amortização de empréstimos (Estamo) classificada como despesa com ativos, e ainda despesa no valor de € 52 M classificada em 10.05 "*Passivos financeiros — Empréstimos de curto prazo*" (TAP), € 8,7 M classificada em 10.01 "*Passivos financeiros — Depósitos, certificados de depósito e poupança*" (Parpública) e no valor de € 53,1 M classificada em 10.07 "*Passivos financeiros — Outros passivos financeiros*" (Estamo, Parparticipadas, Parpública e SUCH).

f. A despesa com a classificação económica 10.07 "*Passivos financeiros — Outros passivos financeiros*" integra indevidamente encargos no valor de € 6,1 M, (Parparticipadas e Parpública) que deviam ter sido classificados em 10.03 "*Passivos financeiros — títulos a médio e longo prazo*", no

valor de € 53,1 M que deviam ter sido classificados em 10.6 *"Empréstimos a médio e longo prazo"* (Estamo, Parparticipadas, Parpública e SUCH), €0,6 M que deviam ter sido classificados em 03.02 *"Juros e outros encargos — Outros encargos correntes da dívida pública"* (Parparticipadas) e € 1,0 M que deveriam ter sido classificados como 07.02 *"Aquisição de bens de capital — locação financeira"* (SUCH).

iii. **Despesa com juros da dívida pública:** a despesa com a classificação económica 03.01 "*Juros e outros encargos - Juros da dívida pública*" integra indevidamente despesa no valor de € 9,1 M de juros da Sagestamo pagos à Parpública quando a fusão de ambas já tinha ocorrido e encargos com outros juros no valor de € 0,8 M (Agência para o Desenvolvimento e Coesão) que deviam ser classificados em 03.05 "*Juros e outros encargos — outros juros*"; e omite juros da dívida pública no valor de € 8,8 M (Defloc e Defaerloc) que estão omissos na CGE, juros no valor de € 247,4 M (Empordef, Estamo, GIL, Infraestruturas de Portugal, Marina do Parque das Nações, Metropolitano de Lisboa, Parque Expo 98, Porto Vivo, RTP, TAP e Turismo do Porto e Norte de Portugal) que estão classificados em 03.05 "*Juros e outros encargos — outros juros*" e no valor de € 2,6 M (Edia, Parparticipadas e SPE) que estão classificados em 03.06 "*Juros e outros encargos — outros encargos financeiros*"; para além disso, não foi registado um abatimento de € 0,1 M relativo a receitas de juros de *swaps* (CP);

iv. **Despesa com outros encargos correntes da dívida pública:** a despesa com a classificação económica 03.02 "*Juros e outros encargos — outros encargos correntes da dívida pública*" omite encargos desta natureza no valor de € 37,8 M (CP, Edia, Estamo, GIL, Infraestruturas de Portugal, Metropolitano de Lisboa, Parque Escolar, Parque Expo 98, Parparticipadas, Porto Vivo, TAP e Transtejo) que foram classificados nas rubricas 03.05 "Juros e outros encargos — outros juros" e 03.06 "Juros e outros encargos — outros encargos financeiros", encargos no valor de € 0,6 M (Parparticipadas) que foram classificados como 10.07 "*Passivos financeiros — Outros passivos financeiros*" e encargos no valor de € 0,4 M (Defloc e Defaerloc) que estão omissos na CGE. Verificou-se, ainda, a compensação de receitas com despesas de locação financeira (Metropolitano de Lisboa) do que resultou uma omissão em ambas no valor € 1.051,2 M.

v. **Despesa com juros de locação financeira:** a despesa com a classificação económica 03.03 "*Juros e outros encargos — juros de locação financeira*" omite encargos desta natureza no valor de € 1,5 M (RTP) que foram classificados em 03.05 "*Juros e outros encargos — outros juros*".

Como consequência deste apuramento, os valores do total de receita constantes dos mapa V — Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação orgânica, e mapa VI — Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica, € 50.242 M, devem ser acrescidos em € 30,7 M e os do total da despesa constantes dos mapa VII — Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação orgânica, mapa VIII — Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação funcional, e mapa IX — Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica, € 43.413 M, devem ser acrescidos em € 20,3 M, pelo que não representam de forma completa e verdadeira a execução orçamental deste subsector, em 2015.

Sobre incorreções na classificação económica pronunciaram-se várias das entidades ouvidas em contraditório, designadamente, a Consest, a Defloc, a Defaerloc, a Empordef, a Empordef Engenharia Naval, a Estamo, o Fundo de Resolução, a Gil, a Infraestruturas de Portugal, a Metro do Porto Consultadoria, a Parparticipadas, a Parque Escolar, a Porto Vivo, a RTP, a Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, os SUCH e a Turismo do Porto e Norte de Portugal, mas não a DGO. Das respostas recebidas salienta-se a vontade e a disponibilidade para a introdução de correções, em alguns casos já a partir de 2016. Uma vez que muitas entidades referiram ter recebido instruções específicas para executar alguns dos registos incorretos apontados neste Parecer e outras referiram a ausência de orientações em matérias relevantes, reitera-se a necessidade de maior acompanhamento e controlo por parte da DGO, quer na fase de preparação do orçamento quer durante a sua execução e elaboração da Conta, em especial no que toca a instrumentos financeiros complexos, como sejam derivados e locações financeiras, *factoring*, etc., onde se continuam a verificar dificuldades de interpretação e falta de uniformização de procedimentos.

4.1.2.2. *Stock* consolidado e fluxos financeiros

Analisando os passivos das entidades que compõem o subsector dos SFA, verifica-se que existe um número significativo de casos em que o credor é uma entidade do mesmo subsector ou do subsector dos SI. Assim, o valor nominal da dívida de SFA a outras entidades do mesmo subsector, que em 31/12/2014 ascendia a € 609,3 M, diminuiu para € 534,5 M em 2015 (-10,6%), em grande medida como resultado de variações nos saldos de empréstimos e suprimentos entre empresas do mesmo grupo, destacando-se o reembolso de suprimentos da Parpública à Estamo no valor de € 70,6 M. Por outro lado, o valor nominal da dívida de SFA a entidades do subsector dos SI, que em 31/12/2014 era de € 16.747,2 M, aumentou para € 17.792,4 M em 2015 (6,2%), destacando-se por serem mais significativos os empréstimos do Estado ao Fundo de Resolução (€ 489 M), a empresas ex-BPN (€ 408,5 M), à Metro do Porto (€ 549 M) e à Transtejo (€ 11,7 M) e o reembolso de € 67,1 M efetuado pela Parque Expo 98.

Quadro 37 — Valor nominal do stock da dívida consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2014	Em 31/12/2015	Total	%
Dívida não consolidada dos SFA (1)	39 156,3	37 833,5	-1 322,8	-3,4
Empréstimos entre SFA (2)	607,3	544,2	-63,1	-10,4
Empréstimos de SI a SFA (3)	16 747,2	17 792,4	1 045,2	6,2
Leasing entre SFA (4)	2,0	0,4	-1,7	-81,4
Dívida consolidada dos SFA (1)-(2)-(3)-(4)	**21 799,7**	**19 496,6**	**-2 303,2**	**-10,6**

Fonte: Inquérito aos SFA.

Tendo em conta os valores apurados para as operações internas ao perímetro da CGE, o valor nominal consolidado ([295]) da dívida das entidades do subsector dos SFA a entidades exteriores diminuiu € 2.303,2 M (10,6%) em 2015, em resultado da diminuição de todos os tipos de dívida considerados, empréstimos (11,1%), títulos (10,2%) e locações financeiras (8,6%). As referidas operações internas refletem-se, igualmente, nos fluxos associados ao serviço da dívida que, em termos consolidados, diferem significativamente dos apurados pelo Tribunal e dos indicados na CGE. Assim, apuraram-se os valores consolidados dos fluxos financeiros com entidades exteriores ao perímetro da Conta que, no quadro seguinte, são comparados com os valores não consolidados apurados e indicados na CGE.

Quadro 38 — Fluxos financeiros consolidados (SFA)

(em milhões de euros)

	CGE (não consolidados)	Apurado pelo TC (não consolidados) (1)	Fluxos entre SFA (2)	Fluxos entre SFA e SI (3)	Valores consolidados apurados (4=1-2-3)
Receita de passivos	5 218,9	2 298,9	16,9	1 487,4	794,7
Despesa de passivos	3 377,1	3 465,7	77,0	375,1	3 013,6
Juros e outros encargos	617,0	906,6	16,5	172,5	717,6

Fonte: Inquérito aos SFA.

4.1.2.3. Dívida consolidada por instrumento e SFA

De seguida analisa-se a evolução da dívida consolidada dos SFA em 2015, destacando os instrumentos de financiamento mais representativos e as entidades que mais contribuíram para tal evolução. Das 32 entidades analisadas, as 7 com mais de €1.000 M de passivos representam cerca de 85% do total (Comboios de Portugal, Infraestruturas de Portugal, Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto, Parpública, Parvalorem e Parque Escolar) e, destas, as quatro do sector dos transportes representam cerca de 44% desses mesmos passivos.

Quadro 39 — *Stock* da dívida consolidada — principais SFA

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2014	Em 31/12/2015	Montante	%
CP	1 851,4	1 246,5	-604,8	-32,7
Infraestruturas de Portugal	4 236,7	3 531,7	-705,0	-16,6
Metro do Porto	1 429,5	1 325,6	-103,9	-7,3
Metropolitano de Lisboa	2 617,2	2 521,0	-96,2	-3,7
Parpública	4 575,8	4 354,1	-221,7	-4,8
Parvalorem	2 885,2	2 591,3	-293,9	-10,2
Parque Escolar	1 035,4	996,2	-39,2	3,8
Total	**18 631,2**	**16 566,4**	**-2 064,7**	**-11,1**

Fonte: Inquérito aos SFA.

O instrumento de dívida a que recorreram com maior frequência as entidades que compõem o subsector dos SFA é o empréstimo, embora o seu peso na dívida total do subsector, 40%, seja inferior ao dos títulos, 59%. São predominantemente operações de médio e longo prazo: 25 entidades tinham dívida resultante de empréstimos de médio e longo prazo no valor nominal global de € 8.628,1 M, em 31/12/2014, o que representava 99,4% do total da dívida decorrente de empréstimos contraídos. Aquele valor é de € 7.687,0 M, em 31/12/2015, tendo-se reduzido em € 941,1 M (10,9%).

A dívida de médio e longo prazo resultante da contração de empréstimos registou, em 2015, emissões no valor nominal de € 83 M (dos quais € 46 M relativos a empréstimos do BEI) e amortizações de € 1.051,5 M ([296]) (dos quais 326,9 M relativos a empréstimos do BEI e do CEB). As maiores reduções do saldo em dívida, ocorridas em 2015, são na CP (€ 604,8 M), na Infraestruturas de Portugal (€ 105,0 M) na Metro do Porto (€ 47,4 M) e na Metropolitano de Lisboa (€ 71,5 M).

Doze das entidades que compõem o subsector dos SFA detinham dívida representada por obrigações e papel comercial e o seu peso na dívida total do subsector era de cerca de 59%. Mais de 90% desta dívida é representada por obrigações de médio e longo prazo e o seu valor passou de € 11.823,6 M em 31/12/2014 para € 10.511,0 M em 31/12/2015, reduzindo-se em € 1.312,6 M (11,1%). Esta redução compreende amortização de obrigações emitidas pela Infraestruturas de Portugal (€600M), pela Metro do Porto (€ 50 M), pela Metropolitano de Lisboa (€ 7,7 M), pela Parpública (€ 200,7 M), pela Parparticipadas (€ 5,4 M), pela Parups (€ 140,1 M), pela Parvalorem (€ 293,9 M) e pela Parque Expo98 (€ 14,8 M). Não foram efetuadas novas emissões.

O valor nominal da dívida resultante de operações de locação financeira, realizadas por sete das entidades que integravam o subsector dos SFA, reduziu-se em € 25,8 M (8,6%), sendo as principais reduções € 16,9 M na Metropolitano de Lisboa, € 6,4 M na Metro do Porto, € 1,6 M na RTP e € 0,8 M nos SUCH.

4.1.3. Dívida direta consolidada do Estado

Procedendo à consolidação dos valores apurados nas respostas ao inquérito e às Instruções 1/2008-2.ª Secção, bem como da informação prestada pelo IGCP, verifica-se que o valor nominal da dívida consolidada do Estado passou de € 218.927,1 M em 31/12/2014 para € 225.263,5 M em 31/12/2015. Esta variação resulta de uma diminuição (10,6%) no subsector dos SFA e de um aumento (4,4%) no dos SI e o peso da dívida dos SFA no total da dívida consolidada reduziu-se de 10% para 8,7% no mesmo período. Na medida em que esta análise incide sobre um universo da CGE diferente do da CGE 2014, em particular por inclusão de novos SFA com volumes de dívida significativos, os valores e a evolução aqui apresentados não são comparáveis com os indicados no PCGE 2014.

Quadro 40 — Valor nominal do *stock* da dívida consolidada do Estado

(em milhões de euros)

Stock	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2014	Em 31/12/2015	Total	%
Dívida consolidada dos SI (1)	197 127,4	205 766,9	8 639,5	4,4
Dívida consolidada dos SFA (2)	21 799,7	19 496,6	-2 303,2	-10,6
Dívida consolidada do Estado (1)+(2)	**218 927,1**	**225 263,5**	**6 336,3**	**2,9**

Fonte: CGE 2015, inquérito aos SFA, Instruções 1/2008-2.ª Secção, relativas ao património financeiro do Estado e IGCP.

No quadro 81 do Relatório da CGE (RCGE) procede-se ao apuramento do acréscimo de endividamento líquido global direto (€ 7.004 M) para efeitos de verificação do cumprimento do limite estabelecido pela LOE 2015. Verifica-se que os valores aí apresentados para o acréscimo de endividamento do Estado (€ 9.183 M) e dos SFA (€ - 2.179 M) não são comparáveis com os apurados pelo Tribunal.

No caso dos SI, o valor apresentado na CGE (€ 9.183 M) corresponde ao endividamento líquido direto do Estado, € 8.904 M ([297]), abatido do endividamento líquido do Estado face a outras entidades da administração central, € - 279 M ([298]), ou seja, os valores do quadro 81 do RCGE são calculados com base nos fluxos de receita e de despesa de passivos financeiros e, por isso, não são comparáveis com os valores apurados pelo Tribunal, cujo cálculo é realizado com os valores nominais do *stock* da dívida. Também a CGE apresenta o mapa do *stock* da dívida SI (mapa XXIX), no inicio e no final do ano, em valor nominal. No caso dos SFA, como a CGE não apresenta o *stock* da dívida das entidades que compõem o subsector nem sequer é possível verificar a origem da diferença.

Mais uma vez se reitera a relevância da publicitação na Conta da dívida dos SFA que, manifestamente, não é desconhecida da DGO e do IGCP e da explicitação dos conceitos utilizados pela LOE na fixação de limites à dívida pública.

Ouvido em contraditório, o IGCP afirma estranhar *"(…) que o Tribunal de Contas coloque em causa o cumprimento do limite (…)"* ao acréscimo de endividamento líquido global direto, fixado na LOE2015, embora tenha apurado um valor para *"a variação do valor nominal da dívida"* muito inferior ao que, no RCGE2015, é indicado como sendo o valor do limite em causa. Ora, entende este Tribunal que a questão começa aqui, no valor desse limite porque a LOE2015 não é explicita quanto ao conceito de acréscimo de endividamento global líquido: é em valores consolidados para toda a administração pública ou em valores não consolidados; é em termos de variação do stock nominal da dívida ou de saldo entre fluxos de

receita e de despesa de passivos financeiros; as amortizações futuras, cujo financiamento parcial antecipado é permitido, são consideradas globalmente ou entidade a entidade? Sem esta clarificação do conceito usado na LOE, são várias as interpretações possíveis. Cada uma delas origina um valor diferente para o limite fixado na lei e um apuramento diferente para o que foi executado. Consequentemente, não se pode afirmar se foi ou não ultrapassado um valor que não se sabe com exatidão qual é.

Entende, por outro lado, o IGCP que *"(…) a informação apresentada nos quadros 80 e 81 do Relatório da CGE (pp.162-163) apresenta elementos suficientes para se atestar da verificação do limite do acréscimo do endividamento líquido global inscrito no art.º 132.º da LEO2015"*. No entanto, acrescenta um conjunto de informação adicional (ver anexo II), muito relevante para o entendimento que é dado a esta matéria, e que deverá, no futuro, ser incluída naquele Relatório.

4.1.4. Financiamento défice e dívida

No programa de financiamento ([299]) para 2015, o IGCP considera essencial *"a preservação de um cash buffer no final do ano de cerca de 50% das necessidades de financiamento estimadas para o ano seguinte"*, mantendo assim a estratégia de anos anteriores ([300]), e propõe, em 2015, pré-financiar 2016 *"de forma a diminuir as incertezas do mercado sobre a capacidade de financiamento de Portugal"*. Por sua vez, o saldo de financiamento para exercícios seguintes previsto no relatório ([301]) que acompanhava a proposta da LOE 2015 era de € 1.447 M.

Em 2015, o financiamento por recurso à dívida pública ultrapassou as previsões do relatório que acompanhava a LOE e excedeu as necessidades orçamentais e de tesouraria, existindo, em 31/12/2015, um saldo de € 4.089,7 M na conta de operações de tesouraria denominada "Produto de Empréstimos-2015", proveniente de financiamento com recurso à dívida pública (€ 7.025,4 M em 31/12/2014). Observa-se, no entanto, um decréscimo de € 2.935,7 M em relação ao saldo existente em 31/12/2014, sendo também o valor mais baixo desde 2011, decréscimo que resulta, parcialmente, da resolução do Banif ([302]) decidida no final de 2015.

De acordo com dados do IGCP, ao longo de 2015, o Estado manteve saldos de tesouraria significativamente elevados, cerca de € 13.856 M (em 2014 fora € 17.377 M) de saldo médio de depósitos na tesouraria central do Estado, o qual teve um custo líquido ([303]) de € 210 M (em 2014 fora de € 342 M).

Na sua resposta, o IGCP defendeu que*: "Os principais argumentos para a manutenção de um saldo de depósitos relativamente elevado continuam a verificar-se (notação de risco de crédito abaixo do Grau de Investimento por parte das principais agências de notação financeira, elevada volatilidade no mercado secundário)"* e que a sua manutenção decorre *"(…) de uma decisão de gestão (…) como tal deve ser vertida nos relatórios de gestão (…)"* pelo que irá manter o procedimento em anos futuros.

Assim sendo, e porque tal decisão acarreta custos, o Tribunal reitera a recomendação de que os custos/benefícios da manutenção destes saldos sejam apresentados de forma clara, não só no Relatório ([304]) anual do IGCP, mas também no Relatório da CGE.

4.1.5. Dívida de Maastricht

De acordo com a LEO ([305]), a relação entre a dívida pública e o PIB não deve exceder o valor de referência de 60%. O conceito de dívida inerente a este limite é o da dívida de Maastricht tal como definido no PDE ([306]).

Os princípios das contas nacionais e as especificações para efeitos do PDE subjacentes à dívida na ótica de Maastricht diferenciam-na da noção de dívida direta do Estado apresentada no mapa XXIX da CGE e da dívida direta consolidada do Estado apurada no ponto 4.1.3, diferenças quantificadas no quadro seguinte.

Quadro 41 — Dívida direta do Estado e dívida das administrações públicas (Conceito de Maastricht) — 2015

	M €	% PIB
Dívida direta do Estado (a)	226 363	126%
Dívida consolidada do Estado (b)	225 264	125%
Dívida de Maastricht	231 584	129%
Administração central	233 126	
Administração regional e local	10 899	
Fundos de segurança social	2	
Consolidação entre sectores	-12 443	

Notas: (a) Stock nominal de dívida dos SI - Mapa XXIX da CGE; (b) Valor apurado pelo TC (valor nominal do stock da dívida consolidada dos SI e dos SFA).

Fonte: Mapa XXIX da CGE 2015 e Notificação de setembro 2016 do PDE.

A CGE apenas inclui o *stock* de dívida direta do Estado no seu conceito mais restrito, limitando-se aos SI. Esta dívida é avaliada pelo valor nominal e não consolidada. A dívida consolidada do Estado alarga o âmbito ao conjunto de entidades integradas no OE e na CGE e apresenta o total consolidado destas entidades. A dívida de Maastricht cobre todas as entidades do sector das administrações públicas, de acordo com o SEC2010 ([307]). Em termos de instrumentos engloba as responsabilidades brutas em numerário e depósitos, títulos de dívida, e empréstimos, avaliados ao valor nominal, ou seja, ao valor facial dos passivos ([308]). É consolidada, refletindo os passivos face aos outros sectores da economia.

A utilização do conceito de dívida de Maastricht, no âmbito da LEO, vem reforçar a necessidade já reiterada no presente e em Pareceres anteriores, de a CGE incluir informação detalhada sobre a dívida dos restantes sectores da administração pública e em particular sobre todas as entidades que compõem a administração central (cfr. ponto 4.1.3).

Só após uma correção sustentável da situação de défice excessivo é que Portugal ficará sujeito à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra transitória em matéria de dívida ([309]). Em 2015, apesar de se assinalar uma redução de 1,6 p.p. face a 2014, a dívida de Maastricht, atingiu 129% do PIB, substancialmente acima dos 60%. A variação nominal situou-se em € 5.539 M, valor menor que o do défice para efeitos de PDE (€ - 7.821 M). Ainda que o saldo "Capacidade (+) /necessidade (-) líquida de financiamento" seja o principal contributo para a variação da dívida, existem outros fatores ([310]) que, no conjunto, constituem o designado ajustamento défice-dívida. Em 2015, este ajustamento foi negativo em resultado, principalmente, da redução de depósitos do Estado, utilizados na operação de resolução do Banif.

Ouvido sobre este ponto 4.1. — Dívida financeira, o Ministro das Finanças remeteu para a resposta do IGCP.

4.2. Garantias do Estado

Neste ponto procede-se à análise das garantias concedidas pelo Estado a operações de financiamento e também das prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e de seguros de investimento.

a) Enquadramento

O regime jurídico das garantias pessoais do Estado a operações de financiamento resulta da Lei 112/97, de 16/09 ([311]) (regime geral de concessão de garantias), da Lei 4/2006, de 21/02 (concessão de garantias no âmbito de operações de crédito de ajuda aos países destinatários da cooperação portuguesa) e da Lei 60-A/2008, de 20/09 (concessão extraordinária de garantias para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização

de liquidez nos mercados financeiros) ([312]). 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 das garantias ao Fundo de Contragarantia Mútuo e, mais recentemente, ao Fundo de Resolução.

O quadro legal dos seguros de crédito e similares com a garantia do Estado é estabelecido pelo Decreto-Lei 183/88, de 24/05, relativo aos seguros de crédito e caução, e pelo Decreto-Lei 295/2001, de 21/11, relativo ao seguro de investimento, alterados e republicados pelo Decreto-Lei 31/2007, de 14/02.

A emissão e gestão das garantias a operações de financiamento são efetuadas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF). Nos seguros de crédito e similares, a generalidade das operações é gerida pela COSEC — Companhia de Seguro de Créditos, SA. A concessão da garantia do Estado é submetida à aprovação do Ministro das Finanças, sob proposta da DGTF.

b) Valores globais do ano

Em 2015 foram concedidas garantias a operações de financiamento, no montante total € 411,9 M, todas ao abrigo do regime geral. No âmbito dos seguros de crédito e similares, foram assumidas responsabilidades, em apólices emitidas pela COSEC, no montante total de € 228,9 M.

No final do ano 2015 as responsabilidades acumuladas do Estado totalizavam cerca de € 25.046,9 M, englobando € 24.085,5 M de garantias a operações de financiamento (96%) e € 961,4 M a seguros de crédito e similares (4%), registando-se uma redução face ao ano anterior no montante total de € 1.292,2 M (-5%), tal como evidenciado no quadro seguinte.

Quadro 42 — Responsabilidades do Estado por garantias prestadas

(em milhões de euros)

Responsabilidades do Estado	31/12/2014		31/12/2015		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias a operações de financiamento	25 194	96	24 085	96	-1 109	-4
Garantias a seguros de crédito e similares	1 145	4	961	4	-183	-16
Total geral	**26 339**	**100**	**25 047**	**100**	**-1 292**	**-5**

Fonte: DGTF (operações de financiamento) e COSEC (seguros de crédito e similares).

Aos valores do quadro anterior acrescem as garantias prestadas pelo Fundo de Resolução e pela Parque Expo no valor global de € 760 M ([313]).

4.2.1. Garantias a operações de financiamento

a) Novas garantias

Foram prestadas pelo Estado seis garantias pessoais, no montante total de € 411,9 M, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações.

Quadro 43 — Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2015

(em milhões de euros)

Entidade/ Operação	Despacho autorizador	Operação subjacente				
		Montante Garantido	Mutuante	Mutuário/ Beneficiário	Prazo máximo (anos)	Finalidade
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	Desp. n.º 237/2015 de 23/12/2014 (DR, II, de 09/01/2015)	81	Vários	FCGM (beneficiário)	15	Cobertura de responsabilidades assumidas pelo FCGM a favor de micro, pequenas e médias empresas, ao abrigo da Linha de crédito PME Crescimento 2014.
EPAL – Empresa Portuguesa de Águas Livres, SA	Desp. n.º 6268/2015 de 25/04/2015 (DR, II, de 08/06/2015)	23	BEI	EPAL	5	Financiamento parcial do projeto "EPAL II", Tranche C.
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP	Desp. n.º 6269/2015 de 26/05/2015 (DR, II, de 08/06/2015)	25	BEI	IHRU	17,5	Financiamento parcial do projeto "IHRU Reabilitação urbana III".
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP	Desp. n.º 6471/2015 de 26/05/2015 (DR, II, de 11/06/2015)	15	CEB – Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa	IHRU	20	Financiamento parcial (até 30%) do projeto de reabilitação integral de edifícios degradados, promovidos por entidades públicas e privadas (individuais ou coletivas), que se destinem maioritariamente a arrendamento habitacional em regime de renda condicionada.
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA	Desp. n.º 8033/2015 de 10/07/2015 (DR, II, de 22/07/2015)	25	BEI	AdP	5	Financiamento parcial do projeto "Águas de Portugal A", Tranche C.
IP – Infraestruturas de Portugal, SA	Desp. n.º 10125/2015 de 27/08/2015 (DR, II, de 09/09/2015)	243	BEI	IP	18	Financiamento parcial dos projetos "REFER V" e "REFER VI", nos montantes, respetivamente, de € 144 M e € 99 M.
Total		**412**				

As garantias foram concedidas ao abrigo do regime geral, exceto a concedida ao Fundo de Contragarantia Mútuo que foi especificamente autorizada pelo art. 125.º, n.º 4, da LOE para 2014. Esta, por isso, entrou nos limites estabelecidos pela LOE 2014, apesar da sua formalização e entrada em vigor ter ocorrido apenas em 2015.

Na análise realizada junto da DGTF verificou-se que de um modo geral foram observadas as disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado.

Os empréstimos contraídos pelo IHRU junto do BEI e CEB, os constituíram os únicos novos financiamentos. Os restantes, da EPAL, AdP e IP, são empréstimos contraídos em anos anteriores sem garantia bancária ou com garantia temporária considerada insuficiente pelo BEI, tornando agora necessária a garantia do Estado.

O IGCP considerou aceitáveis os níveis de custo subjacentes aos financiamentos garantidos. As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 0,2 % ao ano.

No decorrer de 2015 foram ainda autorizadas diversas alterações a garantias concedidas em anos anteriores (regime geral), que não se traduziram em alterações ao montante das responsabilidades do Estado e constam do quadro seguinte.

Quadro 44 — Alterações a garantias de anos anteriores

(em milhões de euros)

Entidade beneficiária/mutuante	Montante do financiamento garantido	Despacho autorizador da alteração	Motivo
Metropolitano de Lisboa, EPE / BEI	69	Desp. n.º 7061/2015 de 29/05/2015 (DR, II, de 26/06/2015)	Prorrogação do prazo da garantia para o prazo dos empréstimos (até setembro de 2020 e março de 2021).
EDA – Eletricidade dos Açores, SA / BEI	50	Desp. n.º 8682/2015 de 27/07/2015 (DR, II, de 07/08/2015)	Prorrogação do prazo de utilização do empréstimo (até abril de 2016).
APDL – Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, SA / BEI	70	Desp. nº 8954/2015 de 30/07/2015 (DR, II, de 12/08/2015)	Prorrogação dos prazos de disponibilização do crédito, de conclusão do projeto e do início do reembolso do capital das parcelas a desembolsar (até maio de 2031).
Parque Escolar, EPE / CEB	250	Desp. n.º 10126/2015 de 27/08/2015 (DR, II, de 09/09/2015)	Prorrogação do prazo de utilização do empréstimo (até junho de 2017).
Região Autónoma da Madeira / Novo Banco	438	Desp. n.º 11179/2015 de 29/09/2015 (DR, II, de 07/10/2015)	Conversão de contrato de mútuo celebrado com o BES/NB em empréstimo obrigacionista.
República de Cabo Verde / CGD	200	Desp. n.º 14612/2015 de 20/11/2015 (DR, II, de 10/12/2015)	Prorrogação do prazo de utilização da linha de crédito de ajuda para financiar projetos integrados no Programa de Habitação de Interesse Social em Cabo Verde, sendo também ajustadas as condições financeiras dessa linha ao contexto atual.

Ainda em 2015 foi autorizada a concessão de mais uma garantia ao Fundo de Contragarantia Mútuo, no montante de € 126,3 M, mas cuja formalização só ocorreu em 2016, elevando para quatro o total de garantias do Estado destinadas a fazer face às necessidades financeiras deste Fundo.

Com base na Lei 159-E/2015, de 30/12, que altera a LOE para 2015, e por Despacho do Ministro das Finanças de 31/12/2015 ([314]), foi também autorizada a prestação pelo Estado de uma contragarantia ao Fundo de Resolução, no montante de € 746 M, inserida no processo de resolução do Banif, mas cuja formalização (contrato celebrado entre o Estado e o Fundo de Resolução) ocorreu apenas em 15/02/2016, razão pela qual a operação não integrou, ainda em 2015, as responsabilidades do Estado por garantias prestadas. A garantia prestada pelo Fundo de Resolução à Oitante tornou-se efetiva em 2015.

Contragarantia do Estado ao Fundo de Resolução

Por deliberação do Banco de Portugal (BdP), de 20/12/2015, foi decido aplicar ao Banif, SA, as seguintes medidas de resolução: (i) transferência de um conjunto de ativos deste banco para um veículo de gestão de ativos constituído para o efeito, designado por Oitante, SA ([315]); e (ii) alienação parcial da atividade do Banif (ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão) ao Banco Santander Totta, SA.

Os ativos transferidos para a Oitante foram sobretudo ativos imobiliários, créditos em incumprimento e participações financeiras, não pretendidos pelo Banco Santander Totta, SA, e que se encontravam contabilizados no Banif pelo valor líquido de imparidades de € 2.190 M, mas o seu preço (€ 746 M) decorreu da aplicação de um *haircut* de cerca de 66%, determinado pela Comissão Europeia sobre o seu valor líquido de balanço, que o BdP, numa avaliação provisória, estimou em € 1.173 M. A transferência destes ativos para um veículo de gestão teve por objetivo *"maximizar as receitas de uma sua futura alienação, que não seria assegurada de forma tão eficiente caso os mesmos permanecessem no Banif"* ([316]).

O pagamento ao Banif pela transferência dos ativos foi feito através da entrega de obrigações emitidas para o efeito pela Oitante, no montante de € 746 M. Esta emissão obrigacionista, realizada em 22/12/2015, tem taxa variável, com a maturidade de 10 anos, a reembolsar pela totalidade na data de maturidade ([317]). A taxa de cupão corresponde à Euribor a 3 meses acrescida de uma margem de 2,679%. No parecer que emitiu sobre as condições financeiras da operação, o IGCP considerou a taxa de juro elevada para o tipo de operação em causa, sendo superior em cerca de 1% ao custo de financiamento da República, mas a DGTF fez notar que a emissão não seria suscetível de comportar uma revisão de taxa de juro, por já se encontrar concretizada.

A emissão obrigacionista foi garantida pelo Fundo de Resolução, o qual seria, por sua vez, contragarantido pelo Estado. A taxa de garantia do Estado foi fixada em 0,8%, tendo por base o referencial aplicável às garantias concedidas ao sistema financeiro.

Conforme previsto na deliberação do BdP, as obrigações em causa (emitidas pela Oitante e subscritas pelo Banif) foram transferidas para o Banco Santander Totta, integrando o conjunto de ativos, passivos e elementos extrapatrimoniais alienados a esse banco.

No que respeita à garantia do Fundo de Resolução, foi prestada através dos Termos e Condições das Obrigações, em versão assinada pelo emitente e pelo Fundo de Resolução, substituindo a celebração de contrato ou a emissão de declaração de garantia.

b) Responsabilidades do Estado

No final de 2015 as responsabilidades acumuladas assumidas pelo Estado por garantias pessoais prestadas a operações de financiamento totalizavam cerca de € 24.085,5 M, diminuindo € 1.108,9 M (-4%) face ao ano anterior, conforme se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 45 — Responsabilidades assumidas pelo Estado

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2014		31/12/2015		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias regime geral e outras	13 162	52	12 894	54	-268	-2
Região Autónoma da Madeira	1 193	5	1 187	5	-6	0
Entidades Públicas Reclassificadas (a)	8 978	36	8 815	37	-163	-2
Outras entidades públicas	2 827	11	2 730	11	-97	-3
Outras garantias	164	1	162	1	-2	-1
Convenções de Lomé e Cotonou	15	0	13	0	-2	-11
Linhas de crédito de ajuda	1 780	7	1 780	7	0	0
Garantias ao sistema financeiro	3 500	14	3 500	15	0	0
Garantia de carteira BEI	2 800	11	2 800	12	0	0
Banco BIC	400	2	0	0	-400	-100
Sociedades veículo ex-BPN	3 537	14	3 098	13	-439	-12
Total	**25 194**	**100**	**24 085**	**100**	**-1 109**	**-4**

(a) Não inclui as sociedades veículo do ex-BPN (Parvalorem, Parups e Parparticipadas). Inclui a CP, EDIA, GIL e Parque Expo e SPE em ambos os anos.

A redução das responsabilidades decorreu, essencialmente, das amortizações efetuadas pelos beneficiários, designadamente das sociedades veículo do ex-BPN (€ 439,4 M), assim como da extinção da garantia ao Banco BIC (€ 400 M).

As responsabilidades assumidas por garantias prestadas à Região Autónoma da Madeira, a EPR e a outras entidades públicas, incluindo as sociedades veículo do ex-BPN, representavam, no seu conjunto, cerca de 66% do total.

Por seu lado, as responsabilidades efetivas ([318]) do Estado por garantias pessoais prestadas totalizavam no final de 2015 cerca de € 22.850,8 M, diminuindo € 697,7 M (-3%) face ao ano anterior. Porém, a DGTF registava responsabilidades efetivas no montante de € 22.824,9 M, encontrando-se subavaliadas em cerca de € 25,9 M, pois não englobavam a totalidade das responsabilidades inerentes à garantia de € 80,7 M concedida neste ano ao FCGM.

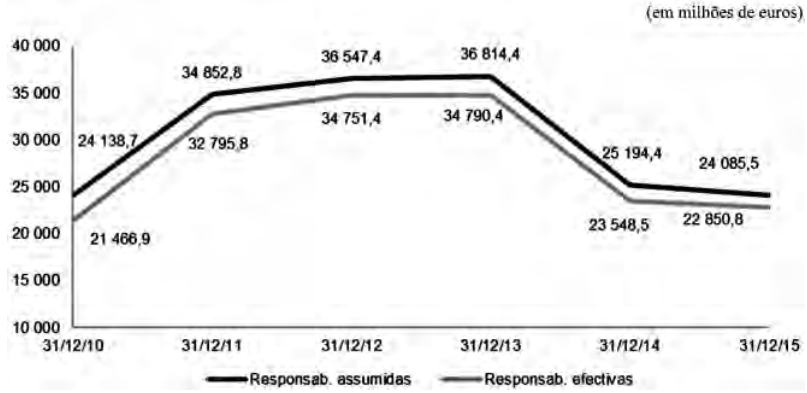
Esta garantia ao FGCM, ainda não executada e que tem por objeto as contragarantias prestadas pelo Fundo no âmbito da Linha de Crédito PME Crescimento 2014, tem necessariamente por responsabilidades efetivas o montante total da garantia concedida (€ 80,7 M), e não qualquer outro valor inferior, visto que as contragarantias prestadas pelo Fundo excedem em muito os referidos € 80,7 M (as contragarantias vivas no final de 2015 atingiam € 472,8 M, segundo dados do Fundo para a referida linha de crédito).

No que respeita às responsabilidades no âmbito das Convenções de Lomé e de Cotonou (assumidas e efetivas), os valores registados pela DGTF, e que constam da CGE, reportam-se apenas ao final do 1.º semestre de 2015, por a correspondente informação de suporte do BEI, relativa ao final do ano, não ter sido enviada em tempo útil. Porém, atendendo à reduzida materialidade dos valores em causa, não resulta afetada a posição global das responsabilidades do Estado ([319]).

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 (€ 1.009 M num total contratado de € 1.780 M), e 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 7 — Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas



As responsabilidades do Estado retornaram, desde o ano de 2014, a níveis idênticos aos observados em 2010, estando o grande aumento registado entre 2011 e 2013 relacionado com as garantias concedidas ao sistema financeiro.

Das responsabilidades referidas merecem destaque as seguintes.

i. Garantias ao sistema financeiro (Lei 60-A/2008)

As responsabilidades por garantias prestadas para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros (Lei 60-A/2008) totalizavam € 3.500 M, estando limitadas a três empréstimos obrigacionistas do Novo Banco.

Esses três financiamentos de € 1.000 M, € 1.000 M e € 1.500 M, emitidos originalmente pelo BES com o prazo de 3 anos, transitaram para o Novo Banco na sequência da medida de resolução aplicada pelo BdP em 03/08/2014, sendo no final de 2014 prorrogado o prazo das emissões por um ano, com a manutenção da garantia do Estado.

Em outubro e novembro de 2015 foi, novamente, solicitada a manutenção da garantia do Estado à prorrogação das emissões por mais um ano, sendo a mesma autorizada por Despachos do Ministro das Finanças de 21/12/2015 ([320]).

À semelhança do ano anterior, a extensão da maturidade dos financiamentos por mais um ano foi justificada pelo Novo Banco com a necessidade de manutenção de colaterais para utilização em operações de política monetária do Eurosistema ou de prestação de garantias que se revelem necessárias à prossecução da sua atividade de concessão de crédito.

ii. Garantia de carteira BEI

Esta garantia assegura ou contragarante, até ao limite de € 2.800 M, o cumprimento das obrigações assumidas pelo BPI, BCP, Novo Banco (anterior BES) e pela CGD, enquanto garantes ou mutuários numa carteira de financiamentos concedidos e a conceder pelo BEI, num montante máximo de € 6.000 M. Abrange não só as garantias e financiamentos existentes à data da sua concessão mas também operações futuras a contratar por aquelas instituições de crédito com o BEI, até ao limite correspondente à diferença entre € 6.000 M e as responsabilidades decorrentes das anteriores operações.

No decurso de 2015 foram incluídas novas operações na carteira no montante total de € 566,5 M, compreendendo € 257,5 M de financiamento contratado pelo BCP e € 309,0 M pelo Novo Banco ([321]).

As operações que integravam a carteira, tanto por tipo de operação como por banco aderente, eram as seguintes.

Quadro 46 — Carteira por tipo de operação e por banco aderente

(em milhões de euros)

Tipo de operação	31/12/2014	31/12/2015
Garantias do BPI, BCP, Novo Banco e CGD	2 178	1 393
Financiamentos da CGD	287	257
Novas operações	1 019	1 585
Total	3 484	3 235
Por utilizar (face ao limite de € 6 000 M)	**2 516**	**2 765**

Bancos	31/12/2014	31/12/2015
BPI	193	140
BCP	1 207	1 334
Novo Banco	1 170	1 023
CGD	914	738
Total	**3 484**	**3 235**

Fonte: DGTF/BEI.

Porém, e como já referido, a garantia do Estado apenas cobre responsabilidades até ao limite máximo acumulado de € 2.800 M.

iii. Garantias ao Banco BIC e Sociedades veículo do ex-BPN

O prazo de vigência do programa de papel comercial de € 400 M garantido pelo Estado ao Banco BIC (ex-BPN), expirou em 30/03/2015, não tendo ocorrido no trimestre quaisquer emissões.

Relativamente às Sociedades veículo do ex-BPN, as responsabilidades do Estado por garantias prestadas a emissões obrigacionistas e de papel comercial subscritas pela CGD totalizavam € 3.097,8 M, assim distribuídas:

Quadro 47 — Dívida das Sociedades veículo do ex-BPN garantida pelo Estado

(em milhões de euros)

Sociedade veículo	Instrumento de dívida	31/12/2014	31/12/2015	Variação
Parvalorem	Obrigações	1 885	1 591	-294
Parvalorem	Papel comercial	1 000	1 000	0
Parups	Obrigações	605	465	-140
Parparticipadas	Obrigações	47	42	-5
Total		**3 537**	**3 098**	**-439**

A redução de dívida em € 439,4 M decorreu das amortizações efetuadas pelas sociedades, com recurso a empréstimos da DGTF (€ 290 M) e utilização de receita própria das sociedades (€ 149,4 M).

c) Responsabilidades de outras pessoas coletivas de direito público

Além da DGTF, outras pessoas coletivas de direito público podem também conceder garantias pessoais a operações de financiamento.

Através do inquérito realizado pelo Tribunal de Contas no âmbito da dívida financeira, foi solicitada informação a respeito de eventuais garantias pessoais prestadas por essas entidades, incluindo EPR ([322]). Dos formulários recebidos de 41 entidades apurou-se a existência das seguintes responsabilidades.

Quadro 48 — Responsabilidades de SFA por garantias pessoais prestadas

(em milhões de euros)

Prestador da garantia	Beneficiário da garantia	Tipo de financiamento garantido	Capital em dívida		Variação
			31/12/2014	31/12/2015	
Parque Expo, SA	Marina Parque das Nações, SA	Empréstimo bancário	15	14	-1
Fundo de Resolução	Oitante, SA	Obrigações	-	746	746
Total			**15**	**760**	**745**

As responsabilidades do Fundo de Resolução correspondem, como atrás referido, à garantia prestada por este Fundo no âmbito da medida de resolução do Banif. Nos registos da DGTF e, consequentemente, na CGE do ano em apreço não figuram quaisquer responsabilidades por garantias prestadas por outras pessoas coletivas.

d) Pagamentos em execução de garantias

O Estado, em execução de garantias pessoais, efetuou pagamentos no montante total de € 32,5 M, através do Cap. 60 do Orçamento do Ministério das Finanças — Ativos financeiros ([323]), discriminando o quadro seguinte os pagamentos realizados.

Quadro 49 — Pagamentos do Estado em 2015 em execução de garantias

(em euros)

Mutuário/Emitente/Beneficiário	Capital	Juros	Juros de mora e outros	Total
EUROPARQUE	2 040 537	6 326	-	2 046 863
Parque Expo, SA	4 920 446	571 780	-	5 492 226
FCGM	24 837 977	-	-	24 837 977
Casa do Douro	-	-	(a) 75 506	75 506
Total	**31 798 960**	**578 106**	**75 506**	**32 452 572**

(a) Prémio de seguro sobre os vinhos penhorados a favor do Estado.

A percentagem de execução de garantias face às responsabilidades efetivas do Estado no final do ano situa-se em 0,14%.

EUROPARQUE

Até ao final de 2014, os pagamentos efetuados pelo Estado em execução da garantia a três empréstimos contraídos pela associação Europarque — Centro Económico e Social, totalizavam € 28,2 M, compreendendo € 27,3 M de capital e € 0,9 M de juros remuneratórios.

Na sequência de acordo extrajudicial celebrado em 09/03/2015, o Decreto-Lei 46/2015, de 09/04, veio integrar o Complexo Europarque no domínio privado do Estado, através de sua dação em cumprimento para a regularização de parte da dívida da Europarque, sendo cedida a sua utilização ao Município de Santa Maria da Feira, pelo prazo de 50 anos.

A dação em cumprimento foi efetuada pelo valor de € 21,4 M, de acordo com avaliação homologada pela DGTF, destinando-se € 20,5 M à regularização de capital e € 0,9 M aos juros remuneratórios. A dívida ao Estado ainda por regularizar ascendia a € 6,8 M, à qual vieram acrescer os novos pagamentos efetuados em 2015, em execução das garantias, no montante total de € 2 M. O crédito do Estado sobre a Europarque no final de 2015 totalizava assim cerca de € 8,8 M ([324]).

Em 22/10/2015 foi constituída hipoteca voluntária unilateral a favor do Estado sobre 21 prédios urbanos da Europarque, como contragarantia do crédito de Estado. Quanto ao capital vincendo dos empréstimos garantidos pelo Estado, ascendia no final de 2015 a cerca de € 1 M.

PARQUE EXPO

Desde 2012 que o Estado tem sido chamado a efetuar o pagamento das prestações de dois empréstimos obrigacionistas garantidos, por incapacidade financeira da sociedade. Os pagamentos efetuados pelo Estado até ao final de 2014, em execução das garantias aos referidos empréstimos, totalizavam € 36,6 M. A entrada em liquidação da Parque Expo, SA, ocorreu em 06/10/2014, devendo ser concluída no prazo máximo de 2 anos.

Através de dação em pagamento do Oceanário de Lisboa, realizada em 08/04/2015 pelo valor de € 54,2 M, foi regularizada a dívida da Parque Expo pelas execuções de garantias (€ 36,6 M), sendo o valor remanescente de € 17,6 M destinado à amortização parcial de um empréstimo concedido pelo Estado em 2014 para financiamento da sociedade.

De modo idêntico, através de dação em pagamento do Pavilhão de Portugal, realizada em 25/05/2015 pelo valor de € 13 M, foi regularizado o montante de € 2,8 M, pelo pagamento entretanto efetuado pelo Estado da prestação vencida do segundo empréstimo obrigacionista garantido, sendo o valor remanescente de € 10,2 M igualmente destinado à amortização do referido empréstimo concedido pelo Estado.

Por fim, pela prestação vencida em novembro de 2015 do segundo empréstimo obrigacionista garantido, foram pagos mais € 2,7 M, totalizando € 5,5 M os pagamentos efetuados no ano em execução de garantias à Parque Expo. No final de 2015, o capital vincendo deste último empréstimo ascendia a € 9,8 M.

FCGM — Fundo de Contragarantia Mútua

As garantias ao Fundo de Contragarantia Mútuo, a concedida em 2015 e as duas já concedidas em anos anteriores, destinam-se a substituir, parcialmente e a título excecional, a dotação de capital que o Estado deveria realizar no Fundo, por forma a manter a solvabilidade e o regular funcionamento do sistema nacional de garantia mútua ([325]). Os pagamentos efetuados pelo Estado no decurso do ano abrangeram a garantia de € 215 M, concedida em 2012 e relativa às linhas de crédito PME Investe V, VI, VI Aditamento e PME Crescimento, bem como a garantia de € 100 M, concedida em 2014 relativa às linhas de crédito PME Crescimento 2013 e Caixa Capitalização.

Ao abrigo do contrato de garantia de € 215 M, a SPGM — Sociedade de Investimento, SA, na qualidade de gestora do FCGM, veio solicitar o reembolso de cerca de € 19,2 M, referente às contragarantias liquidadas pelo Fundo entre 31/10/2014 e 30/09/2015. Com este pagamento, as verbas já despendidas pelo Estado em execução desta garantia elevam-se a € 112,6 M, situando-se o seu valor remanescente em € 102,4 M.

No que respeita ao contrato de garantia de € 100 M, a SPGM solicitou o reembolso de cerca de € 5,6 M, referente às contragarantias liquidadas pelo Fundo entre 08/01/2014 ([326]) e 30/09/2015. Com este pagamento, o valor remanescente da garantia situa-se em € 94,4 M ([327]).

Desde 2012, primeiro ano de execução deste tipo garantias, os reembolsos efetuados pelo Estado ao FCGM totalizam € 118,3 M.

Anote-se que as contragarantias liquidadas pelo FCGM às sociedades de garantia mútua desde início da vigência das referidas linhas de crédito representavam níveis médios de incumprimento de 6,4% e 1,3%, assim discriminados ([328]):

Quadro 50 — FCGM — Nível de sinistralidade

(em milhões de euros)

Linha de crédito	Contragarantias prestadas pelo FCGM	Contragarantias liquidadas pelo FCGM	Nível de sinistralidade
PME Investe V	394,0	30,3	7,7%
PME Investe VI	677,6	64,9	9,6%
PME Investe VI – Adit	336,4	19,4	5,8%
PME Crescimento	717,0	20,9	2,9%
Total	**2 125,1**	**135,4**	**6,4%**
PME Crescimento 2013	765,9	9,9	1,3%
Caixa Capitalização	0	0	-
Total	**765,9**	**9,9**	**1,3%**

Fonte: SPGM.

Na garantia de € 80,7 M concedida em 2015, abrangendo a Linha de crédito PME Crescimento 2014, não foi ainda solicitado ao Estado qualquer reembolso.

e) Comissões de garantia e recuperações de pagamentos

As comissões de garantia recebidas pelo Estado em 2015 totalizaram € 76,6 M, dos quais € 46,6 M de garantias ao sistema financeiro. Verificou-se a existência de comissões de garantia em falta de pagamento por parte do Metro do Porto, Transtejo, MARN e MARF, totalizando cerca de € 0,6 M.

Por seu lado, as recuperações de pagamentos efetuados em execução de garantias totalizaram cerca de € 66,7 M, decorrendo a sua maior parte das dações em pagamento efetuadas pela Europarque (€ 21,4 M) e pela Parque Expo, SA (€ 39,3 M afetos à regularização de pagamentos em execução de garantias), assim como das recuperações canalizadas pelo FCGM (€ 5,9 M) ([329]).

4.2.2. Garantias a seguros de crédito e similares

a) Responsabilidades assumidas

As responsabilidades assumidas pelo Estado em apólices emitidas pela COSEC totalizaram € 228,9 M, assim distribuídas:

Quadro 51 — Apólices de seguro garantidas em 2015

(em milhões de euros)

Produtos	N.º apólices	Montante
Seguro de créditos:		
Apólices globais	3	17
Apólices individuais	1	1
Facilidade países fora da OCDE	842	176
Seguro-caução	19	34
Seguro investimento	1	1
Total		**229**

Fonte: COSEC.

A maior parte das operações respeitou a seguros de crédito de curto prazo, realizadas no âmbito da "Facilidade para países fora da OCDE" ([330]), com a emissão de 842 apólices no montante total de € 176,4 M. As utilizações de apólices globais ([331]) (€ 16,6 M), as operações de seguro-caução (€ 34,3 M) e apólices de médio e longo prazo de seguro de créditos (€ 0,7 M) e de investimento (€ 0,8 M) perfizeram a restante atividade.

b) Responsabilidades acumuladas

A posição de final de ano das responsabilidades por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito e similares apresentou a seguinte evolução, segundo informação da COSEC ([332]):

Quadro 52 — Responsabilidades do Estado no final de 2015

(em milhões de euros)

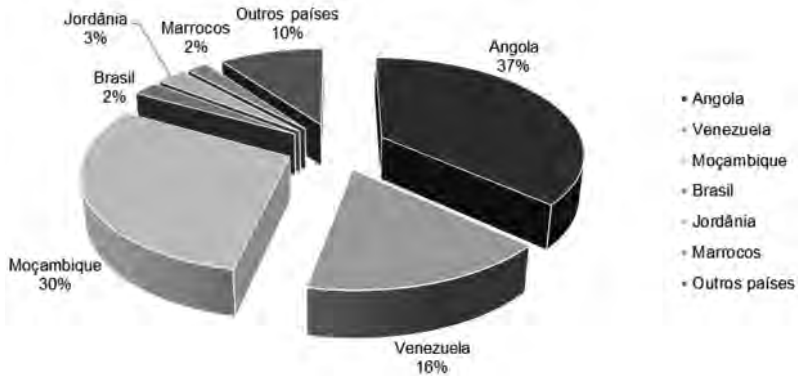
Produtos	31/12/2014		31/12/2015		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos	268	23	218	23	-51	-19
Seguro de créditos financeiros	863	75	698	73	-164	-19
Seguro de investimento	0	0	1	0	1	-
Seguro-caução	14	1	44	5	31	223
Total	**1 145**	**100**	**961**	**100**	**-183**	**-16**

Fonte: COSEC.

As responsabilidades acumuladas no final de 2015 totalizavam cerca de € 961,4 M, diminuindo € 183,3 M (-16%) face ao ano anterior, por via, essencialmente, dos decréscimos verificados nos seguros de créditos financeiros. Este tipo de seguros, de médio e longo prazo, continuavam a representar a maior parte das responsabilidades do Estado, cerca de 72,7% do total.

O gráfico seguinte evidencia as responsabilidades no final de 2015, por países destinatários das exportações:

Gráfico 8 — Responsabilidades do Estado no final de 2015 por países



A maior exposição do Estado verificava-se relativamente a Angola (37%), seguindo-se Moçambique (30%) e a Venezuela (16%).

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 € 3,9 M, através do Cap. 60 do Orçamento do Ministério das Finanças — Ativos financeiros ([333]).

A maior parte dos pagamentos (€ 2,8 M) respeitou a sinistros verificados no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE, tendo o remanescente decorrido da Facilidade OCDE II ([334]).

d) Prémios de seguro e recuperações de pagamentos

Os prémios pagos pelos segurados e entregues nos cofres do Estado pela COSEC ascenderam a € 1,6 M.

A despesa paga pelo Estado a título de comissão de gestão da COSEC ([335]) e outros encargos totalizou um montante idêntico, cerca de € 1,6 M ([336]).

Quanto às recuperações de créditos do Estado ocorridas em 2015, ascenderam a € 26,1 M segundo informação prestada pela DGTF, respeitando quase a sua totalidade (€ 25,8 M) ao recebimento da sétima prestação de capital e décima primeira de juros previstas no acordo de reestruturação da dívida de Angola e o remanesceste a valores recuperados através das seguradoras.

4.2.3. Apoio aos clientes de retorno absoluto do BPP

O art. 81.º da LOE para 2010 ([337]) autorizou o Governo a garantir aos titulares de contas de retorno absoluto de investimento indireto garantido (RAIIG) junto do BPP, que fossem participantes do Fundo especial de investimento fechado constituído para recuperação das respetivas aplicações e reunissem os critérios de elegibilidade legalmente aplicáveis do Fundo de Garantia de Depósitos (FGD) e do Sistema de Indemnização dos Investidores (SII), a recuperação de até € 250.000 por titular de conta das referidas aplicações.

Em 2014, com o termo do período inicial de duração do Fundo, foi certificado pela IGF um valor a pagar pelo Estado de € 34,5 M, sendo fixado em € 40 M o limite de despesa a realizar pela DGTF ([338]). Naquele ano foram efetuados pagamentos no montante de € 31,8 M.

Da análise pela IGF das reclamações e documentação posteriormente apresentada por titulares resultou a certificação de um valor adicional a pagar pelo Estado de € 2,1 M. Os pagamentos efetuados em 2015 totalizaram € 2,8 M, compreendendo valores relativos à certificação inicial e adicional. O total de verbas despendidas pelo Estado com esta garantia ascende, assim, a € 34,5 M.

4.2.4. Balanço entre receita e despesa orçamental associada às garantias

Os valores pagos em 2015 pelo Estado em execução de garantias e a título de comissão da COSEC e os recebidos em consequência de recuperações, comissões de garantia e prémios de seguros constam do quadro seguinte.

Quadro 53 — Balanço entre receita e despesa associada às garantias

(em milhões de euros)

Designação	Garantias a financiamentos	Garantias a seguros de crédito e similares	Clientes BPP	Total
Pagamentos em execução de garantias (1)	32	4	3	39
Comissão da COSEC (2)	-	2	-	2
Recuperações (3)	67	26	-	93
Comissões de garantia e Prémios de seguro (4)	77	2	-	79
Saldo (3)+(4)-(1)-(2)	**112**	**22**	**-3**	**131**

O saldo entre receitas e despesas foi positivo em € 131 M.

4.2.5. Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

A LOE para 2015 fixou, em termos de fluxos líquidos anuais ([339]), o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em € 3.000 M (art. 127.º, n.º 1), apresentando-se no quadro seguinte a respetiva cabimentação.

Quadro 54 — Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (art. 127.º)

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			3 000
Operações autorizadas e concedidas em 2015	(a) 331		
Operações autorizadas em 2015 e não concedidas nesse ano	(b) 746		
Total	**1 077**	**(c) 981**	**96**
	Saldo por utilizar		**2 904**

(a) Garantias concedidas à EPAL (€ 23 M), IHRU (€ 25 M e € 15 M), AdP (€ 25 M) e IP (€ 243 M).

(b) Contragarantia ao Fundo de Resolução.

(c) Amortizações efetuadas pelos beneficiários.

A contragarantia do Estado ao Fundo de Resolução foi autorizada pelo n.º 8.º do art. 127.º da LOE para 2015, na redação da Lei 159-E/2015, de 30/12.

Foi respeitado o limite, sendo utilizado um montante de apenas € 96 M em virtude das amortizações ocorridas.

A LOE estabelece, ainda, os seguintes limites para garantias:

♦ Art. 127.º, n.º 4 — € 127 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 € 126,3 M, mas só concretizada em 2016.

♦ Art. 127.º, n.º 5, na redação da Lei 159-E/2015, de 20/12 — € 860 M para a prestação de garantias por outras pessoas coletivas de direito público; por conta deste limite foi concedida pelo Fundo de Resolução a garantia de € 746 M ao empréstimo obrigacionista emitido pela sociedade veículo Oitante, SA, no âmbito do processo de resolução do Banif.

♦ Art. 139.º n.º 2 — € 24.670 M para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilidade de liquidez nos mercados financeiros; neste âmbito, não ocorreu qualquer autorização ou concessão de garantias.

♦ Art. 127.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 2015 ascendeu a € 228,9 M, embora a DGTF tenha registado € 393,1 M na utilização daquele plafond ([340]), sendo que qualquer dos montantes considerados fica aquém do limite estabelecido.

Ouvida em contraditório, a DGTF informou que o presente ponto não suscitava quaisquer comentários.

4.3. Dívida não financeira

Neste ponto trata-se da dívida não financeira do Estado considerada num sentido amplo, ou seja, toda a dívida não decorrente do recurso ao crédito (através da emissão de títulos, empréstimos bancários, aberturas de crédito ou operações similares) para obtenção de liquidez, nem de contratos de locação financeira, sabendo-se, no entanto, que dentro desta dívida a que respeita ao fornecimento de bens e serviços tem uma importância significativa.

A partir de 2012 a CGE passou a apresentar elementos sobre a dívida não financeira dos subsetores da administração pública, como é o caso, no Relatório da CGE 2015, dos quadros 66 (Stock de passivo não financeiro e contas a pagar dos serviços integrados), 67 (Stock de passivo não financeiro e contas a pagar dos SFA) e 68 (Contas a pagar do SNS - Setor Público Administrativo).

A DGO dispõe de uma base de dados em que os SI, SFA e EPR devem lançar, mensalmente, um conjunto de valores relativos a pagamentos em atraso, "*Contas a pagar"* e "*Passivos não financeiros*", discriminados por códigos de classificação económica da despesa, a que o Tribunal de Contas tem acesso. Para confirmar a fiabilidade dos dados da CGE relativos à dívida não financeira, os trabalhos preparatórios do presente parecer incluíram recolha de dados junto de amostras selecionadas de SI, SFA e entidades do SNS, o confronto dos dados recolhidos com os que servem de base aos quadros 66, 67 e 68 do relatório da Conta e o esclarecimento de divergências.

4.3.1. Serviços integrados e Serviços e Fundos Autónomos (sem EPR)

Nos quadros 66 e 67 do relatório da CGE, a dívida no final de 2015 relativa a *"Passivos não financeiros"* e a "*Contas a pagar"* é estimada em, respetivamente, € 172,5 M e € 41,2 M nos SI e € 119,6 M e € 43,7 M nos SFA.

Contudo, os dados relativos a 31/12/2015 que foram prestados ao Tribunal pelos SI e SFA no âmbito do inquérito realizado revelaram-se, por via de regra, bastante diferentes dos que constam na base de dados da DGO. Estes são, na generalidade dos casos, superiores aos que foram comunicados ao Tribunal. A análise posterior dos documentos contabilísticos de algumas entidades revelou que os valores indicados no inquérito estavam conforme aos saldos contabilísticos e que as diferenças resultaram de algumas rubricas do passivo, que não foram consideradas como dívida não financeira no reporte ao Tribunal, mas que terão sido incluídas nos dados fornecidos à DGO.

Em suma, os resultados do inquérito realizado e diligências complementares indiciam que os valores dos quadros 66 e 67 não refletirão adequadamente a situação existente nestes subsetores em termos de dívida não financeira, pecando os respetivos valores por excesso.

Mesmo assim, merece destaque no quadro 66 a dívida da ADSE relativa à aquisição de bens e serviços (€ 113,3 M) que representa 66% do total dos *"Passivos não financeiros"* e que quatro entidades, incluindo a ADSE, são titulares de 80% da dívida indicada naquele quadro nesses passivos.

4.3.2. Entidades do Serviço Nacional de Saúde

O quadro 68 do relatório da CGE 2015 reporta a situação da dívida não financeira apenas das entidades do SNS que pertencem ao setor público administrativo (SFA não EPR), embora os dados que lhe servem de base, fornecidos à DGO pela ACSS, abranjam a totalidade das entidades do SNS. Esses dados referem-se apenas a *"Contas a pagar"* (dívida vencida e vincenda).

Constatou-se também ainda, através de documentos enviados pela DGO, que a informação que consta do referido quadro 68 não era a mais atual, pois assenta no reporte da ACSS de janeiro de 2016 quando já dispunha de informação atualizada reportada em abril de 2016. Veja-se que, na CGE, a dívida total ([341]) das entidades do setor público administrativo do Serviço Nacional de Saúde é de € 332,9 M que inclui uma dívida a fornecedores externos de € 260,1 M. Ora, os dados reportados em abril de 2016 pela ACSS revelam que só a dívida a fornecedores externos destas mesmas entidades é estimada em mais de € 394,0 M, ou seja, 51% mais elevada.

Assim sendo, não se pode considerar que os valores indicados no quadro 68 do relatório da CGE traduzam com precisão a situação da dívida não financeira no final de 2015 das entidades por ele abrangidas, por não traduzirem os dados disponíveis mais recentes. Os valores da dívida ali indicados serão, assim, substancialmente superiores.

Em contraditório, a DGO referiu que não recebeu qualquer atualização à informação anteriormente enviada pela ACSS, no formato utilizado para o efeito (quadro 68 do relatório da Conta).

No que respeita à Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, persiste a situação relatada em anos anteriores, voltando em 2015 a ser omitida nos reportes à DGO e à ACSS grande parte de uma dívida não financeira de € 215,9 M existente no final de 2015, e que a ARSLVT contabilizou em *«Outros acréscimos de custos»*.

Apurou-se que em 31/12/2015 a dívida a fornecedores externos da totalidade das entidades do Serviço Nacional de Saúde, incluído hospitais empresarializados (EPR) era de € 1.765 M valor que compara com € 1.672,2 M no final de 2014.

Tendo presente que, a partir de 2015, a quase totalidade das entidades do SNS passou a integrar a CGE, quer como SFA, quer como EPR e que a DGO dispõe dos dados sobre a dívida não financeira do conjunto das entidades do Serviço Nacional de Saúde, não se justifica que a CGE não apresente tais valores.

4.3.3. Entidades públicas reclassificadas

O inquérito elaborado no âmbito dos trabalhos preparatórios deste Parecer abrangeu todas as EPR, de forma a obter dados sobre a dívida de todo o subsetor, uma vez que as EPR, tal como os restantes SFA, reportam à DGO informação sobre *"Passivos não financeiros"* e *"Contas a pagar"*, mas o relatório da CGE não inclui qualquer informação sobre a dívida não financeira destas entidades.

Analisados os dados remetidos pelas EPR e realizado depois ([342]) um confronto com as demonstrações financeiras respetivas, verificou-se que os dados, relativamente aos *"Passivos não financeiros*", são de um modo geral compatíveis entre si.

A dívida não financeira das EPR, não incluindo as do SNS, depois de efetuadas algumas correções aos dados reportados, era em 31/12/2015 de € 4.221,2 M em *"Passivos não financeiros"* e de € 649 M em *"Contas a pagar"*. Aquelas correções prenderam-se sobretudo com a necessidade de não considerar valores relativos a dívida financeira, dívida a acionistas ou participadas e adiantamentos recebidos, envolvendo a RTP, Estamo, Parpública, Wolfpart e Parparticipadas.

Retirando-se dos *"Passivos não financeiros"* o valor indicado pela Infraestruturas de Portugal, relativo a encargos futuros com parcerias público-privadas (€ 3.534 M), o valor da dívida em *"Passivos não financeiros"* reduzir-se-ia para € 687 M. Por outro lado, retirando ainda dos *"Passivos não financeiros"* e também das *"Contas a pagar"* o valor em dívida da Parpública, pela aquisição à CGD de ações da EDP (€ 482,5 M), os valores dos *"Passivos não financeiros"* e das *"Contas a pagar"* reduzir-se-iam, respetivamente, para € 204,6 M e € 166,6 M.

Os valores que constam da base de dados da DGO, relativos às EPR, são em regra mais elevados que os dados reportados ([343]), existindo vários casos de diferenças muito significativas, como se explicita, a título de exemplo, no quadro seguinte.

Quadro 55 — Dívida não financeira das EPR

(em milhões de euros)

Entidade	Passivos não financeiros			Contas a pagar		
	Dados do formulário	Dados da DGO	Diferença	Dados do formulário	Dados da DGO	Diferença
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)	(6)=(4)-(5)
IP – Infraestruturas de Portugal, SA	3 605,9	4 582,2	-976,3	71,7	111,6	-39,9
CP – Comboios de Portugal, EPE	21,2	21,0	0,2	21,2	21,0	0,2
Metro do Porto, SA	11,1	108,8	-97,7	5,6	1,1	4,4
RTP– Rádio e Televisão de Portugal, SA	59,1	361,6	-302,4	32,2	32,4	-0,2
PARPÚBLICA, SGPS, SA	483,9	0,0	483,9	482,9	0,0	482,9
Estamo, SA	3,6	46,7	-43,1	2,2	46,7	-44,5
Metropolitano de Lisboa, EPE	7,6	1,0	6,6	7,6	0,2	7,5
Parque Escolar, EPE	5,2	11,1	-5,9	5,2	11,0	-5,9
Total	**4 197,7**	**5 132,3**	**-934,7**	**628,6**	**224,1**	**404,5**

Fonte: DGO e inquérito aos EPR.

Tais diferenças poderão decorrer da inclusão de dívida de natureza financeira, despesas pela periodização de juros, adiantamentos recebidos, dívidas ao Estado, despesas relacionadas com pessoal, proveitos diferidos e provisões, entre outras.

4.3.4. Reporte de dados

A dicotomia *"Passivos não financeiros/Contas a pagar"* continua a criar algumas dificuldades, uma vez não são conceitos diretamente traduzíveis em termos da contabilidade patrimonial e por isso não é fácil aos serviços identificar as contas que são relevantes em cada uma das situações. Isso foi evidente nos formulários recebidos, onde, por exemplo, se encontram com frequência os mesmos valores reportados em *"Passivos não financeiros"* e em *"Contas a pagar"*. O mesmo sucede nos dados que são prestados à DGO. Em 2015, estas dificuldades poderão ter contribuído para o empolamento dos valores que constam dos quadros 66 e 67, se tivermos em conta que o inquérito realizado revelou, consistentemente, valores inferiores.

De notar ainda que o conceito de passivos não financeiros, tal como é definido nas instruções pertinentes da DGO poderá englobar algumas realidades contabilísticas que eventualmente não se pretenderia enquadrar no âmbito da dívida não financeira, como será o caso dos acréscimos de gastos, e em particular certos valores relativos a pessoal, nomeadamente férias e subsídios de férias do ano seguinte.

Por isso deverá a DGO repensar o formato dos dados que solicita, que deverá ser mais aproximado dos da contabilidade patrimonial que os serviços já possuem, ainda que isso implique alterações à forma com tais dados são apresentados na CGE, nomeadamente o atual formato segundo códigos da classificação económica das despesas públicas.

Ouvido em contraditório, o Ministro das Finanças remeteu para os comentários apresentados pela DGO.

5. Fluxos financeiros com a União Europeia

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas deve apreciar os fluxos financeiros com a UE, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos ([344]).

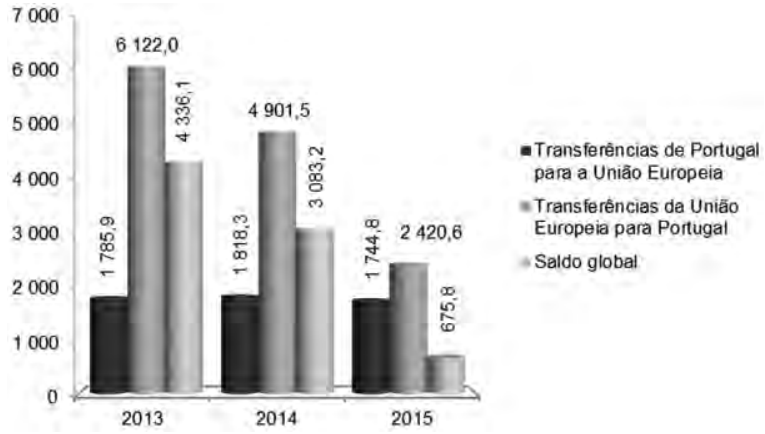
Neste ponto procede-se à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE, bem como à avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento, da garantia agrícola e de outros instrumentos financeiros de iniciativa comunitária.

5.1. Saldo global

A informação representada no gráfico seguinte foi apurada pelos serviços do Tribunal de Contas e, como se desenvolve nos pontos seguintes, não é totalmente coincidente com a que consta da CGE 2015 (Volume I — quadro 74).

Gráfico 9 — Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia — 2013 a 2015

(em milhões de euros)



Fonte: DGTC.

Analisando a evolução do "Saldo global" face ao ano anterior, observa-se a sua redução em € 2.407,4 M (-78,1%) devido, sobretudo, ao comportamento dos fluxos financeiros provenientes da UE (€ - 2.480,9 M; -50,6%).

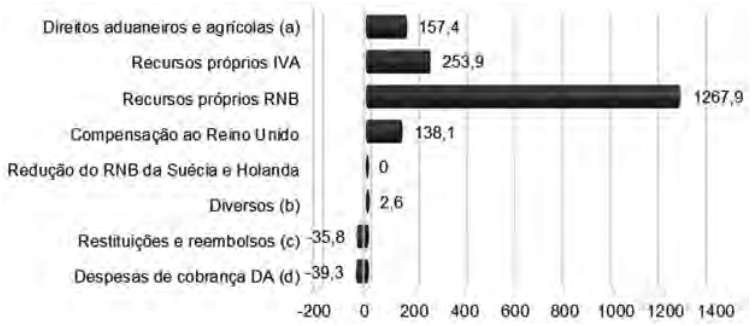
5.2. Fluxos financeiros para a União Europeia

Os valores contantes da CGE relativos aos fluxos financeiros para a UE (quadro 74) foram objeto de verificação pelos serviços do Tribunal junto da Direção-Geral do Orçamento não havendo inconsistências a assinalar.

Os referidos fluxos, que em 2015 ascenderam a € 1.744,8 M, respeitam à contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da UE, desagregando-se da seguinte forma:

Gráfico 10 — Transferências para a União Europeia em 2015

(em milhões de euros)



(a) Inclui as quotizações sobre o açúcar e isoglucose e RPT não cobrados.

(b) Inclui outros encargos e juros.

(c) Correções de anos anteriores.

(d) Encargos de cobrança dos direitos aduaneiros e agrícolas (25%).

Fonte: DGO e dados apurados em auditoria.

Em termos globais regista-se uma diminuição dos fluxos para a UE de € 73,5 M, face a 2014, em razão essencialmente da diminuição dos "Recursos próprios RNB" (€ -84,2 M), os quais, em termos líquidos, continuam a ter um peso preponderante (70,8%), embora menor do que no ano anterior (74,4%).

Registaram-se aumentos parcelares nos itens "Compensação ao Reino Unido", "Direitos aduaneiros" e "Recursos próprios IVA", que, no conjunto, implicaram um acréscimo de € 50,7 M, o qual foi, em parte, compensado pelo aumento das restituições de recursos próprios não tradicionais (€ 34,9 M).

Tal como no ano anterior, em 2015 não ocorreram transferências a título de "Redução do RNB Suécia e Holanda", sendo apenas efetuadas quando a Decisão 2014/335/UE, Euratom do Conselho, de 26/05, entrar em vigor, embora com efeitos retroativos a 01/01/2014.

No decurso da auditoria realizada é de destacar:

♦ Apesar da boa prática registada quanto à decisão de se pagar condicionalmente os montantes solicitados pela Comissão, continuaram a verificar-se atrasos nos pagamentos, o que faz onerar o Estado Português em encargos acrescidos. Neste âmbito foram identificados constrangimentos no circuito dos pagamentos dos processos de recursos próprios tradicionais não cobrados, em especial delongas na análise dos processos por parte da AT e da emissão dos despachos pelo SEAF, inviabilizando o pagamento nos prazos fixados pela Comissão Europeia;

♦ Foram pagos € 2,6 M de juros, relativos a processos de forma geral muito antigos, acarretando encargos acrescidos para o Estado por não terem sido pagos nos prazos comunicados pela Comissão, verificando-se, numa situação, que o valor destes juros representou cerca de 11 vezes a dívida inicial, tendo também sido pago após a data fixada, situação suscetível de gerar igualmente novos encargos com juros.

Sobre esta matéria o Gabinete do Ministro das Finanças informou que já foram tomadas medidas pelo Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais "*por forma a estabelecer um mais célere e eficiente circuito de autorização, garantindo desta forma a disponibilização em tempo útil dos recursos próprios tradicionais à CE*".

5.3. Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

5.3.1. Reflexo das transferências da União Europeia na CGE

Os elementos constantes da CGE respeitantes aos fluxos financeiros provenientes da UE foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras dos fundos europeus ([345]) e com os elementos de suporte da DGO e do IGCP ([346]). Foi também considerada a informação obtida junto de beneficiários diretos de apoios no âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária ([347]).

Quanto aos valores indicados no quadro 74 da CGE, verificou-se que as diferenças ocorreram nos itens "PAIC" e "Diversos", como se evidencia no quadro seguinte. Também é de notar que não foi autonomizado o montante relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAC), tendo sido incorretamente incluído no item "FSE", conforme reconhecido pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, e também referido pela DGO, em sede de contraditório.

Quadro 56 — Transferências da União Europeia — Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (valor) (3)=(1)-(2)
Transferências da UE para Portugal	**2 368,7**	**2 420,6**	**-51,9**
FEDER	687,3	687,3	0,0
FSE	460,6	441,1	19,5
IFOP/FEP/FEAMP	50,4	50,4	0,0
Fundo de Coesão	148,6	148,6	0,0
FEOGA-Garantia/FEAGA	671,8	671,8	0,0
FEADER	288,0	288,0	0,0
FEAC	0,0	19,5	-19,5
PAIC	38,4	105,1	-66,7
Diversos	45,4	30,6	14,8
Restituições e reembolsos	-21,8	-21,8	0,0

Fonte: CGE 2015, IGCP, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IFAP e beneficiários de transferências diretas da CE.

À semelhança do referido em Pareceres anteriores, a CGE 2015 não evidencia todos os fluxos financeiros recebidos da UE no ano, contribuindo para este facto o carácter menos centralizado das transferências relativas a PAIC ou a dotações diversas do orçamento comunitário (sem recurso a entidades pagadoras nacionais), a sua frequente tramitação fora da tesouraria do Estado e a falta de comunicação à DGO pelos respetivos beneficiários públicos.

Assim, apesar do procedimento instituído de reporte à DGO dos montantes recebidos diretamente da UE pelas entidades sujeitas à disciplina orçamental ([348]), este dever não foi ainda cumprido por várias delas, pelo que se revela necessária a promoção do respetivo cumprimento junto das referidas entidades.

Também, como foi observado pelo Tribunal no PCGE 2014, o item "PAIC" deveria não só refletir os montantes relativos ao 7.º PQ e ERASMUS+ mas abranger todas as transferências inerentes aos demais PAIC. Assim, não se compreende que a CGE 2015 registe apenas € 38,4 M em "PAIC" pois só a Agência Nacional ERASMUS Educação e Formação reportou, no ano de 2015, o valor de € 43,1 M. Por outro lado, os dados constantes da CGE também não são consistentes com os registos do IGCP relativos às transferências da UE para esta Agência (€ 43,3 M).

Questionada a DGO, esta, em sede de contraditório, referiu não ter considerado a Agência Nacional ERASMUS+ Educação e Formação na rubrica "PAIC", o que não se entende, por não ser consistente com a prática seguida nos anos anteriores e esta ser uma entidade de intermediação de fundos europeus. Por seu turno, o IGCP, sobre a rubrica "Diversos", na sua resposta, refere que irá diligenciar no sentido da melhor identificação das transferências ordenadas pela CE, da conta por si titulada, domiciliada na tesouraria do Estado.

Na CGE de 2015 os mapas que contêm informação sobre a execução orçamental da despesa por fonte de financiamento são o mapa 22 — "Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados", o mapa 31 "Discriminação das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos", os mapas 53 a 62 relativos a "Projetos " e o mapa "Elementos informativos sobre os programas orçamentais", sendo apenas este último aquele que, apesar de não dispor de informação agregada, permite obter totais globais sobre as fontes de financiamento da despesa orçamental.

Ora, para a evidência do financiamento comunitário, a informação constante do mapa "Elementos informativos sobre os programas orçamentais" deveria ser agregada por fonte de financiamento, à semelhança do mapa 53 relativo aos "Projetos", de modo a espelhar o montante da despesa cofinanciada por cada um dos fundos europeus, por programa orçamental.

Embora os dados disponibilizados sobre a execução orçamental no SIGO não sejam totalmente comparáveis com os dados oriundos das Autoridades de Certificação uma vez que nestas últimas a despesa corresponde a despesa validada e não a pagamentos efetivos, os totais de cada fundo europeu deveriam ser próximos em milhões de euros, o que continua a não se verificar.

Dessa análise comparativa resultam divergências acentuadas, na generalidade dos fundos (€ 1.139,9 M no FEDER, € 514,1 M no FEAGA/FEOGA Garantia, € 389,4 M no Fundo de Coesão e € 375,0 M no FEADER), que podem traduzir a aplicação do modelo de registo preconizado pela DGO, se estas diferenças corresponderem realmente a execução financeira de fundos comunitários sem cofinanciamento público nacional,

situação em que os serviços registam a receita e a despesa como extraorçamental ([349]), ou podem representar uma incorreta classificação económica das operações.

Revela-se, assim, necessário que, no domínio dos fundos europeus, exista informação sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental, dado o relevo desta informação para a análise da execução dos fundos provenientes da UE.

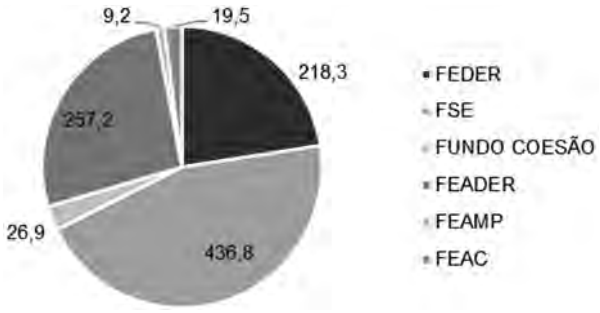
Verificou-se, ainda, que a tentativa de adaptação dos códigos para as fontes de financiamento relativas ao financiamento da UE para o novo período de programação 2014-2020, não permite uma utilização correta pelos serviços, constituindo fator de erro no registo das operações. Revela-se assim necessária a revisão das fontes de financiamento respeitantes aos fundos europeus.

5.3.2. Fluxos relativos ao Período de Programação 2014-2020

Em 2015 ocorreram transferências da UE destinadas ao Portugal 2020 no valor de € 948,4 M e de € 19,5 M para o FEAC.

Gráfico 11 — Fluxos financeiros recebidos da União Europeia em 2015 (Portugal 2020)

(em milhões de euros)



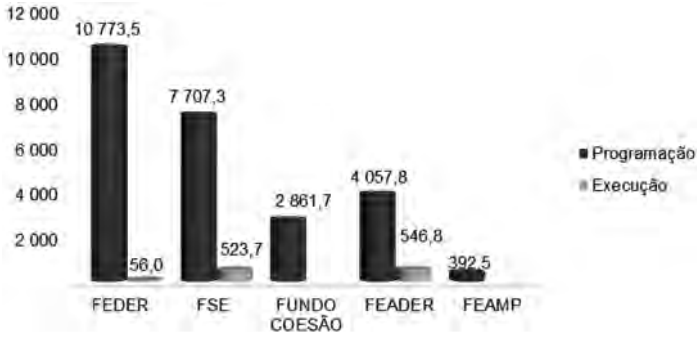
Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

Dos fluxos financeiros rececionados da UE, € 462,1 M deveram-se a pré-financiamentos e € 505,8 M foram transferidos para reembolso de despesa do FSE (€ 133,2 M, PO Inclusão Social e Emprego; € 163,0 M, PO Capital Humano) e do FEADER (€ 191,9 M, PDR Continente 2020; € 17,7 M, PRORURAL+).

Para o período de programação do Portugal 2020 está prevista a execução de despesa comunitária no valor total de € 25.792,8 M. Muito embora o início da execução financeira estivesse previsto para 2014, apenas o FEADER registou execução nesse ano. Segundo apurado, em 2015 teve, por sua vez, início a execução financeira do FSE e FEDER ([350]), não tendo ainda sido registada qualquer execução financeira no âmbito do Fundo de Coesão ([351]) e do FEAMP.

Gráfico 12 — Execução financeira acumulada do Portugal 2020

(em milhões de euros)



Nota: A Agência para o Desenvolvimento e Coesão, em contraditório, referiu valores de programação do FEDER e FSE que não coincidem com os do Acordo de Parceria.

Fonte: Programação: Acordo de Parceria; Execução: Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

Em termos acumulados a despesa elegível validada no âmbito do Portugal 2020 ascendeu a € 1.226,8 M. Deste valor € 1.126,5 M respeitou a financiamento comunitário, representando taxas de execução de 4,2% para a despesa elegível e de 4,4% para a despesa comunitária, refletindo um nível de execução financeira muito baixo, apesar de o FEADER e o FSE apresentarem níveis de execução superiores ([352]).

O PO Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, os PO Regionais do continente e o PO Assistência Técnica apesar de já terem iniciado a aprovação de projetos, não apresentaram execução financeira/despesa validada até final de 2015. O PO MAR 2020, cuja Decisão de aprovação pela CE só sucedeu a 30/11/2015, ainda não tinha iniciado a aprovação de operações.

A Agência para o Desenvolvimento e a Coesão, enquanto entidade de coordenação técnica geral do Portugal 2020, em sede de contraditório, veio alegar valores de execução diferentes dos apresentados pelo IFAP para os PDR 2020, enquanto autoridade de certificação e organismo pagador do FEADER (em € 149 M) ([353]), traduzindo necessidade de maior articulação de forma a garantir a interoperabilidade que assegure a coerência e fiabilidade desta informação.

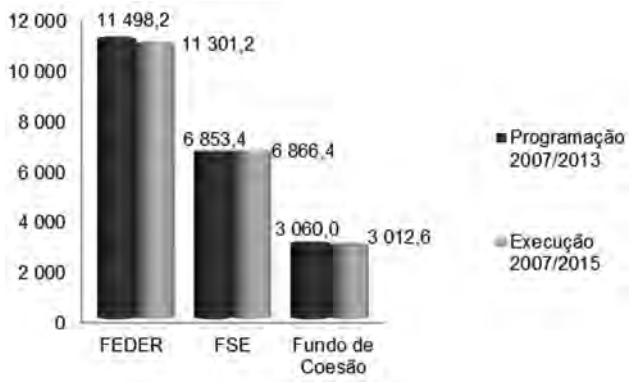
5.3.3. Fluxos relativos ao Período de Programação 2007-2013

5.3.3.1. Execução do QREN

Neste âmbito, as transferências oriundas da UE no ano de 2015 totalizaram € 561,4 M, o que representa apenas 2,6% no total da programação comunitária para o QREN, refletindo o facto de se tratar do último ano de execução.

Gráfico 13 — Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31/12/2015

(em milhões de euros)



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão

A despesa pública acumulada validada no âmbito do QREN ascendeu a € 25.820,9 M. Deste valor € 21.180,2 M respeitam a financiamento comunitário, representando taxas de execução ([354]) de praticamente 100% para a despesa pública e de 98,9% para a despesa comunitária.

Conforme se observa os níveis de despesa validada alcançados aproximam-se dos 100% nos três fundos europeus, ultrapassando inclusivamente as dotações atribuídas, nalguns casos.

Os dados obtidos sobre o QREN, a 31/12/2015, não correspondem ainda à informação final de encerramento dos PO uma vez que a Autoridade de Certificação não apresentou os respetivos pedidos de saldo final, o que ocorrerá até 31/03/2017, nos termos acordados com a CE.

5.3.3.2. Execução dos Programas Operacionais financiados pelo FEADER e FEP

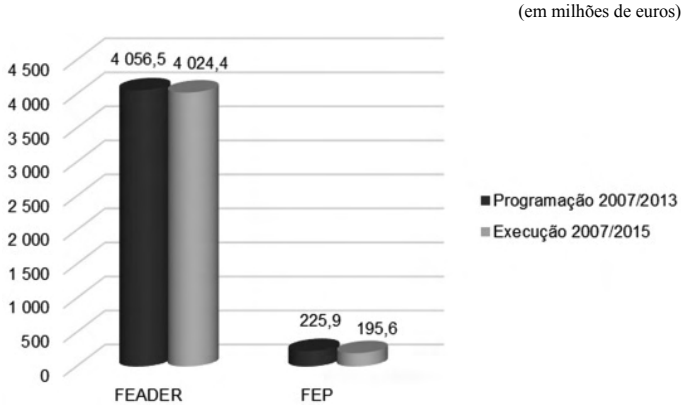
No âmbito do FEADER foram rececionados em 2015 € 30,8 M, dos quais € 23,3 M destinados ao PRODERAM e € 7,5 M ao PRORURAL.

No final de 2015 o PRODER, o PRORURAL e o PRODERAM apresentavam taxas de execução de 99,6%, 97,2% e 94,9%, respetivamente, e o PRRN evidenciava uma taxa de 101,1%.

O PROMAR registou uma taxa de execução mais baixa, de 86,6% ([355]), mas a respetiva conclusão foi prorrogada até 31/03/2017.

Gráfico 14 — Programação e execução acumulada do FEADER e do FEP, em 31/12/2015

(em milhões de euros)



Fonte: IFAP

5.3.4. Outros fluxos

Os fluxos financeiros oriundos da UE, no âmbito do FEAGA, ascenderam, em 2015, a € 671,8 M, dos quais € 669,0 M para os mercados agrícolas, € 2,4 M para a gestão centralizada das medidas veterinárias e € 0,4 M para a gestão centralizada das pescas. A execução financeira do ano evidenciou pagamentos no montante de € 625,8 M, tendo ocorrido, porém, no mesmo período, devoluções no valor de € 79,6 M. Dos dados disponíveis sobre a campanha de 2015 destacam-se os pagamentos respeitantes às Ajudas Diretas Dissociadas (€ 265,9 M), a Outras Ajudas Diretas (€ 234,4 M) e aos Produtos do Sector Vitivinícola (€ 60,5 M).

No âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária foram identificados € 105,1 M de transferências em 2015, sendo de especial relevância o Programa Erasmus + (€ 43,1 M) e o Horizonte 2020/7.ºPrograma Quadro (€ 33,4 M).

Em relação aos anteriores períodos de programação, verificaram-se, ainda, em 2015, algumas transferências (€ 33,6 M) no âmbito dos saldos finais de projetos do Fundo de Coesão II.

Finalmente, o IGCP classifica como "Diversos" € 37,2 M que transitaram pela tesouraria do Estado, oriundos de dotações comunitárias diversas. Dado que nesse valor estão incluídos montantes referentes a PAIC e ao FEAGA, apenas se considerou como "Diversos" € 30,6 M (cfr. Quadro 56).

6. Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

Os fluxos financeiros da administração central com o sector público empresarial (SPE) ([356]) estão identificados na CGE, nuns casos, através da respetiva classificação económica, noutros, englobados em classificações em que essa especificação não existe. Isto porque o classificador económico das receitas e das despesas ([357]) 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 o cumprimento pelo Tribunal de Contas do disposto na alínea d) do n.º 1 do art. 41.º da Lei 98/97, de 26/08. 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.

O Ministro das Finanças e a DGO, ouvidos em contraditório, não se pronunciaram.

No Relatório do OE para 2015 , dando cumprimento ao disposto na LEO ([358]) e a anteriores recomendações do Tribunal, foram incluídos elementos informativos sobre as "transferências orçamentais para as empresas públicas" ([359]).

Em 2015, os fluxos financeiros entre o OE e o SPE foram os que se sintetizam no quadro seguinte:

Quadro 57 — Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE

(em milhões de euros)

Classificação económica	Receitas provenientes do SPE	Despesas destinadas ao SPE	Saldo
Juros	138	-	138
Dividendos e participações nos lucros	202	-	202
Transferências e subsídios	5	225	-220
Empréstimos a m. l. prazos (líquidos de reembolsos)	-	630	-630
Aumentos de capital e outros ativos financeiros	-	3 058	-3 058
Alienação de partes sociais de empresas	1	-	1
Total	**347**	**3 913**	**-3 566**

Fonte: CGE 2015 e serviços processadores.

Desses fluxos resultou um saldo global desfavorável para a administração direta do Estado de € 3.566 M e que se deveu, essencialmente, à despesa com *empréstimos a médio e longo prazos* e aumentos de capital (*ações e outras participações*), que atingiram € 3.687 M.

6.1. Fluxos financeiros para o SPE

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

Quadro 58 — Fluxos financeiros para o SPE

(em milhões de euros)

Classificação das despesas	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
Despesas correntes	127	68	195	5,0
Transferências correntes	66	62	131	3,3
Sociedades (a) não financeiras/Públicas	2	16	18	0,5
Serviços e fundos autónomos (EPR)	66	46	(e) 112	2,9
Subsídios	58	-	59	1,5
Sociedades (a) não financeiras/Públicas	36	-	37	0,9
Sociedades financeiras / Bancos e outras instituições financeiras (b)	22	-	(e) 22	0,6
Outras despesas correntes (c)	-	6	6	0,1
Despesas de capital	3 704	13	3 718	95,1
Transferências de capital	19	11	30	0,8
Sociedades (a) não financeiras / Públicas	7	7	14	0,4
Serviços e fundos autónomos (EPR)	12	4	(e) 16	0,4
Ativos financeiros	3 686	2	3 688	94,2
Empréstimos a médio e longo prazos (líquidos de reembolsos) (d)	628	2	630	16,1
Ações e outras participações / Sociedades (a) não financeiras / Públicas	122	-	122	3,1
Ações e outras participações / Serviços e fundos autónomos (EPR)	2 906	-	2 906	74,3
Outros ativos financeiros	30	-	30	0,8
Total	**3 831**	**81**	**3 913**	**100,0**
(%)	**97,9**	**2,1**	**100,0**	

(a) Sociedades e quase sociedades.

(b) Valores apurados junto dos respetivos serviços processadores, tendo-se excluído do total da rubrica as importâncias não referentes ao SPE.

(c) Subsídios concedidos pelo IEFP, incorretamente classificados nesta rubrica.

(d) As despesas com empréstimos concedidos pelo Estado ascenderam a € 1.009 M e os reembolsos a € 379 M.

(e) Relativamente ao quadro A 32 – «Transferências e subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais», do Relatório da CGE 2015, verificam-se divergências, totalizando € 150 M, por este não incluir as transferências correntes (€ 112 M) e de capital (€ 16 M) para EPR, nem os subsídios a sociedades financeiras públicas (€ 22 M).

Fonte: CGE 2015 e serviços processadores.

O total dos fluxos destinados ao SPE (incluindo EPR) evidenciados na CGE é de € 3.913 M. Deste montante, € 3.831 M (97,9%), realizados por serviços integrados, com destaque para os aumentos de capital (€ 3.027 M) e para a concessão de *empréstimos a médio e longo prazos*, líquidos de reembolsos, (€ 628 M) de que beneficiaram as empresas identificadas no quadro seguinte:

Quadro 59 — Empresas beneficiárias de empréstimos, aumentos de capital e indemnizações compensatórias

(em milhões de euros)

Empresas	Empréstimos a médio e longo prazos (a)			Aumentos de capital (a)	Indemnizações compensatórias (b)	Outras verbas (c)	Total
	Concessão	Reembolsos	Líquido				
Transportes e Infraestruturas rodoviárias e-ferroviárias	573	353	219	2 610	61	18	2 909
Infraestruturas de Portugal (EPR)	-	-	-	1 617	35	(1) 3	1 656
CP (EPR)	-	-	-	683	2	(1) (2) 3	689
Metro do Porto (EPR)	549	353	196	-	3	(1) 2	200
Metropolitano de Lisboa (EPR)	-	-	-	189	2	(1) 2	193
CARRIS	-	-	-	116	2	(1) 1	119
STCP	12	-	12	(d) 3	4	(1) 2	21
Transtejo e Soflusa (EPRs)	12	-	12	1	2	-	15
SATA	-	-	-	-	11	-	11
Metro do Mondego (EPR)	-	-	-	-	-	(1) (3) 5	5
Parvalorem, Parups, e Parparticipadas (EPRs)	408	-	408	53	-	-	461
Parpública (EPR)		-	-	295	-	-	295
Empresarialização dos hospitais (14 EPRs)	-	-	-	49	-	-	49
OPART (EPR), TNDM II e TN S. JOÃO (EPR)	-	-	-	-	22	-	22
EDIA - Empresa Desenvolvimento e Infra-Estruturas Alqueva (EPR)	-	-	-	(d) 18	-	-	18
LUSA - Agência de Notícias de Portugal	-	-	-	-	13	-	13
Administrações portuárias (APFF, APL e APVC)	-	-	-	-	-	(1) 4	4
Sociedade Portugal Venture Capital Iniciative	-	-	-	3	-	-	3
EMPORDEF - Empresa Portuguesa de Defesa (EPR)	1	-	1	-	-	-	1
PARQUE EXPO 98 (EPR)	-	-	-	-	-	(4) 1	1
Parque Escolar (EPR)	23	23	-	-	-	-	-
Vianapolis (EPR)	-	1	-1	-	-	-	-1
Total	**1 005**	**377**	**628**	(d) **3 027**	**97**	**23**	**3 776**

(a) Por conta do Cap. 60 – Despesas excecionais do Ministério das Finanças.

(b) As indemnizações compensatórias foram atribuídas pela RCM 31/2015, de 13/05, e processadas por conta dos orçamentos do Ministérios das Finanças (€ 34 M), da Economia (€ 45 M) e da Presidência do Conselho de Ministros (€ 45 M).

(c) Outras transferências dos Ministérios: (1) da Economia; (2) da Defesa Nacional (Portaria 471/78, de 19/08); (3) das Finanças; (4) da Economia.

(d) Foi, ainda, aumentado o capital da EDIA e dos STCP em € 3 M, cada, por conversão de créditos (empréstimos vencidos e juros).

Fonte: CGE 2015 e serviços processadores.

Às 41 empresas foram entregues € 3.776 M, correspondentes a 96,5% dos fluxos para o SPE. Foram principais beneficiárias as empresas de transportes e de infraestruturas que receberam € 2.909 M [com destaque para a Infraestruturas de Portugal (€ 1.656 M), CP (€ 689 M), Metro do Porto (€ 200 M) e Carris (€ 193 M)], as sociedades veículo criadas no âmbito do BPN (€ 461 M) ([360]) e a Parpública (€ 295 M)].

Com a classificação económica *subsídios a sociedades financeiras* a CGE evidencia o montante de € 59 M. Pelas razões apontadas (o classificador económico da despesa não distingue entre sociedades financeiras públicas e sociedades financeiras privadas) não é possível quantificar o montante destinado às instituições financeiras do SPE, tendo-se, no entanto, apurado junto da DGTF que, daquele montante, foi pago à CGD a quantia de € 22 M referente a bonificação de juros.

Têm também significado as *transferências correntes* efetuadas pelo subsector dos SFA para empresas públicas (incluindo EPR), que totalizaram € 30 M, com destaque para as efetuadas pelo Turismo de Portugal para a AICEP (€ 16 M), do IGFEJ para a Estamo (€ 9 M) e pelo Fundo de Fomento Cultural para os Teatros D. Maria II e S. João e para a OPART (€ 4M). As *transferências de capital* para empresas públicas atingiram € 8 M, dos quais € 5 M pelo IFAP

A despesa em *outros ativos financeiros* foi de € 30 M, referente a pagamentos, por conta do Capítulo 60 — Despesas excecionais do Ministério das Finanças, em execução de avales concedidos ao Fundo de Contragarantia Mútuo (€ 25 M) e à Parque Expo'98 (€ 5 M).

Em 2015, foram ainda autorizadas operações relacionadas com entidades do SPE, no montante de € 9 M, referentes à assunção de passivos e à regularização de responsabilidades de sociedades anónimas de capitais públicos, previstas no art.º 122.º da LOE 2015.

6.2. Fluxos financeiros provenientes do SPE

As receitas provenientes do SPE constam do quadro seguinte, sendo de notar que, dadas as já mencionadas limitações do classificador económico, a CGE apenas especifica os fluxos de *juros* e de *transferências correntes* com origem em "sociedades não financeiras públicas". Nos restantes casos os valores constam da CGE de forma agregada, tendo-se determinado os que respeitam a entidades do SPE através do exame da informação prestada pelos serviços recebedores.

Quadro 60 — Fluxos financeiros com origem no SPE

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
Receitas correntes	**339**	**6**	**346**	**99,6**
Rendimentos de propriedade	339	1	340	97,9
Juros / Sociedades (*) não financeiras públicas	9	-	9	2,6
Juros / Bancos e outras instituições financeiras	81	-	81	23,4
Juros / Administrações públicas / SFA (EPR)	48	-	48	13,8

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
Dividendos e participações nos lucros de sociedades (*) não financeiras (**)	10	1	11	3,2
Dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras (**)	191	-	191	55,0
Transferências correntes de Sociedades (*) não financeiras/Públicas		2	2	0,5
Transferências correntes de Sociedades financeiras/Públicas	-	3	3	0,9
Receitas de capital	**-**	**1**	**1**	**0,4**
Transferências de capital	0	0	0	0,0
Ativos financeiros, dos quais	-	1	1	0,4
Empréstimos a médio e longo prazos / SFA (EPR)	(a)			
Unidades de Participação	-	1	1	0,4
Outros ativos financeiros		0	0	0,1
Total	**339**	**8**	**347**	**100,0**
(%)	**97,7**	**2,3**	**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 € 377 M, montante deduzido à despesa com empréstimos (cfr. Quadro 57 e Quadro 58).

Fonte: CGE 2015 e serviços processadores.

O total dos fluxos provenientes do SPE foi de € 347 M, correspondendo as *receitas correntes* a 99,6% e *as de capital* a 0,4% do total, constituindo receita dos serviços integrados € 339 M (97,7%) e dos serviços e fundos autónomos € 8 M (2,3%).

Destacam-se os *dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras* que ascendeu a € 191 M que respeitam ao Banco de Portugal. De *juros de bancos e outras instituições financeiras* públicas foram recebidos € 81 M (pagos pela CGD, referentes a obrigações de capital contingente) e de *juros* de empresas públicas EPR € 48 M (dos quais € 44 M pagos pela Metro do Porto).

7. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

O exame dos fluxos de receita e de despesa, orçamental e extraorçamental, entre a administração central, incluindo a segurança social, e as administrações regional e local ([361]) 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 ([362]).

O OE prevê as transferências da administração central para as regiões autónomas no mapa XVIII (*"Transferências para as regiões autónomas"*), para os municípios no mapa XIX (*"Transferências para os municípios"* — FEF, FSM e IRS) e para as freguesias no mapa XX (*"Transferências para as freguesias"* — FFF).

A CGE, por sua vez, integra apenas mapas relativos às transferências para as regiões autónomas e para os municípios (mapas XVIII e XIX), que não sistematizam nem contêm a totalidade dos fluxos financeiros com as administrações regional e local. O Relatório da Conta inclui (quadros 58 — *Fluxos financeiros com a Administração Regional* e 61 — *Fluxos financeiro entre a Administração central e a Administração Local*) informação adicional, mas não os fluxos processados através de operações extraorçamentais.

Com base na informação recolhida pelo Tribunal, o quadro seguinte faz essa sistematização e apura diferenças.

Quadro 61 — Fluxos financeiros para as Administrações Regional e Local em 2015

(em milhões de euros)

	OE (inicial)	CGE (Mapas XVIII, XIX e Quadros 58 e 61)	Valores da execução apurados TC	Diferença
Regiões Autónomas	**455**	**827**	**1 057**	**230**
Mapas e quadros orçamentais	**455**	**827**	**827**	**-**
Transferências da administração central (Mapa XVIII)	423	467	467	-
Transferências da segurança social (Mapa XII)	32	41	41	-
Empréstimos da administração central	-	319	319	-
Operações extraorçamentais	**-**	**-**	**230**	**230**
Autarquias Locais	**2 305**	**2 967**	**3 414**	**446**
Mapas e quadros orçamentais	**2 492**	**2 967**	**2 951**	**16**
Transfer. da adm. central para municípios (Mapa XIX)	2 303	2 302	2 286	16
Transfer. da adm. central para freguesias Mapa (XX)	187	-	-	-
Outras transfer. e subsídios para municípios e freguesias	-	572	572	-
Empréstimos da administração central	-	87	87	-
Transferências e subsídios da segurança social (Mapa XII)	2	6	6	-
Operações extraorçamentais	**-**	**-**	**463**	**463**

Fonte: OE, CGE, SIGO e informação prestada pelas entidades.

Nos fluxos da administração central para as regiões autónomas, não constam do mapa XVIII da CGE os *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 319 M), embora constem do quadro 58. As operações extraorçamentais (€ 230 M) não constam em nenhum.

Relativamente às autarquias locais, os mapas XIX e XX do OE e XIX da CGE, incluem as transferências para os respetivos fundos (FEF, FSM e FFF) e a participação variável dos municípios no IRS ([363]), mas não consideram um conjunto de fluxos que totalizam € 1.122 M: outras *transferências* e *subsídios* (€ 572 M), *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 87 M) e, do mesmo modo que no quadro 61, as operações extraorçamentais (€ 463 M).

7.1. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas

7.1.1. Da Administração Central para as Regiões Autónomas

O OE previa, inicialmente, *transferências* para a administração regional no montante de € 423 M (€ 171 M para a Madeira e € 251 M para os Açores) ([364]), valor que não incluía os *ativos financeiros/empréstimos* (€ 324 M) e as *transferências* e *subsídios* da segurança social (€ 32 M).

Este valor global inicial, de € 779 M, sofreu acréscimos de € 67 M (€ 46 M na administração central e € 20 M na segurança social), ascendendo no final a € 846 M. A execução orçamental foi de € 827 M (incluindo € 41 M da segurança social), mais € 173 M que em 2014, conforme se mostra no quadro seguinte:

Quadro 62 — Fluxos financeiros destinados à Administração Regional

(em milhões de euros)

Entidades pagadoras	Tipologia	Pagamentos		Variações
		2014	2015	2015/2014
Operações orçamentais				
Região Autónoma dos Açores		**252**	**251**	**-1**
DGTF - Cap. 60	Subsídios	-	-	-
Gabinete do Representante RAA	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	251	251	-
ACSS, IFAP, INAC, IHRU e IAPMEI	Diversas	1	-	-1
Região Autónoma da Madeira		**366**	**535**	**169**
DGTF - Cap. 60	Empréstimos a médio e longo prazos	193	319	127
Gabinete do Representante da RAM	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	173	216	43
Total Regiões Autónomas		**618**	**786**	**168**
Segurança Social		**36**	**41**	**5**
Total das Operações orçamentais das Regiões Autónomas		**654**	**827**	**173**
Operações extraorçamentais				
Região Autónoma dos Açores		**142**	**146**	**4**
Agência para o Desenv. e Coesão	FEDER, FSE e Fundo de Coesão	140	143	2
IFAP	ACES e PROMAR	1	3	1
Região Autónoma da Madeira		**45**	**85**	**40**
Agência para o Desenv. e Coesão	FEDER, FSE, Fundo de Coesão e PO Intervir+	41	83	42
IFAP	PRODERAM, PRODER e MPM	4	2	-2
Total das Operações Extraorçamentais das Regiões Autónomas		**186**	**230**	**44**
Total geral		**840**	**1 057**	**217**

Fonte: SIGO e informação prestada pelas entidades intervenientes, designadamente no que toca às operações extraorçamentais, pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão e pelo IFAP.

Dos € 827 M executados por operações orçamentais, 56,4% (€ 467 M) resultaram da aplicação da Lei das Finanças Regionais ([365]) (Açores — € 251 M e Madeira — € 216 M) e 38,6% (€ 319 M) decorreram de *empréstimos a médio e longo prazos* à Madeira. O valor remanescente, € 41 M, respeita à segurança social.

Os fluxos extraorçamentais totalizaram € 230 M, € 146 M destinados aos Açores e € 85 M à Madeira. Segundo a informação recolhida junto das entidades executoras, estes fluxos corresponderam à execução de fundos comunitários, maioritariamente do FEDER e P.O. INTERVIR+ (Açores - € 72 M e Madeira - € 44 M), FSE (Açores - € 38 M e Madeira - € 21 M) e Fundo Coesão (Açores - € 33 M e Madeira - € 18 M).

7.1.2. Das Regiões Autónomas para a Administração Central

Os fluxos orçamentais que constituíram receita da administração central proveniente das administrações regionais constam do quadro seguinte:

Quadro 63 — Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central

(em milhões de euros)

Administração Central	Execução		Variação	
	2014	2015	Valor	%
Receita orçamental				
SI	74	81	7	10
Região Autónoma dos Açores	19	19	-	-1
Região Autónoma da Madeira	55	62	7	14
SFA	8	30	22	296
Região Autónoma dos Açores	6	5	-1	-17
Região Autónoma da Madeira	2	25	23	1 138
Total da receita orçamental	81	111	30	36
Receita extraorçamental	-		25	-
SFA				
Região Autónoma da Madeira	-	25	25	-
Total	**81**	**136**	**54**	**67**

Fonte: CGE, SIGO, SGR e informação prestada pela entidade recebedora quanto às operações extraorçamentais.

Do total das receitas, € 136 M (mais € 54 M do que em 2014), € 113 M provieram da Madeira e € 23 M dos Açores. Destaca-se no subsector dos SI, a DGTF, que recebeu € 80 M, relativos a reembolso de empréstimos e a juros.

Nas receitas recebidas das administrações regionais verifica-se uma diferença, em relação ao quadro 58 do Relatório da CGE, que não inclui € 70 M — € 45 M de juros recebidos e € 25 M de operações extraorçamentais.

7.2. Fluxos financeiros com as Autarquias Locais

7.2.1. Da Administração Central para as Autarquias Locais

O OE, no mapa XIX — *"Transferências para os municípios"*, previa a transferência de € 2.303 M ([366]), destinando-se € 2.146 M às autarquias do continente, € 94 M às dos Açores e € 63 M às da Madeira, incluindo o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), o Fundo Social Municipal (FSM) e a participação variável no IRS.

No mapa XX — *"Transferências para as freguesias"*, inscreveu-se € 187 M, respeitando € 178 M às freguesias do continente, € 16 M às da Madeira e € 7 M às dos Açores, correspondentes ao Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).

A execução, abrangendo a despesa orçamental (*transferências, subsídios e empréstimos*) e as operações extraorçamentais, foi a que se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 64 — Fluxos financeiros destinados à Administração Local

(em milhões de euros)

Entidade Processadora	Tipologia	Pagamentos		
		2014	2015	Variação 2015/2014
Direção-Geral das Autarquias Locais	Municípios – Fundo de Emergência Municipal	-	1	-
	Municípios – Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)	1 701	1 727	26
	Municípios – Fundo Social Municipal (FSM)	141	163	23
	Municípios – Transportes Escolares	23		-23
	Municípios – Participação no IRS	(1) 335	(2) 396	61
	Freguesias – Fundo de Financiamento (FFF)	184	187	3
	Freguesias – Remunerações dos Eleitos Locais	6	7	-
	Freguesias – Cooperação Técnica e Financeira	-	-	-
	Áreas Metropolitanas e Associações de Municípios	5	7	1
Subtotal DGAL		**2 396**	**2 490**	**94**
ARSLVT, ARSC, ARSN e INEM	Saúde	2	3	1
IHRU	Habitação	6	(3) 37	31
IFAP	Agricultura	3	7	4
Turismo de Portugal	Turismo	45	13	-32
IEFP	Emprego e Formação Profissional	59	40	-19
DRE's e estabeleci. de ensino não superior	Educação e ensino	304	292	-12
DGTF – Cap. 60 (Despesas excecionais)	Empréstimos a médio e longo prazos a municípios	155	51	-104
	Diversas	1	1	-1
Outros Organismos	Diversas	18	12	-6
Subtotal (SI e SFA excluído DGAL)		**594**	**455**	**-138**
Subtotal da despesa orçamental da administração central		**2 990**	**2 945**	**-45**
Segurança Social		**11**	**6**	**-5**
Total das operações orçamentais		**3 001**	**2 951**	**-50**
Operações Extraorçamentais				
DGAL	Municípios – Participação no IRS – Açores		8	8
	Municípios – Participação no IRS – Madeira		9	9
Agência para o Desenv. e Coesão	QREN, FEDER e Fundo de Coesão	355	421	66
IFAP	PRODER e Outros	24	26	2
Inst. da Conserva. da Natureza e Florestas	Baldios	1	-	-1
Total das operações extraorçamentais		**380**	**463**	**82**
Total geral		**3 381**	**3 414**	**33**

(1) Participação dos municípios do continente, dos Açores e da Madeira; (2) Participação apenas dos municípios do continente.

(3) Inclui € 36 M de empréstimos aos municípios.

Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

Do montante executado por operações orçamentais (€ 2.951 M), 84,4% (€ 2.490 M) foi processado pela DGAL, destinando-se € 2.289 M aos municípios, € 194 M às freguesias e € 7 M às áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, um aumento de € 94 M face a 2014, devido essencialmente à *"participação variável dos municípios no IRS"* (€ 61 M). Contudo o montante, em 2015, não pode ser diretamente comparável com o ano anterior, em que incluía também, incorretamente, o montante destinado aos municípios das regiões autónomas.

Dos € 2.303 M previstos no mapa XIX do OE para os municípios foram efetivamente transferidos pela DGAL € 2.290 M ([367]), tendo ocorrido retenções no valor de € 13 M devido a:

- € 1,6 M relativos a 0,1% do FEF dos municípios do continente, que constituiu receita própria da DGAL ([368]);
- € 1,5 M por incumprimento da prestação atempada de informação financeira à DGAL e à DGO ([369]);
- € 9,6 M por violação dos limites de endividamento [sendo que as reduções das transferências são afetas ao Fundo de Regularização Municipal ([370])].

A par dessas retenções, ocorreram restituições aos municípios no montante de € 13,9 M (€ 13,2 M — Fundo de Regularização Municipal; € 0,7 M — libertação de retenções por incumprimento de prestação de informação).

As verbas processadas pelas demais entidades (SI e SFA, exceto DGAL) atingiram € 455 M, menos € 138 M do que no ano anterior, em resultado da diminuição dos *empréstimos a médio e longo prazos*. Aquele montante, pago por diversos organismos, teve a seguinte utilização:

Gráfico 15 — Verbas para as Autarquias Locais excluindo os fluxos processados pela DGAL

(em milhões de euros)

Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

Nos pagamentos por outras entidades que não a DGAL, destacam-se os efetuados por serviços do Ministério da Educação € 292 M (64,1% do total), com relevo para as verbas destinadas a "pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar" (€ 174 M), a "componente apoio à família (€ 60 M) e a "assistentes operacionais" (€ 22 M).

Nas operações extraorçamentais, foram registados € 463 M, mais € 82 M do que em 2014, destacando-se as verbas transferidas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (€ 421 M) para financiamento dos projetos enquadrados no QREN, FEDER e Fundo de Coesão e pelo IFAP (€ 26 M para financiamento de projetos do PRODER e outros.

7.2.2. Das Autarquias Locais para a Administração Central

Os fluxos da administração local para a administração central são sintetizados no quadro seguinte:

Quadro 65 — Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central

(em milhões de euros)

Administração Central	Execução	
	2014	2015
Receitas orçamentais		
SFA	49	48
SI	139	151
Total operações orçamentais	**189**	**200**
Receitas extraorçamentais		
SFA	1	12
Total	**189**	**212**

Fonte: CGE, SIGO, SGR e informação prestada pela entidade recebedora quanto às operações extraorçamentais.

Destaca-se, no subsector dos SI, € 108 M de reembolsos à DGTF de empréstimos concedidos a diversas autarquias locais para reequilíbrio ou ajustamento financeiro e, nos SFA, € 36 M de recebimentos pela ACSS relativos a prestações de serviços de saúde, pelo SNS, a trabalhadores da administração local.

Também nas receitas recebidas de autarquias locais se constata uma diferença em relação ao quadro 61 da CGE, que não inclui € 12 M de juros recebidos.

Em contraditório, o Ministro das Finanças e a DGO referem que: *"(…) Os mapas XVIII e XIX referenciados tratam somente os fluxos com a natureza de transferências para as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais provenientes da Administração Central. A totalidade dos fluxos financeiros constam dos Quadros 58 e 61 no relatório da CGE 2015. Quanto à identificação detalhada de todas as operações extraorçamentais afigura-se uma matéria de gestão de tesouraria e que implica um classificador"* ([371]). Os mapas mencionados não incluem a totalidade dos fluxos orçamentais da administração central para as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais, enquanto os referidos quadros não abrangem as operações extraorçamentais.

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 ([372]) (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 ([373]) e relevada na CGE de acordo com o Classificador dos BF (CBF) ([374]).

A apreciação do Tribunal sobre a DF relevada na CGE ([375]) decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer que envolveram a formulação de questionários e exame das respostas dos serviços responsáveis, a revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e o exame de uma amostra representativa das operações de quantificação da DF. Do exame efetuado resulta que:

♦ A DF relevada na CGE de 2015 (€ 2.162 M) supera em 12,6% a de 2014 (€ 1.920 M) devido ao aumento de € 126 M em IRS, de € 78 M em ISP e de € 47 M em IS — *vide 8.1.1*.

♦ A CGE não releva toda a DF quantificada pela AT omitindo € 34 M em IRC — *vide 8.1.1*.

♦ A CGE releva € 379 M de DF em IS proveniente de três verbas da Tabela Geral do IS (TGIS) ([376]). Porém, foram ainda declarados € 117.855 M, por operações e atos isentos relativos às restantes verbas da TGIS, sem quantificação de DF pela AT, alegadamente por insuficiências do sistema de informação e controlo desse imposto. Acresce que a DF potencial resultante da aplicação das taxas mínimas previstas na TGIS aos montantes declarados ascende a € 115 M — *vide 8.1.2*.

♦ A informação disponível sobre os BF e a sua inventariação continuam insuficientes e, para a DF de 2015, não foram aprovadas as fontes de informação, a metodologia e os procedimentos de quantificação e de controlo da DF, afetando a sua quantificação integral e fiável — *vide 8.1.2*.

♦ A elevada concentração da DF em IRC reforça a necessidade de reavaliação dos respetivos BF para confirmação, formal e transparente, de que realizam os interesses públicos extrafiscais que determinaram a sua atribuição — *vide 8.1.3*.

♦ As deficiências detetadas nos sistemas e nos procedimentos de controlo da receita cessante afetam a integralidade e a fiabilidade da informação relativa aos BF, mantendo o Tribunal reservas sobre a DF relevada na CGE, manifestamente subavaliada — *vide 8.1.4*.

♦ A falta de um sistema de informação e controlo integrado e centralizado sobre os contratos de concessão de BF ao investimento e o deficiente exercício das competências legais das entidades públicas envolvidas afeta negativamente o impacto económico esperado — *vide 8.1.5*.

A falta de informação sobre parte dos BF — *vide 8.1.1* — a subavaliação da DF pela AT e a sua inadequada relevação na CGE, em suma, a subsistência das principais deficiências detetadas pelo Tribunal (e objeto recorrente das suas recomendações), constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

8.1.1. Subavaliação da despesa fiscal na CGE

A evolução da DF relevada nas CGE de 2013 a 2015 consta do quadro e do gráfico seguintes:

Quadro 66 – Evolução da despesa fiscal

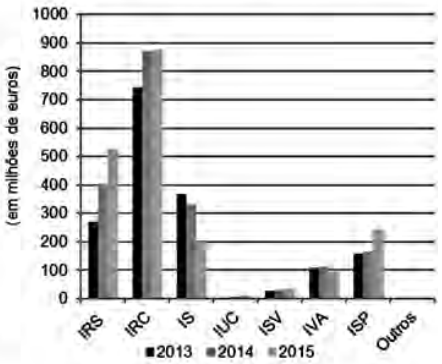
(em milhões de euros)

Imposto	Valor			Evolução		
	2013	2014	2015	2014/13	2015/14	2015/13
IRS	269	402	528	133	126	259
IRC	745	872	877	127	5	132
IS	370	332	379	-38	47	9
IUC		7	8	7	1	8
ISV	26	29	32	3	3	6
IVA	109	112	94	3	-18	-15
ISP	158	164	242	6	78	84
IABA+IT	2	2	2	0	0	0
Total	**1 678**	**1 920**	**2 162**	**241**	**242**	**483**

A DF em IRS e em IRC quantificada no ano é relativa ao exercício anterior.

Fonte: CGE.

Gráfico 16 – Evolução da despesa fiscal



A DF relevada na CGE de 2015 ([377]) [€ 2.162 M ([378])] supera a de 2014 ([379]) em 12,6% (€ 242 M). Para tal concorre o registo, pela primeira vez, da DF em IRC por "*dedução por lucros retidos e reinvestidos*" ([380]) (€ 47 M).

Porém, a CGE continua sem relevar toda a DF quantificada pela AT. Concretamente, € 34 M em IRC por "*reinvestimento dos valores de realização*" que o Tribunal tem concluído fundamentada e reiteradamente ser um BF ([381]). Além disso, por insuficiência de informação sobre os BF utilizados pelos contribuintes e por falta de metodologia para a quantificação da DF aprovada pela AT ([382]) ainda continua por quantificar e relevar a DF seguinte:

♦ Em IRC, por BF à "*dedução de prejuízos fiscais*" ([383]) e ao "*regime de tributação especial pelo grupo de sociedades*" ([384]) e, em IRS, por BF aos "*arrendatários de imóveis de fundos de investimento*" ([385]).

♦ Em IS, por operações e atos isentos enquadrados em 31 verbas da TGIS com taxas de imposto diferenciadas ([386]). A DF potencial resultante da aplicação das taxas mínimas previstas na TGIS aos montantes declarados ascende a € 115 M.

♦ Em IVA, por isenções e operações sujeitas a taxa reduzida ou intermédia ([387]).

A subavaliação da DF na CGE, por omissão de montantes conhecidos, é material e a ela acrescem valores indeterminados, também relevantes, suscitando reservas os primeiros e reparos os segundos.

8.1.2. Insuficiente quantificação da despesa fiscal

8.1.2.1. Impostos sobre o Rendimento

A DF em IRS relevada na CGE (€ 528 M) aumentou € 126 M (31,3%) dos quais € 80 M (133,4%) na DF por BF aos sujeitos passivos abrangidos pelo regime de tributação dos "*Residentes não habituais*" ([388]) e € 40 M (16,0%) na DF por BF a "*pessoas com deficiência*" (€ 292 M e 55,2% da DF do imposto).

A criação dos BF em IRS à "*Poupança de longo prazo*" e aos "*Trabalhadores deslocados no estrangeiro*" ([389]) sem medidas destinadas à cobertura da respetiva receita cessante não cumpriu a lei ([390]) e vai reduzir a receita do imposto (a partir de 2016), não contribuindo para a consolidação orçamenta ([391]). O regime fiscal relativo ao "*Mecenato cultural*" passou a estar expressamente previsto no EBF ([392]).

No âmbito da reforma da fiscalidade ambiental ([393]) (*Reforma da Fiscalidade Verde*) foram criados BF relativos ao "*apoio ao transporte rodoviário de passageiros e mercadorias*" ([394]), a "*despesas com sistemas de car-sharing e bike-sharing*" ([395]), a "*despesas com frotas de velocípedes*" ([396]) e "*incentivos fiscais à atividade silvícola*" ([397]).

Visando a neutralidade fiscal dessa reforma, para 2015, foi estimado que o aumento da DF em € 17,5 M e a diminuição da receita do IRS em € 148 M seriam compensados pelo aumento de € 165,5 M de receita fiscal com as restantes medidas a tomar neste âmbito. Porém, apesar da criação dos BF ter sido acompanhada por medidas destinadas à cobertura da respetiva receita cessante (como determina a LEO), parte da receita prevista não veio a ser obtida ([398]).

Acresce que a DF varia em função da atividade económica e da ação dos contribuintes beneficiários, não existindo limites quantitativos ou outra restrição orçamental para o respetivo valor, caraterística que reforça a necessidade do controlo da DF face ao risco de afetar materialmente a respetiva execução orçamental e a equidade do sistema fiscal.

A DF em IRC relevada na CGE (€ 876 M) apenas aumentou € 5 M (0,5%) com destaque para o acréscimo na DF por BF relativos a "*fundos de pensões e equiparáveis*" ([399]) (em € 152 M) e ao *Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)* ([400]) (em € 65 M) e para a redução da DF relativa ao *Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI)* (em € 149 M) e a revogação do BF a sociedades gestoras de participações sociais, empresas de capital de risco e investidores de capital de risco (menos € 50 M).

O CFEI visou o incentivo ao investimento produtivo (dedução à coleta do IRC de 20 % das despesas de investimento em ativos afetos à exploração, efetuadas entre 01/06/2013 e 31/12/2013, com o montante máximo de € 5 M por sujeito passivo). Apesar da sua redução em 2015, a respetiva DF ainda foi a quinta maior da DF em IRC (com € 69 M) ([401]) relevada na CGE — *vide 8.1.3*. Uma auditoria da IGF ([402]) detetou fragilidades e insuficiências no controlo e apuramento da DF desse BF por parte da AT e concluiu que o sistema de informação para o controlo do CFEI não assegura o apuramento rigoroso da DF deste BF.

Verificou-se ainda a redução de € 16 M na DF por BF *ao Investimento Contratual (Grandes Projetos de Investimento)* apesar da entrada em vigor de um novo Código Fiscal do Investimento ([403]) que visou, com a atribuição destes BF, a promoção da competitividade da economia portuguesa e um contexto fiscal mais favorável ao investimento.

Em 2015 foi quantificada a DF do BF em IRC criado em 2014 através da *Dedução por lucros retidos e reinvestidos* (DLRR) ([404]) verificando-se que gerou a sexta maior DF em IRC relevada na CGE (€ 47 M) — *vide 8.1.3*.

A DF em IRC por *"isenções definitivas"* (€ 45 M) diminuiu 8,5%. Contudo, subsiste a indevida quantificação de isenções de rendimentos não sujeitos a IRC ([405]) (€ 23 M e 51,1% dessa DF) ([406]).

A falta de fiabilidade da DF por isenções em IRC e a insuficiência dos procedimentos de controlo da sua quantificação faz sublinhar que, sendo a DF em IRC quantificada com base nos montantes declarados pelos contribuintes importa, face à sua relevância, intensificar os controlos inspetivos e/ou implementar outros mecanismos (*v.g. cruzamentos de dados*) para confirmar a veracidade dos elementos declarativos, definindo, assim, procedimentos de controlo para deteção e correção tempestiva de erros ([407]).

Além das omissões reportadas, relativas à falta de quantificação e de relevação na CGE — *vide 8.1.1.* — o método de cálculo utilizado na quantificação da DF em IRC continua a excluir os BF anualmente declarados por contribuintes com prejuízos fiscais ([408]), deficiência que concorre para a subavaliação da DF.

Em contraditório, a AT alega que a quantificação desta DF *"não está ainda a ser efetuada face à elevada complexidade e ao acréscimo de custos associados"*.

Ora, a CGE deve conter todos os elementos *"adequados a uma prestação clara e completa das contas públicas"* ([409]) e *"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"* ([410]).

8.1.2.2. Imposto do Selo

A DF em IS aumentou € 47 M (14,3%) devido ao acréscimo de € 51 M (19,9%) na DF do BF por *"Aquisição gratuita de bens, incluindo usucapião"* que representa 81,6% (€ 309 M) da DF do imposto relevada (€ 379 M).

Com a reforma da fiscalidade verde foi criado o incentivo fiscal à atividade silvícola (já referido em sede de IRS e IRC) consubstanciado numa isenção do IS ([411]).

Porém, a DF em IS continua subavaliada visto que os sujeitos passivos declaram outras operações e atos isentos [€ 117.855 M ([412])] cuja DF não foi quantificada nem relevada na CGE. Essa omissão é responsabilidade da AT porquanto ao não exigir a discriminação das isenções declaradas pelas correspondentes verbas da TGIS ([413]), não possibilita a determinação da taxa aplicável e o cálculo do imposto que seria devido na ausência de norma de isenção ([414]). A omissão é materialmente relevante visto que, da mera aplicação das taxas mínimas da TGIS às operações e aos atos isentos declarados (€ 117.855 M), resulta uma DF potencial de € 115 M.

Face ao quadro legal e à importância da quantificação da DF em IS, o Tribunal reitera a necessidade de a AT *"promover a correta aplicação da legislação e das decisões administrativas relacionadas com as suas atribuições e propor as medidas de caráter normativo, técnico e organizacional que se revelem adequadas"* ([415]), bem como de fundamentar adequadamente as suas opções técnicas.

A AT deve discriminar a DF em IS por natureza e função, aquando da inventariação dos respetivos BF, à semelhança do procedimento aplicado para os impostos sobre o rendimento com base em formulários (Anexo H em IRS e Anexo D em IRC) com estrutura idêntica ao Anexo Q da declaração anual.

Em contraditório, a AT alega *"que tecnicamente não é curial efetuar comparações entre o Anexo Q e os Anexos H, exigível em sede de IRS, e D em IRC"*.

Ora, exigindo a lei aos sujeitos passivos a declaração anual do valor tributável das operações e factos isentos de imposto do selo com a indicação das verbas da TGIS (Anexo Q) cabe à AT promover todas as iniciativas pertinentes no sentido de serem ultrapassadas as atuais insuficiências da informação em exercícios futuros, para obter a discriminação da DF em IS, por natureza e por função. Com efeito, as deficiências detetadas nos sistemas de informação e controlo da DF em IS continuam a constituir-se como verdadeiras limitações à sua rigorosa quantificação e suscitam a pertinência da tomada das ações corretivas necessárias por parte da AT para que essa DF passe a ser devidamente quantificada e relevada no Orçamento de Estado e na Conta Geral do Estado.

8.1.2.3. Imposto sobre o Valor Acrescentado

A DF em IVA (€ 94 M) provém, sobretudo, de isenções *às "forças armadas e de segurança* (€ 34 M) e a *"instituições particulares de solidariedade social"* (€ 25 M) que operam por restituição de imposto, correspondendo, respetivamente, a 35,7% e 26,7% da DF deste imposto.

A DF em IVA continua subavaliada na medida em que não é quantificada a despesa relativa a todas as operações isentas (v.g. nas operações internas, importações, exportações e transportes internacionais) ou sujeitas a taxa reduzida ou intermédia que visam prosseguir finalidades extrafiscais (v.g. sal, transporte de passageiros, alojamento hoteleiro, vinhos, máquinas agrícolas e espetáculos culturais) ([416]).

Em contraditório, a AT alega que *"nem todas as isenções são efetivamente despesa fiscal"*, o que vem reforçar a importância da completa e rigorosa inventariação dos BF, distinguindo os que são DF dos que são desagravamentos fiscais estruturais. Alega ainda que *"foi aprovado um Manual de quantificação da despesa fiscal que acolhe uma metodologia para o cálculo da despesa fiscal inerente às taxas reduzidas"* já *"utilizada na quantificação da despesa fiscal de IVA, reportada para efeitos do Orçamento de Estado de 2017"*. Como referido, só em 26/10/2016 o Ministério das Finanças enviou esse Manual ao Tribunal, sendo a sua aplicação à DF, a partir de 2016, suscetível de oportuno exame.

Para a DF de 2015 permaneceu por realizar a inventariação dos BF e os estudos técnicos necessários para proceder à rigorosa definição das fontes de informação e dos métodos de cálculo da DF em IVA.

8.1.3. Concentração da despesa fiscal em IRC

A DF em IRC continua concentrada num reduzido número de benefícios e beneficiários.

Quadro 67 — Principais benefícios da despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	DF	% DF no Total	DF dos DMB	% DF dos DMB
Fundos de pensões e equiparáveis e outros fundos isentos definitivamente	205	23,3	173	84,6
Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)	145	16,5	62	42,9
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social	140	15,9	2	1,1
Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE)	103	11,7	27	25,8
Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI)	69	7,9	8	12,1
Dedução por lucros retidos e reinvestidos pelas PME (DLRR)	47	5,4	3	5,6
Outras Isenções Definitivas	45	5,2	45	98,4
Subtotal da DF em IRC	**753**	**85,9**	**319**	**42,3**
Total da DF em IRC	**877**	**100,0**		

DMB – Dez Maiores Beneficiários.

Fonte: AT.

Os sete BF identificados no quadro anterior originaram € 753 M de DF (86% da DF do imposto), dos quais € 319 M (42%) respeitam aos dez maiores beneficiários (com maior DF por BF). Os BF em IRC atribuídos no âmbito de *"fundos de pensões e equiparáveis e outros fundos isentos definitivamente", do "RFAI" e a "pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social"* representam 56% (€ 489 M) da DF em IRC. Da DF por *"outras isenções definitivas"*, 98% (€ 45 M) respeita aos seus dez maiores beneficiários.

A elevada concentração da DF em IRC suscita a necessidade de reavaliação dos respetivos BF para confirmação, formal e transparente, de que realizam os interesses públicos extrafiscais que determinaram a sua atribuição ([417]). Com efeito, a concessão de BF só é justificável desde que vise relevantes motivos económicos ou de justiça social claramente definidos e quantificados.

Cabe ainda sublinhar que a manutenção de BF em IRC que operam por dedução à matéria coletável conduz a vantagens fiscais tanto maiores quanto maior é o rendimento do sujeito passivo ([418]) pondo em causa a equidade desses benefícios ([419]). A recomendação do Tribunal para o Governo rever o regime legal dos BF que operam por dedução à matéria coletável de IRC persiste sem ser acolhida ([420]).

O objetivo orçamental da redução do défice público, a elevada concentração da DF em IRC, o tempo já decorrido desde a última reavaliação dos BF (em 2005) e os demais aspetos enunciados conduzem o Tribunal a reiterar a necessidade de se dispor de uma nova reavaliação ([421]).

8.1.4. Inadequada relevação da despesa fiscal

A DF é referida no Relatório do OE, estimada no OE (mapa XXI) ([422]) e relevada na CGE (mapa 42). Porém, continua por relevar de forma completa e apropriada, desde logo, por não serem identificados todos os BF acompanhados da sua justificação económica e social, como a LEO determina ([423]). Subsiste, também, a inconsistência entre a previsão da DF no Relatório do OE (€ 7.846 M) e a inscrita no mapa XXI do OE (€ 1.312 M). A DF em IUC foi prevista no Relatório do OE (€ 7 M) mas não consta do respetivo mapa XXI, sendo relevada na CGE de 2015 (€ 8 M) ([424]).

A AT reconhece que a diferença de critérios na quantificação da DF entre OE e CGE conduz a resultados divergentes e a constrangimentos na sua comparação, sendo necessário uniformizar procedimentos através de um manual de quantificação da despesa fiscal ([425]).

A informação relativa à DF continua a não estar organizada segundo o mesmo critério nos documentos acima referidos (diferentes discriminações e denominações). Em IRS, ISP, IT, IABA e IS, a DF é relevada no mapa XXI do OE de forma agregada com indicação genérica do BF. Em IRC é indicada por tipo/modalidade técnica. Em IVA e ISV, é relevada por referência à norma ou ao diploma legal que prevê o respetivo BF ([426]). Apesar das melhorias evidenciadas na relevação da DF na CGE — a DF em IRC passou a ser desagregada por BF — a DF em ISV mantém-se relevada de forma agregada com indicação genérica do BF (*v.g.* "*outros benefícios*" representam 7,1% (€ 2 M) da DF desse imposto).

As deficiências da informação orçamental sobre a DF também se verificam na previsão do aumento de € 61 M no Relatório do OE para 2015 ([427]): a DF relevada na CGE em 2014 foi de € 1.920 M e a prevista no mapa XXI do OE para 2015 de € 1.312 M (menos 31,6%) e, por sua vez, a DF relevada na CGE de 2015 foi de € 2.162 M, mais 12,6% face a 2014.

A inconsistência da informação sobre a DF, sobretudo entre relatórios e respetivas leis do OE, em incumprimento da LEO ([428]), inviabiliza a comparação entre a DF orçamentada e a efetivamente realizada, que o PCGE deve comportar ([429]).

Para assegurar essa comparabilidade é necessário que a DF ([430]) apenas contenha a previsão e a estimativa das receitas cessantes em virtude de BF (desagravamentos fiscais excecionais) sem lhes adicionar perdas de receita provenientes de desagravamentos fiscais estruturais ([431]).

Em contraditório a AT reconheceu que *"estas divergências, conduzem, naturalmente, a que não seja possível comparar diretamente os valores constantes no Relatório do OE, no mapa XXI do OE e na CGE"*.

O CBF, criado com o objetivo de identificar os BF e caraterizar e discriminar a respetiva DF ([432]), ainda não foi revisto (apesar de se prever a sua atualização anual) de forma a considerar a sistematização dos BF constante do EBF, incluindo todas as tipologias, modalidades e funções da DF. Essa falta de atualização torna-o um instrumento inadequado para classificar de forma transparente e uniforme a DF, impedindo a sua quantificação rigorosa e o seu controlo eficaz, face ao atual sistema fiscal. Neste contexto, o MF refere ([433]) que a sistematização e inventariação dos BF no âmbito do manual de quantificação da despesa fiscal "*servirá de base a uma proposta de atualização do Classificador de Benefícios Fiscais"*.

A DF que não foi discriminada por *"função/finalidade"* sendo imputada à rubrica residual *"Outros"* da função *"Assuntos económicos"* relevada na CGE de 2015 (€ 267 M) cresceu 51,6 % (€ 91 M) face a 2014. Em contraditório a AT salienta *"as já reconhecidas limitações do atual Classificador da Despesa Fiscal"* que *"extravasam o âmbito das competências da AT, conduzindo à integração nas sub-rubricas "outros" de um conjunto alargado de BF que apesar de terem a DF individualmente calculada, não têm rubrica específica no classificador"*. Subsistem ainda montantes elevados de DF por discriminar (31,5% em IRS e 20,2% em ISV), o que prejudica a apreciação da eficiência e eficácia dos BF na prossecução dos objetivos extrafiscais que determinaram a sua atribuição ([434]).

Os princípios e regras orçamentais constantes da LEO (*v.g.* unidade e universalidade, não compensação e especificação) obrigam à relevação no OE e na CGE de todas as receitas do Estado, incluindo a dedução das receitas cessantes em virtude de BF (DF). A relevação da DF pela AT evidencia apenas o valor líquido da receita tributária, não permitindo conhecer as parcelas da operação que lhe deram origem — a receita fiscal bruta e a DF.

A transparência das contas públicas no domínio da receita cessante por BF depende da integral relevação e adequada discriminação da DF no OE e na CGE. Ora, a contabilização das receitas do Estado compete às respetivas entidades administradoras que, nos termos legais, são responsáveis por registar as tempestivamente as operações contabilísticas no Sistema de Gestão de Receitas (SGR).

Porém, apesar de a AT ser a entidade administradora das receitas fiscais, não regista a receita cessante por BF no SGR (exceto a DF em IVA que opera por restituição de imposto), nem dispõe de sistema de informação contabilístico que assegure tal registo, prejudicando a relevação integral, fiável e tempestiva daquela perda de receita no OE e na CGE. O MF reportou que a adequada articulação entre a DGO e a AT, para assegurar a integral relevação e apropriada discriminação da DF no OE, no SGR e na CGE, continuava a ser "matéria em análise", não referindo nem os termos nem o cronograma desse estudo ([435]).

8.1.5. Deficiente controlo dos benefícios fiscais contratuais ao investimento

O regime dos benefícios fiscais contratuais ao investimento (BFCI) encontra-se regulado no Código Fiscal do Investimento (CFI) ([436]) que unificou o procedimento aplicável à contratualização dos BF a atribuir às empresas que promovam projetos de investimento.

A atribuição de BFCI visa fundamentalmente a promoção da competitividade da economia portuguesa e a manutenção de um contexto fiscal mais favorável ao investimento, permitindo, cumulativamente, um crédito em IRC, a isenção ou redução de IMI e de IMT e, ainda, a isenção de IS, calculado pela aplicação de uma percentagem máxima de 25% sobre as aplicações relevantes do projeto efetivamente realizadas.

Com o CFI foi criado um organismo para *"unificar e simplificar todo o procedimento associado à concessão, acompanhamento, renegociação e resolução dos contratos envolvidos"*, denominado por Conselho de Coordenação dos Incentivos Fiscais ao Investimento (doravante Conselho e antes CICIFI).

O CFI confere ao Conselho competências de coordenação dos procedimentos associados à concessão, acompanhamento, renegociação e resolução dos BFCI. Contudo, subsiste a falta de um sistema de informação, integrado e centralizado, sobre todas a candidaturas e contratos de concessão de BFCI, o que configura uma limitação à apreciação da integralidade, integridade e fiabilidade dos diferentes sistemas de informação e controlo implementados pelas entidades gestoras (AICEP/IAPMEI).

Com efeito, da atualização do exame sobre as deficiências dos sistemas de informação e controlo dos contratos de concessão de BF ao investimento ([437]) (deficiências que motivaram as observações formuladas nos anteriores PCGE) conclui-se o seguinte:

- ♦ Inexistência de um sistema de informação e controlo integrado e centralizado sobre os contratos de concessão de BF ao investimento.
- ♦ Falta de integralidade, integridade e fiabilidade dos sistemas de informação e controlo dos BFCI em uso nas entidades gestoras (AICEP/IAPMEI).
- ♦ Deficiente exercício das competências do Conselho e das restantes entidades envolvidas (fixadas no CFI e nos regimes legais aplicáveis), bem como do cumprimento das respetivas disposições em matéria de apreciação dos processos de candidatura, formalização, controlo e fiscalização de contratos fiscais associados a projetos de investimento.

♦ Insuficiência e desatualização de normas emanadas pelo Conselho que permitam garantir a uniformidade, celeridade, eficiência e eficácia dos procedimentos a desenvolver por todas as entidades envolvidas no processo de concessão de BFCI.

♦ Falta de informação sobre a anulação dos BFCI em contratos resolvidos, bem como do registo da respetiva receita fiscal não arrecadada e dos juros compensatórios decorrente de BFCI efetivamente utilizados.

♦ Inexistência de um controlo sistemático e articulado dos processos de candidatura e dos contratos de BFCI celebrados.

Foram examinados 202 contratos de concessão de BFCI (€ 929 M) correspondentes aos contratos em vigor, no final de 2015, acrescidos daqueles que findaram ([438]) ou foram resolvidos ([439]) desde 2010 ([440]). A situação dos contratos, os respetivos montantes de BFCI contratualizados e as ações de controlo realizadas para avaliação do «Grau do Cumprimento dos Objetivos Contratuais» (GCC) constam do quadro seguinte.

Quadro 68 — Situação dos contratos de concessão de Benefícios Fiscais ao Investimento

(em milhões de euros)

Ano do Contrato	Situação dos Contratos no final de 2015								Avaliações do GCC em 2015			
	EM VIGOR		FINDO		RESOLVIDO		Total		Conselho	AICEP	IAPMEI	Total
	Nº	Limite de BF	Nº	Limite de BF	Nº	Limite de BF	Nº	Limite de BF	Nº	Nº	Nº	
≤ 2009 (*)	17	355,3	42	229,6	23	109,7	**82**	**694,6**	12	8	-	20
2010	23	41,5	8	7,2	4	7,3	**35**	**56,0**	3	-	1	4
2011	10	11,2	-	-	1	0,6	**11**	**11,8**	-	2	-	2
2012	17	34,0	10	8,4	1	1,7	**28**	**44,1**	2	-	-	2
2013	29	67,7	-	-	-	-	**29**	**67,7**	-	-	-	-
2014	16	47,9	1	7,0	-	-	**17**	**54,8**	-	-	-	-
2015	-	-	-	-	-	-	**-**	**-**	-	-	-	-
Total	**112**	**557,5**	**61**	**252,2**	**29**	**119,2**	**202**	**928,9**	**17**	**10**	**1**	**28**
% Total	55	60	30	27	15	13	100	100	61	36	3	100

(*) Contratos celebrados em ano anterior a 2010 e em vigor a 01/01/2010.

Fonte: Conselho, AICEP e IAPMEI.

No final do ano de 2015, 55% dos contratos apreciados e 60% dos BFCI concedidos correspondiam a contratos em vigor (112 contratos que atribuíram € 558 M de BF).

Acresce que o Conselho, desde 2010, deliberou sobre a extinção da relação contratual relativa a 90 contratos (€ 371 M de BF), 29 dos quais (€ 119 M) contratos "resolvidos" por incumprimento atempado das obrigações fiscais e contributivas, visto não terem sido cumpridos os objetivos e condições estabelecidos no contrato ou terem sido prestadas informações falsas. Em 2015 foram concluídas 28 ações de acompanhamento e controlo dos contratos de BFCI, das quais 17 foram realizadas pelo Conselho, 10 pela AICEP e 1 pelo IAPMEI. Destas ações, 18 correspondem à avaliação final dos contratos (quando atingido o respetivo prazo de fim dos BFCI ou a efetiva utilização do total dos BFCI contratualizados) e as restantes à avaliação do GCC (na vigência dos mesmos). A inexistência de normas específicas, aprovadas pelo Conselho, que regulem os procedimentos para a avaliação dos contratos, nomeadamente quanto à iniciativa da avaliação e momento em que ocorre, aos meios de comprovação da informação prestada pelos promotores e ao prazo para a aprovação do respetivo relatório pelo Conselho, concorre para o reduzido número de avaliações efetuadas, a avaliação extemporânea (inexistência de avaliação nos anos de medição em contrato ou muito após essa data, incluindo a data de fim do contrato) e a inexistência dos respetivos relatórios de avaliação, sendo estes substituídos por "*decisão do Conselho/parecer de audição fiscal*" (anexo à ata da reunião do Conselho) ([441]).

Quanto aos contratos "resolvidos" e aos procedimentos de controlo destinados a assegurar os efeitos ([442]) decorrentes dessa resolução, designadamente quanto à obrigação de pagamento das importâncias correspondentes às receitas não arrecadadas, acrescidas de juros compensatórios ([443]), conclui-se que, para além da inexistência de informação completa e fiável sobre os montantes dos BFCI efetivamente utilizados por cada contrato e por imposto, também não são discriminados os respetivos registos da liquidação e cobrança da receita fiscal e dos juros compensatórios. Acresce que a AT, no âmbito do controlo dos BFCI, não realizou ações específicas visando liquidar e cobrar as importâncias correspondentes às receitas fiscais devidas (por contratos resolvidos) ([444]) nem instituiu procedimentos para cumprir esse objetivo, pelo que continua a faltar um controlo sistemático e tempestivo desses contratos.

Visando apreciar o impacto do novo CFI e o apuramento dos constrangimentos subjacentes à ausência de contratos celebrados em 2015, os sistemas de informação e controlo dos BFCI foram, também, objeto de exame quanto ao cumprimento dos procedimentos e dos prazos legais ([445]) para apreciação dos respetivos processos de candidatura. Com base na informação prestada foram formalizadas 44 candidaturas até 31/12/2015. Em 30/06/2016 32 (73%) candidaturas encontravam-se "em análise" [em média, há 245 dias úteis ([446])], 23 sem qualquer registo processual e 9 a aguardar a decisão final do Conselho. O Conselho pronunciou-se sobre 7 candidaturas (16%), tendo decidido pela não elegibilidade de 3 e aprovado as restantes 4. Registou-se ainda a desistência, por parte dos promotores, de 5 candidaturas (11%) sem qualquer registo processual (em média, essas desistências ocorreram 136 dias úteis após a apresentação das respetivas candidaturas).

Ora, o prazo fixado no CFI para a submissão dos processos para decisão final do Conselho é de 40 dias úteis contados da data de apresentação das candidaturas, suspendendo-se sempre que se aguarde por esclarecimentos (que não deverão exceder os 10 dias úteis sob pena de se considerar haver desistência do procedimento) e ou resposta a consultas setoriais (também de 10 dias úteis). Uma vez submetido ao Conselho um processo de candidatura a BF, este tem um prazo de 60 dias úteis para se pronunciar, que será suspenso caso solicite esclarecimentos adicionais às entidades gestoras.

Verifica-se, assim, que os prazos fixados no CFI para a apreciação dos processos de candidatura a BF não estão a ser respeitados o que afeta negativamente o impacto do CFI no incentivo ao investimento e à criação de emprego.

Em contraditório, o Conselho alega que "*não é possível deixar de atender à complementaridade que, de facto, em geral existe entre benefícios fiscais e incentivos de natureza financeira (…) que constitui uma das principais razões para a criação do CCIFI"* e também que "*os prazos consagrados na legislação aplicável não são compatíveis com a tramitação que se tem que efetuar para controlar o limite de auxílios regionais e para assegurar que o projeto se encontra adequadamente financiado"*.

O legislador fixou requisitos (condições de elegibilidade) e prazos muito concretos para a sua verificação pelas diversas entidades competentes. Estas têm de estar em posição de justificar as decisões que tomam e os prazos em que o fazem — caso a caso e como adequado aos objetivos de desenvolvimento económico que prosseguem. Cabe a essas entidades promover as eventuais alterações legislativas relativamente aos prazos que a lei lhes fixa. Ao Tribunal cumpre apreciar o respetivo desempenho.

8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis

Os apoios financeiros não reembolsáveis pagos nos três últimos anos, pela administração central (serviços integrados e SFA excluindo a CGA), a entidades não pertencentes ao sector público administrativo, correspondentes às classificações económicas *subsídios* e *transferências correntes* e *de capital*, constam do quadro seguinte:

Quadro 69 — Apoios financeiros não reembolsáveis (2013-2015)

(em milhões de euros)

Sectores destinatários	2013	2014	2015	Δ 2014/2015	
				Valor	%
Empresas públicas (excluindo as EPR)	384	227	69	-158	-69,5
Empresas privadas	905	1 068	999	-68	-6,4
Bancos (*)	83	80	63	-16	-20,6
Companhias de seguros	34	44	37	-7	-16,0
Instituições sem fins lucrativos (ISFL)	715	704	665	-40	-5,6
Famílias (**) (excluindo transf. da CGA)	1 079	955	791	-165	-17,3
Total dos apoios	**3 200**	**3 078**	**2 624**	-454	-14,8
Total da despesa da Administração Central	*64 854*	*71 372*	*65 754*		
Total dos Apoios/Total da Despesa (%)	*4,9*	*4,3*	*4,0*		

(*) Sobretudo bonificações de juros à habitação própria. Por não considerar a despesa em *ativos financeiros*, não inclui apoios ao setor financeiro [em 2013, € 950 M (líquido da recompra de CoCos no próprio ano) da capitalização do Banif; em 2014, € 3.900 M, do empréstimo ao Fundo de Resolução (a que acrescem € 1.000 M de outros recursos do Fundo) para a resolução do BES; em 2015, € 2.255 M para a resolução do Banif],

(**) Inclui empresários em nome individual.

Nota – No quadro:

- Em "empresas públicas" são consideradas apenas as não-EPR – cfr. ponto 6 sobre os fluxos com o setor público empresarial, incluindo as EPR. Em 2014, por não consubstanciar apoio financeiro, não inclui a entrega da contribuição sobre o sector bancário cobrada pelo Estado (€ 287 M) ao Fundo de Resolução, que passou a integrar o subsector dos SFA em 2015. Por não considerar *ativos financeiros*, não inclui aumentos de capital e empréstimos a empresas públicas - cfr. ponto 6 do PCGE do ano respetivo.
- Em "famílias", por não consubstanciar apoio financeiros, não inclui as transferências da CGA (pensões e outros abonos) nos montantes de € 9.214 M (em 2013), € 9.343 M (2014) e € 9.522 (2015).

Fonte: Sistema de informação e gestão orçamental (SIGO).

Em 2015, esses apoios totalizaram € 2.624 M, menos € 454 M (14,8%) que no ano anterior. A redução verificou-se essencialmente nos apoios contabilizados pelo IFAP, menos € 414 M (46,2%), quer devido à diminuição das verbas recebidas da União Europeia resultante do encerramento do Quadro Comunitário 2007-2013, quer pelo facto de verbas recebidas por conta do novo Quadro 2014-2020 (PDR 2020) terem sido registadas em operações extraorçamentais, neste primeiro ano, tal como os pagamentos a beneficiários. A este propósito, o Relatório da CGE 2015 refere: *"A grande maioria da execução do corrente ano teve uma taxa de comparticipação comunitária de 100%, tendo em conta o facto do regulamento do FEADER estabelecer a comparticipação total para os primeiros 500 milhões de euros (verba esgotada no mês de dezembro)"*[447]. Porém, este argumento de natureza meramente quantitativa, que é o facto de os primeiros projetos até ao montante acumulado de € 500 M serem financiados a 100% por fundos comunitários, não é suficientemente consistente para que aquelas verbas provenientes de dinheiros comunitários sejam registadas à margem do OE e da CGE.

Esses apoios representaram 4,0% da despesa consolidada da administração central ([448]) e tiveram a seguinte distribuição por sector beneficiário:

Gráfico 17 — Distribuição sectorial dos apoios financeiros em 2015

(em milhões de euros e %)

Fonte: Sistema de informação e gestão orçamental (SIGO).

Por classificação económica e por sector institucional, os apoios financeiros da administração central tiveram a seguinte distribuição em 2015:

Quadro 70 — Apoios financeiros não reembolsáveis — por classificação económica (2015)

(em milhões euros)

Sector / Classificação Económica	Subsídios	Transferências correntes	Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas (excluindo as EPR)	37	18	14	69	2,6%
Empresas privadas	374	435	191	999	38,1%
Bancos	61	2	-	63	2,4%

(em milhões euros)

Sector / Classificação Económica	Subsídios	Transferências correntes	Transferências de capital	Total	%
Companhias de seguros	-	37	-	37	1,4%
Instituições sem fins lucrativos	168	369	128	665	25,3%
Famílias (*) (excluindo transf. da CGA)	661	661	70	791	30,1%
Total dos apoios	**699**	**1 522**	**403**	**2 624**	**100,0%**
(%)	**26,6**	**58,0**	**15,4**	**100,0**	

(*) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de informação e gestão orçamental (SIGO).

Na despesa em apoios financeiros não reembolsáveis, a maior parte foi concedida a título de *transferências correntes* (58,0%), seguindo-se *subsídios* (26,6%) e *transferências de capital* (15,4%). A sua atribuição concentrou-se em três Ministérios, que representaram 71,5% do total: Educação e Ciência € 767 M (29,2%); Solidariedade, Emprego e Segurança Social € 600 M (22,9%); Agricultura e do Mar € 508 M (19,4%). Os serviços integrados executaram € 713 M (27,2%) e os SFA € 1.911 M (72,8%), identificando-se no quadro seguinte as principais entidades pagadoras.

Quadro 71 — Apoios financeiros não reembolsáveis — por entidade pagadora

(em milhões euros)

Serviços Integrados		Serviços e Fundos Autónomos		Total
Empresas públicas	**45**	**Empresas públicas**	**24**	**69**
DGTF – Comunicação social (Lusa)	13	IGFEJ	22	
DGTF – Transportes aéreos (SATA)	11	IFAP	5	
DGTF – Transportes rodoviários (Carris e STCP)	6	Fundação para a Ciência e Tecnologia	3	
DGTF – Espetáculos culturais (TNDM II)	4	Outros	**7**	
Outros	11			
Empresas privadas	**280**	**Empresas privadas**	**720**	**999**
Ministério da Educação – Ensino privado, cooperativo, profissional	247	IEFP	318	
DGTF – Transportes ferroviários	9	IFAP	223	
DGTF – Transportes rodoviários	8	Fundo Português de Carbono	79	
Outros	16	IAPMEI	51	
		AICEP	15	
		Instituto do Cinema e do Audiovisual	12	
		Instituto de Turismo	9	
		Outros	9	
Bancos	**60**	**Bancos**	**3**	**63**
DGTF – Bonificação e compensação de juros	59	IEFP	3	
DGTF – Outros	1			
Companhias de seguros e fundos de pensões	**-**	**Companhias de seguros e fundos de pensões**	**37**	**37**
		Fundo de Acidentes de Trabalho	31	
		IFAP	6	
Instituições sem fins lucrativos	**67**	**Instituições sem fins lucrativos**	**598**	**665**
Ministério da Educação e Ciência	28	IEFP	129	
PCM – Secretaria Geral e serviços da área da cultura	16	IFAP	102	
Outros	23	Autoridade Nacional de Proteção Civil	77	
		Fundação para a Ciência e Tecnologia	76	
		Instituto Português do Desporto e Juventude	46	
		Instituto Nacional de Emergência Médica	30	
		Instituto de Turismo	28	
		Assembleia da República	23	
		IAPMEI	18	
		Fundo de Fomento Cultural	14	
		Camões – Instituto da Cooperação e da Língua	6	
		Outros	47	
Famílias	**261**	**Famílias**	**529**	**791**
Ministério da Educação e Ciência – Ensino superior	140	IFAP	145	
Ministério da Educação e Ciência – Ensino não superior	65	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	111	
DGTF – Subsídio de mobilidade	15	IEFP	107	
Ministério das Finanças – Arrendamento urbano	13	Universidades e serviços de ação social	78	
Outros	28	Fundos Acidentes de Trabalho e Garantia Automóvel	23	
		SCM de Lisboa	22	
		Centros de formação profissional	14	
		Outros	29	
Subtotal	**713**	**Subtotal**	**1 911**	**2 624**

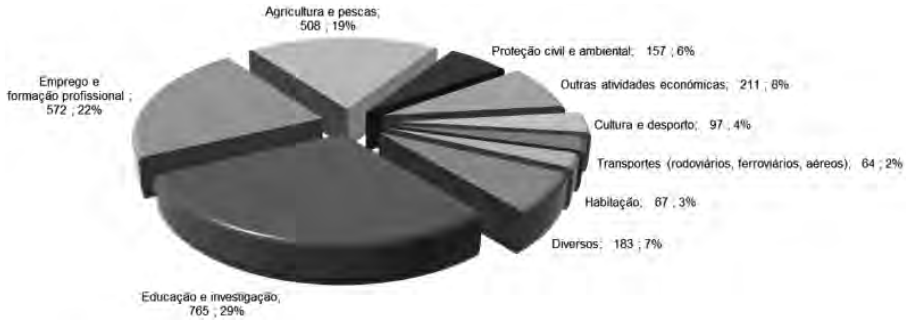
Nos serviços integrados destacam-se os apoios atribuídos pelo Ministério da Educação e Ciência a empresas do ensino privado e cooperativo (€ 247 M) e a famílias (€ 295 M).

No subsector dos SFA sobressaem o IEFP (€ 558 M), o IFAP (€ 482 M), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 190 M), a Autoridade Nacional de Proteção Civil (€ 77 M), o Fundo Português de Carbono (€ 79 M), o IAPMEI (€ 71 M) e o Instituto Português do Desporto e Juventude (€ 47 M), que, em conjunto, concederam 78,8% dos apoios pagos por este subsector.

O gráfico seguinte evidencia as áreas destinatárias de apoios financeiros, em 2015:

Gráfico 18 — Distribuição dos apoios financeiros por áreas — 2015

(em milhões de euros e %)



Fonte: Sistema de informação e gestão orçamental (SIGO).

Em 2015, a principal área beneficiária de apoios foi a "educação e investigação" com € 765 M (29,2%) [onde se destacam os apoios no âmbito dos estabelecimentos de ensino não superior, serviços auxiliares de ensino (€ 479 M) e os atribuídos pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 190 M)]. Seguiu-se o "emprego e formação profissional" com € 572 M (21,8%), pagos sobretudo pelo IEFP (€ 558 M). A área da "agricultura e pescas", habitualmente beneficiária de maiores montantes, baixou de € 918 M (29,9% do total), em 2014, para € 508 M (19,3%), em 2015, essencialmente pela redução verificada no IFAP, pelo motivo anteriormente referido.

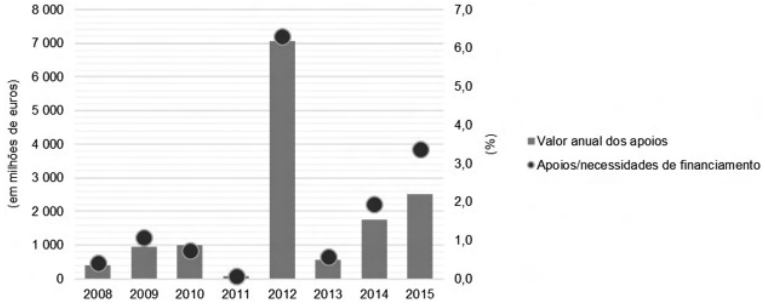
Nos termos da Lei 64/2014, de 27/08 ([449]) (art. 4.º) a generalidade dos apoios financeiros referidos neste ponto, pagos em 2015, bem como outros benefícios, deveria ter sido objeto de publicitação no sítio na Internet da IGF ([450]), até finais de fevereiro de 2016, o que não se verificou.

Ouvido em contraditório, o Ministro das Finanças não se pronunciou sobre esta matéria.

Caixa 4 – Apoios públicos ao sector financeiro

O esforço financeiro resultante das intervenções públicas, destinadas a apoiar o sistema financeiro nacional no seguimento da crise financeira internacional, iniciada em 2007, constituiu um encargo elevado para o erário público num contexto de finanças públicas deficitárias. O peso desse encargo variou de ano para ano entre um mínimo de 0,1% das necessidades de financiamento da CGE em 2011 e um máximo de 6,3% em 2012, como se mostra no gráfico 1. Em 2015, o peso foi de 3,4%.

Gráfico 19 — Valor dos apoios em % das necessidades de financiamento da CGE 2008-2015



O âmbito da presente análise ([451]) é o dos fluxos entre as entidades públicas que concederam apoios (a DGTF, o Fundo de Garantia de Depósitos (FGD), o do Sistema de Indemnização aos Investidores (SII) e o Fundo de Resolução (FR)) e os bancos beneficiários, neles se incluindo as sociedades veículo resultantes do desmembramento do BPN e da resolução do Banif.

A generalidade dos valores aqui utilizados, constam deste e de anteriores Pareceres do Tribunal e apontam para que em termos brutos, no período 2008-2015, as despesas públicas com sector financeiro atingiram € 20.365,5 M (11% do PIB de 2015), tendo por sua vez gerado receitas no montante de € 6.018,0M (3% do PIB de 2015). Nesse período os fluxos líquidos para o sector financeiro atingiram € -14.347,5 M (8% do PIB de 2015).

Quadro 72 — Fluxos com o Sector Financeiro Nacional - 2008-2015 (por tipo e entidade beneficiária)

(em milhões de euros)

Instrumentos	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN (a)	BPP	Banif (b)	Outros (c)	Total
Receitas de capital (1)	**0,0**	**2 250,0**	**0,0**	**1 500,0**	**40,0**	**0,0**	**275,0**	**0,0**	**4 065,0**
CoCos		2 250,0		1 500,0			275,0		4 025,0
Ações					40,0				40,0
Despesas de capital (2)	**3 600,0**	**3 000,0**	**4 900,0**	**1 500,0**	**3 277,3**	**451,0**	**3 355,1**	**0,0**	**20 083,4**
Empréstimos					2 440,4		489,0		2 929,4
CoCos	900,0	3 000,0		1 500,0			400,0		5 800,0
Ações	2 700,0		4 900,0		690,0		2 466,1		10 756,1
Garantias					146,9	451,0			597,9
Saldo de capital (3)=(1)-(2)	-3 600,0	- 750,0	-4 900,0	0,0	-3 237,4	- 451,0	- 3 080,1	0,0	-16 018,4
Receitas correntes (4)	**523,0**	**839,9**	**250,6**	**167,5**	**51,0**	**14,2**	**102,0**	**4,8**	**1 953,0**
CoCos	273,1	622,3		167,5			52,00		1 114,8
Ações	69,8	11,4							81,1
Garantias	180,2	206,3	250,6		51,0	14,2	50,0	4,8	757,1

(…)

(…)

(em milhões de euros)

Instrumentos	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN (a)	BPP	Banif (b)	Outros (c)	Total
Despesas correntes (5)	0,0	0,0	0,0	0,0	62,9	219,3	0,0	0,0	282,1
Ações					62,9				62,9
Garantias						219,3			219,3
Saldo corrente (6)=(4)-(5)	523,0	839,9	250,6	167,5	-11,9	- 205,1	102,0	4,8	1 670,9
Total das receitas (7)=(1)+(4)	523,0	3 089,9	250,6	1 667,5	91,0	14,2	377,0	4,8	6 018,0
Total das despesas (8)=(2)+(5)	3 600,0	3 000,0	4 900,0	1 500,0	3 340,2	670,2	3 355,1	0,0	20 365,5
Saldo Global (9)=((7)-(8)	**-3 077,0**	**89,9**	**-4 649,4**	**167,5**	**-3 249,3**	**-656,1**	**-2 978,0**	**4,8**	**-14 347,5**
Garantias: responsabilidades efetivas em 31/12/2015			**3 500,0**		**3 097,8**		**746,0**		**7 343,8**

(a) Inclui as sociedades veículo PARPARTICIPADAS, PARUPS e PARVALOREM.

(b) Banif, Banif Banco de Investimento e Oitante.

(c) Banco Invest, Banco Mais e Finantia.

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

As principais intervenções ocorridas no período 2008-2014 foram sumariadas no PCGE2014. Em 2015 (Quadro 73) os novos apoios públicos ao sistema financeiro tiveram origem na resolução do Banif (criação da Oitante e capitalização do Banif ([452]), € 2.255,1 M, e garantia/contragarantia ([453]) prestada a uma emissão de obrigações, € 746 M) e em novos empréstimos às sociedades veículo do BPN, no valor de € 408,5 M. Foi ainda subscrito um aumento de capital da PARPARTICIPADAS no valor de € 52,5 M e, da execução da garantia aos subscritores de produtos de rendimento garantido do BPP, resultou uma despesa no valor de € 2,8 M. O saldo das receitas e despesas associadas às medidas de consolidação do sistema financeiro, em 2015, é de € -2.525,5 M.

Quadro 73 — Fluxos com o Sector Financeiro Nacional — 2015 (por tipo e entidade beneficiária)

(em milhões de euros)

Instrumentos	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN (a)	BPP	Banif (b)	Outros (c)	Total
Receitas de capital (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Despesas de capital (2)	0,0	0,0	0,0	0,0	461,0	0,0	2 255,1	0,0	2 716,0
Empréstimos					408,5		489,0		897,5
Ações					52,5		1 766,1		1 818,6
Saldo de capital (3)=(1)-(2)	0,0	0,0	0,0	0,0	- 461,0	0,0	-2 255,1	0,0	-2 716,0
Receitas correntes (4)	81,4	67,8	36,5	0,0	7,2	0,0	12,1	0,0	205,0
CoCos	81,4	67,8					12,1		161,3
Garantias			36,5		7,2				43,7
Despesas correntes (5)	0,0	0,0	0,0	0,0	11,7	2,8	0,0	0,0	14,5
Ações					11,7				11,7
Garantias						2,8			2,8
Saldo corrente (6)= (4)-(5)	81,4	67,8	36,5	0,0	-4,5	-2,8	12,1	0,0	190,5
Total das receitas (7)=(1)+(4)	81,4	67,8	36,5	0,0	7,2	0,0	12,1	0,0	205,0
Total das despesas (8)=(2)+(5)	0,0	0,0	0,0	0,0	472,6	2,8	2 255,1	0,0	2 730,5
Saldo Global (9)=((7)-(8)	**81,4**	**67,8**	**36,5**	**0,0**	**-465,5**	**-2,8**	**-2 243,0**	**0,0**	**-2 525,5**
Garantias: responsabilidades efetivas em 31/12/2015			**3 500,0**		**3 097,8**		**746,0**		**7 343,8**

(a) Inclui as sociedades veículo PARPARTICIPADAS, PARUPS e PARVALOREM.

(b) Banif, Banif Banco de Investimento e Oitante.

(c) Banco Invest, Banco Mais e Finantia.

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

No período 2008-2015, a aquisição de participações de capital e de obrigações, a concessão de empréstimos e a prestação de garantias originaram receitas e despesas de capital, respetivamente € 4.065,0 M e € 20.083,4 M, e estão associadas à constituição de património financeiro (valor nominal: € 15.458,6 M em 31/12/2015) e de dívida contingente (responsabilidades efetivas: € 7.343,8 M em 31/12/2015). O património financeiro gerou receitas e despesas correntes no valor de € 1.195,9 M e € 62,9 M, respetivamente, valores que no caso das garantias concedidas ascenderam a € 757,1 M e € 219,3 M. Os diversos tipos de apoio originaram encargos líquidos e patrimónios de valor nominal muito diferenciado como se apresenta no Quadro 74. As expectativas de recuperação dos montantes aplicados na aquisição destes ativos são, também, bastante distintas.

Quadro 74 — Apoios Públicos ao Sistema Financeiro 2008-2015 (por tipo de apoio)

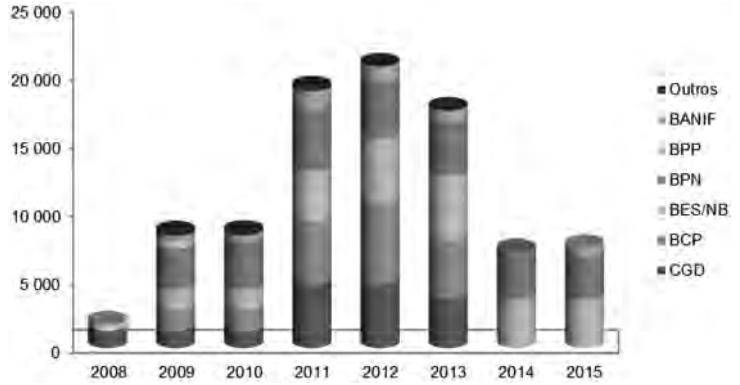
(em milhões de euros)

Tipos de apoios	Saldo global 2008-2015	Ativos em 31/12/2015
Empréstimos	-2 929,4	2 929,5
CoCos	-660,2	1 775,0
Ações	-10 697,8	10 156,2
Garantias	-60,0	597,9
Total	**-14 347,5**	**15 458,6**

No período em análise, as responsabilidades efetivas decorrentes de garantias pessoais do Estado, de que são beneficiárias as instituições do sistema financeiro, cresceram até 2012, atingindo um valor máximo de € 20.625 M e reduziram-se em 2013 e 2014, como se apresenta no gráfico seguinte. Em 2015, a redução das responsabilidades relativas às garantias prestadas às sociedades veículo do BPN não compensou totalmente as relativas às novas garantias prestadas à Oitante pelo que se verificou um ligeiro aumento. Em 31/12/2015, beneficiavam deste tipo de apoio o NB e as sociedades veículo do BPN e do Banif.

Gráfico 20 — Garantias Pessoais do Estado ao Sistema Financeiro 2008-2015 — Responsabilidades efetivas

(em milhões de euros)



Ouvido em sede de contraditório, o Ministro das Finanças, remetendo para o contributo do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Tesouro e Finanças, alega incorreções em alguns valores dos Quadros 72 e 74 que não merecem acolhimento. Assim, no Quadro 72 o valor de dividendos considerado não é a totalidade dos dividendos pagos pela CGD (€ 649 M) mas sim a parte correspondente aos aumentos de capital realizados no período em causa; a receita de € 11,4 M relativa ao BCP não resulta da subscrição de CoCos mas sim da tomada firme de ações; e no Quadro 74 os CoCos do Banif não são considerados convertidos em capital porque essa operação não estava, ainda, formalizada em 31/12/2015.

9. Património do Estado

9.1. Património Financeiro

No presente ponto procede-se à análise e apuramento, em valor nominal ([454]), do património financeiro dos subsectores dos SI e dos SFA, constituído por: créditos (empréstimos, execução de garantias e outros), participações em capital social e estatutário (em EPE) e ainda outros ativos financeiros (participações em organizações internacionais, unidades de participação, prestações acessórias de capital, obrigações e títulos de dívida pública). A carteira destes ativos não consta da CGE e o apuramento aqui apresentado resulta da informação prestada ao Tribunal pelas diversas entidades, em cumprimento das Instruções 1/2008-2.ª Secção, bem como de informação adicional solicitada. No caso dos SI, foi ainda realizada uma ação externa junto da DGTF, principal gestora da carteira dos ativos do Estado.

Decorrentes das variações das carteiras no ano, foram ainda analisados os fluxos financeiros de receita e de despesa e as variações sem fluxo financeiro, mas que implicassem alterações no valor dos créditos. Relativamente a estas operações foi possível averiguar sobre a fiabilidade da informação e a sua coerência, através da análise paralela com a informação disponível na CGE. A análise foi efetuada por subsector: SI e SFA, incluindo este as EPR.

Para o apuramento das participações em capital social ou estatutário, nos termos da lei, apenas foram considerados os aumentos ou reduções de capital e as extinções de entidades cujo registo ocorreu até 31/12/2015. Desta forma, reitera-se, a urgência do registo de todos os atos a isso obrigados por lei, não só para a segurança jurídica e publicidade do património financeiro do Estado, mas também para que as correspondentes despesa e receita anuais coincidam com os movimentos da carteira.

A comparabilidade com a informação constante do anterior PCGE encontra-se fortemente condicionada por vários fatores; entrada de novas entidades e novos ativos e por alterações/ajustamentos realizados aos valores do ano anterior, quer pelos próprios SFA, quer internamente pelos Serviços do Tribunal ([455]).

Em 2015, 12 serviços integrados indicaram ao Tribunal deter ativos financeiros: a DGTF, que administra, quase integralmente, o património financeiro deste subsector, a Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Regional (DGADR) ([456]), e mais 10 entidades ([457]) que detinham apenas pequenas carteiras de títulos de dívida pública (quase exclusivamente certificados de renda perpétua).

Quanto aos ativos reportados pela DGTF, a informação foi prestada por 3 direções de serviços ([458]), em 11 Modelos ([459]) utilizando, por vezes, critérios distintos, o que dificulta o apuramento do património financeiro gerido por esta entidade. Por exemplo detetaram-se em 2015 receitas correntes e de capital ([460]), no valor global de € 709 m, obtidas pela DGTF mas cujos ativos não constam do Modelo adequado, por a DSRF entender que não tem que reportar os créditos cuja gestão e cobrança está cometida ao IHRU e à CGD, enquanto que a DSAF reportou situações, como os empréstimos EQ-QREN e o Crédito Par, que também são geridos por outras entidades (Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP, respetivamente). Inversamente, detetaram-se casos que empolam o património financeiro reportado, nomeadamente créditos duplicados ([461]) e outros manifestamente impossíveis de recuperar ([462]), situações que carecem de urgente solução e também que, de futuro, a DGTF reporte a informação de acordo com as Instruções deste Tribunal, usando um só Modelo para cada tipo de ativo e com uniformidade de critérios.

Em sede de contraditório, a DGTF referiu que não está *"…vinculada a reportar a referida informação, sem prejuízo de, relativamente a alguns casos, entender ir mais além do que é exigido"*. Contudo, entende este Tribunal que os ativos em questão pertencem ao património financeiro do Estado, competindo à DGTF assegurar a sua gestão integrada ([463]), bem como proceder ao registo dos respetivos fluxos financeiros (despesas e receitas). Quanto à uniformização de critérios e correta utilização dos Modelos, a DGTF comprometeu-se a diligenciar nesse sentido.

No que respeita aos SFA, não é possível assegurar que o valor do património financeiro apresentado neste ponto integre a totalidade do património deste subsector, não só por estar limitado à informação prestada pelos organismos, como também, no caso de novas EPR (42), ao registo de fluxos financeiros em rubricas de ativos financeiros ou à titularidade de dívida pública, nomeadamente de CEDIC. Prestaram informação sobre o património financeiro 96 SFA ([464]) e 58 EPR.

Os fundos geridos pelo BdP (Fundos de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, de Resolução e de Garantia de Depósitos foram integrados em 2015 no perímetro da administração central na qualidade de novas EPR. Contudo, na senda dos Pareceres anteriores e pelas razões ali apontadas ([465]) a sua análise manteve-se na categoria dos SFA. Quanto à TAP - Transportes Aéreos SGPS, SA, que integrou o perímetro da administração central em 2015 como uma EPR, não foi incluída na análise, em virtude de em novembro desse ano, e com a conclusão do processo de privatização, ter passado a integrar o sector privado.

Os limites fixados para a concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito ativas pelos SI e SFA, nos valores de, respetivamente, € 3.500 M e de € 1.239 M, nos termos do art. 120.º da LOE 2015 ([466]) foram respeitados em ambos os sectores.

9.1.1. Património financeiro dos serviços integrados

O quadro seguinte apresenta, por tipo de ativo, o valor nominal do património financeiro não consolidado dos SI, em 31/12/2014 (€ 66.790 M) e 31/12/2015 (€ 70.458 M). O aumento (€ 3.668 M) resulta em particular dos empréstimos concedidos a várias EPR e de aumentos de capital social e estatutário, realizados pela DGTF.

Quadro 75 — Carteira de ativos financeiros dos SI

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal		Variação	
	31/12/2014	31/12/2015	Valor	%
Créditos				
Por empréstimos (a)	22 230	23 694	1 464	6,6
dos quais concedidos a SFA e EPR	*17 123*	*18 431*	*1 308*	*7,6*
Por execução de garantias (a)	983	952	-31	-3,1
das quais concedidos a SFA e EPR	*365*	*350*	*-15*	*-4,1*
Sobre entidades extintas e outros (b)	232	224	-8	-3,7
das quais SFA e EPR	*2*	*2*	*0*	*0,0*
Participações				
Societárias (a)	13 610	14 783	1 173	8,6
das quais em SFA ou EPR	*9 062*	*7 579*	*-1.484*	*-16,4*
EPE (a)	6 378	7 358	980	15,4
das quais em SFA ou EPR	*6 352*	*7 332*	*980*	*15,4*
Outros ativos financeiros				
Organizações financeiras internacionais	20 688	20 777	89	0,4
Unidades de participação (c)	827	827	0	0,0
das quais em SFA ou EPR	*329*	*329*	*0*	*0,0*
Prestações acessórias de capital (a)	65	65	0	-0,1
das quais em SFA ou EPR	*35*	*35*	*0*	*0,0*
Obrigações e títulos de dívida pública (d)	1 778	1 778	0	0,0
das quais títulos da dívida pública	*1*	*1*	*0*	*-0,9*
Total não consolidado	**66 790**	**70 458**	**3.668**	**5,5**

(a) os valores apresentados no PCGE 2014 foram ajustados (nomeadamente quanto a capitais registados).

(b) diverge dos valores apresentados no PCGE 2014 em virtude da introdução, pela DGTF, de correções nos valores dos créditos anteriormente reportados.

(c) inclui títulos de participação do IHRU, Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital (em liquidação) e capital do Fundo de Salvaguarda do Património Cultural realizado pela DGTF.

(d) inclui obrigações subscritas pelo Estado no âmbito do processo de recapitalização da banca com fundos públicos e títulos da dívida pública.

Fonte: DGTF, DGADR, ACL, DGE, DGEstE, Marinha, Exército, DGRSP, APH, DRAPN, Academia Nacional de Belas-Artes e Escola Secundária Marquês de Pombal.

Ocorreram em 2015 situações que, sem gerarem qualquer tipo de fluxo, contribuíram globalmente para a diminuição dos créditos dos SI. Estas situações constam dos mapas 4 a 8 da CGE e respeitam a: no mapa 4, créditos satisfeitos por dação em pagamento ([467]) ou por compensação (€ 88,6 M); no mapa 5, créditos objeto de consolidação, alienação, conversão em capital ([468]) ou qualquer outra forma de consolidação (€ 6,1 M); no mapa 6, créditos extintos por confusão (€ 0,2 M); no mapa 7, créditos extintos por prescrição (€ 3,6 M)[469]; e no mapa 8, créditos anulados por força de decisão judicial ou por perdão (€ 26 M) ([470]).

A Secretaria-Geral do Ministério das Finanças não reportou, nem no âmbito das Instruções 1/2008-2.ª Secção, nem para efeitos da CGE, a extinção por confusão, do crédito que detinha sobre a ex-Manutenção Militar, no valor de € 17.831.992,99 ([471]).

Créditos por empréstimos

Em 31/12/2015 o valor dos créditos por empréstimos era de € 23.694 M, superior ao do ano anterior em € 1.464 M (+6,6%), essencialmente devido à concessão de novos empréstimos a SFA incluindo EPR, para colmatar necessidades de financiamento ([472]) destes , resultantes em boa parte dos elevados encargos com o serviço da dívida. Os novos contratos celebrados pela DGTF foram, na sua maioria, com entidades que atualmente integram o subsector dos SFA (quadro seguinte).

Quadro 76 — Empréstimos contratados em 2015 pela DGTF

(em milhões de euros)

Entidades	EPR		Montante		
	S	N	Contratual	Utilizado	Por utilizar
Metro Porto, SA (3 empréstimos)	X		549,0	549,0	0,0
Fundo de Resolução (Empréstimo Banif)	X		489,0	489,0	0,0
Parvalorem, SA	X		285,3	285,3	0,0
Parups, SA	X		83,7	83,7	0,0
Parparticipadas, SGPS, SA (2 empréstimos)	X		39,5	39,5	0,0
Parque Escolar, EPE	X		22,5	22,5	0,0
Transtejo – Transportes Tejo, SA	X		15,7	11,7	4,0

(em milhões de euros)

Entidades	EPR		Montante		
	S	N	Contratual	Utilizado	Por utilizar
Empréstimos Fundo de Apoio Municipal		X	13,4	13,4	0,0
Município de Alfândega da Fé		X	0,5	0,5	0,0
Município do Cartaxo		X	4,8	4,8	0,0
Município da Nazaré		X	7,6	7,6	0,0
Município de Santa Comba Dão		X	0,5	0,2	0,0
STCP, SA (3 empréstimos)		X	12,1	12,1	0,0
São Tomé e Príncipe (projetos de energia)		X	11,9	10,4	1,5
Empordef, SGPS, SA (a)	X		1,2	1,2	0,0
Total			**1 523,3**	**1 517,8**	**5,5**

(a) Em 2015 deu-se início à liquidação da Empordef, pelo que o vencimento deste empréstimo está previsto para 31/12/2017 ou até ao fim do processo de liquidação, consoante o que ocorrer primeiro.

Fonte: DGTF.

Os novos empréstimos, celebrados com 14 entidades, totalizaram € 1.523,3 M (€ 8.675,1 M em 2014) e foram utilizados € 1.517,8 M. A esta despesa acresceram utilizações de empréstimos contratados em anos anteriores, pelo que o total da despesa orçamental com empréstimos, na CGE, ascende a € 1.875 M ([473]). Destacam-se, pelos montantes, os concedidos à Metro do Porto, SA de € 549 M, ao Fundo de Resolução [Empréstimo Banif ([474])] de € 489 M e à Parvalorem, SA de € 285,3 M, os quais, no seu conjunto (€ 1.323,3 M) representam 86,9% do total. Os contratos de empréstimo FAM, celebrados com vários municípios no montante de € 13,4 M, foram utilizados totalmente. A esta despesa acresceram € 19,2 M correspondentes a utilizações em 2015 de contratos celebrados em anos anteriores ao abrigo de vários programas de apoio, totalizando a despesa de € 32,6 M.

O empréstimo de € 11,9 M à República de São Tomé e Príncipe destina-se a financiar projetos para instalação da rede elétrica no país, levados a cabo por empresas portuguesas (os fornecedores), as quais, conforme o contrato, recebem as quantias devidas diretamente do Estado português em nome daquela República. As utilizações terminam em 31/12/2017 e o reembolso ocorrerá em 50 prestações semestrais, a realizar entre 2030 e 2056.

No que respeita aos empréstimos concedidos em anos anteriores, a DGTF recebeu € 526,3 M para amortização de capital em dívida e € 256,2 M a título de juros, valor que não inclui os juros pagos pela Grécia no valor de € 8,6 M ([475]). Do valor amortizado, € 352,1 M (66,9%) respeitam à Metro do Porto, a qual também pagou de juros € 43,8 M (17,1%). Realça-se que o Fundo de Resolução pagou à DGTF, por conta do empréstimo de 2014 (Novo Banco), € 124,3 M de juros (48,5% do total). Foram ainda convertidos em capital social € 6,1 M ([476]) de juros relativos a empréstimos concedidos e vencidos no ano.

A Região Autónoma da Madeira, no âmbito do PAEF de 2012, utilizou € 319,3 M tendo esgotado o montante contratualizado de € 1.500 M.

No que respeita aos empréstimos EQ-QREN, que foram reportados pela DGTF e também pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP, mas apenas considerados no património da DGTF ([477]), verificou-se que os valores não são coincidentes. As divergências poderão estar relacionadas com a data do reporte da informação ou com a sua interpretação, uma vez que o reporte da DGTF tem por base a informação que lhe é fornecida pela Agência, ficando por apurar o real crédito do Estado sobre terceiros e o valor já disponibilizado pela DGTF à Agência, mas ainda por utilizar.

Quanto ao empréstimo à Parque Expo, com vencimento em setembro de 2016, verificou-se a dação dos imóveis Oceanário de Lisboa e Pavilhão de Portugal no valor global de € 67,2 M, sendo € 27,6 M afeto ao reembolso antecipado de capital e € 0,3 M ao pagamento de juros vencidos no ano ([478]), pelo que o capital vincendo baixou de € 149,6 M (31/12/2014) para € 122,0 M (31/12/2015).

Nos empréstimos em que são devedoras a Infraestruturas de Portugal ([479]) e a Metropolitano de Lisboa, o capital em dívida de, respetivamente, € 4.715,8 M e € 1.206,3 M, não sofreu qualquer alteração em 2015, tanto mais que os vencimentos do serviço da dívida respetivo foram prorrogados (sem custos adicionais) de 30/11/2015 para 31/05/2016, pelo Despacho do SEATF de 24/02/2016 ([480]).

Por fim, são também de realçar situações referidas em anteriores Pareceres e sem qualquer evolução em 2015:

♦ As operações de dação em cumprimento realizadas em 2014, relativas à Metropolitano de Lisboa e à Transtejo, em que permanece sem registo a transferência do Terminal Fluvial do Cais do Sodré para o património do Estado.

♦ O empréstimo de € 150 M concedido à RTP em 2010 e cujo prazo da amortização já havia sido prorrogado até 31/12/2015, continuando em estudo a proposta de dação do arquivo histórico da empresa pelo valor do empréstimo.

♦ Os empréstimos concedidos à Viana Polis, que se encontram totalmente vencidos ([481]), continuam a ser objeto de análise relativamente à pretensão da empresa de conversão desses créditos em capital social.

♦ Os contratos celebrados com os Estaleiros Navais de Viana do Castelo ([482]) com capital e juros vencidos no valor de € 47,9 M e de € 3,1 M, respetivamente ([483]).

Créditos por execução de garantias

No final de 2015, o valor por recuperar em resultado de créditos por execuções de garantias era de € 952 M. Sobre as recuperações no ano (Fundo de Contragarantia Mútuo, Europarque — Centro Económico e Cultural e a já referida à Parque Expo) ver ponto 4.2.1.

Créditos sobre entidades extintas e outros

Os créditos geridos pela DGTF que lhe foram transmitidos na sequência da extinção de entidades públicas voltaram a diminuir em 2015 e apresentavam o valor nominal global de € 223,6 M no final do ano (em final de 2014 era de € 232 M). Dos montantes recebidos pelo Estado, realçam-se os pagamentos feitos pela República Popular de Angola, de € 30,3 M, pela Silopor, SA, de € 3 M, e pelo IAPMEI, quanto ao crédito sobre o ex-GAS - Gabinete da Área de Sines no valor de € 1,4 M.

Participações societárias

No âmbito das medidas de reestruturação do SEE, continuou o processo de aumento de capital social das empresas detidas pelo Estado, com a atribuição de dotações de capital ou a conversão de créditos do Estado em capital, num total de € 2.881,7 M aprovados durante o ano, com uma despesa de € 2.875,7 M ([484]) e € 135,1 M em conversão de créditos e obrigações. Para além dos aumentos de capital, foram também pagas despesas relativas a capital já subscrito em anos anteriores mas ainda não realizado, não alterando, por isso, o valor dos ativos financeiros do Estado, sendo € 295 M relativos à Parpública-Participações Públicas, (SGPS), SA, e € 2,5 M à Portugal Venture Capital Initiative, SA.

Considerando o critério legal ([485]), o valor nominal global apurado das participações societárias do Estado em 31/12/2015 era de € 14.783,2 M, mais € 1.173,5 M do que no ano anterior (€ 13.609,8 M).

Consideraram-se os seguintes aumentos do capital social realizados no ano no valor global de € 952,8 M: dois, no valor de € 403 M da Infraestruturas de Portugal, SA; dois da EP — Estradas de Portugal, SA, no valor global de € 377,7 M ([486]); um da Carris, no valor de € 109,2 M; um da Parparticipadas, SGPS, SA de € 52,5 M (que se destinou, tal como no ano anterior, à realização de um aumento do capital social do Banco Efisa, SA); dois da Edia, no valor global de € 9,0 M; e dois da Transtejo, no valor global de € 1,4 M.

Por não terem sido registados no ano, não foram considerados aumentos de capital social no valor global de € 2.048,3 M, dos quais € 1.895,9 M respeitam ao Banif ([487]), com a despesa de € 1.766 M ([488]) e € 129,9 M ([489]) de conversão de CoCo's (considerando-se apenas a participação no valor de € 700 M para apuramento do património financeiro), e os restantes € 152,4 M à Infraestruturas de Portugal (€ 136,5 M), à Carris (€ 6,8 M), à Edia (€ 7,1 M) e à Sofid (€ 2,0 M) ([490]).

No âmbito da reestruturação das participações do Estado destaca-se a criação da IP — Infraestruturas de Portugal, SA, que absorveu a Estradas de Portugal, SA e a Refer, EPE, com o capital social inicial de € 2.555,8 M ([491]). À data desta operação, o capital social registado da Estradas de Portugal era de € 2.372 M e o capital estatutário da REFER era de € 2.186 M.

O valor global das participações societárias engloba € 367,9 M relativos ao capital de um conjunto de empresas em processo de liquidação ([492]), incluindo, a partir de 2015, a Empordef — Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, SA, com o capital social de € 174,3 M, o que se manterá até ao registo do encerramento dos respetivos processos.

Em sede de contraditório, a DGTF comprometeu-se a *"(…) diligenciar relativamente a tudo a que tiver ao seu alcance e de acordo com o que for superiormente definido, no sentido da conclusão rápida dos processos de liquidação"*.

Em 2015, verificou-se o registo do encerramento da liquidação de algumas entidades, que correspondeu a uma perda de património para o Estado no valor nominal de € 8,3 M: EDAB - Empresa do Desenvolvimento do Aeroporto de Beja, SA, € 3,3 M ([493]) (82,5%); ENI - Gestão de Planos Sociais, SA, € 0,2 M (100%); Martins & Rebelo- Indústrias Lácteas e Alimentares, SA, € 4,7 M (37,3%); e SIEV — Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos, SA, € 0,1 M (100%).

Registou-se a entrada de participações sociais, por abandono a favor do Estado, no valor de € 14.182,99 e a compra, pelo montante simbólico de € 1, da totalidade do capital social da MOBI.E., SA, sociedade que gere a rede pública de mobilidade elétrica, com o valor nominal de € 50.000. Ocorreu ainda a venda da posição do Estado na sociedade Estrela, SGPS, SA, pelo montante de € 13.500 ([494]).

No que respeita às receitas das participações societárias, obtiveram-se dividendos no valor de € 5,6 M ([495]), não incluindo recebidos do Banco de Portugal (€ 191,0 M).

Participações em entidades públicas empresariais

No ano em análise, várias EPE voltaram a apresentar-se perante a DGTF com necessidades de financiamento para colmatarem os seus défices de exploração, nomeadamente os que resultam do seu serviço de dívida. Mais uma vez, os aumentos de capital foram uma solução para essas entidades reduzindo, significativamente, o seu endividamento junto da banca e do Tesouro. O total desta despesa foi de € 1.622,1 M, salientando-se a da CP e da Refer ([496]), de € 683,5 M e de € 700 M, respetivamente, as quais, somadas, representaram 85,3% do total da despesa.

A evolução da carteira de participações em EPE em 2015 resultou, fundamentalmente, do registo de operações de aumento de capital, quer das aprovadas no ano, quer das aprovadas em anos anteriores e da já referida transformação da Refer em sociedade anónima. Para além disso, houve apenas a criação da empresa MM - Gestão Partilhada, EPE ([497]), com o capital estatutário de € 3 M. Sem qualquer influência no valor do património, alterou-se a denominação do Centro Hospitalar do Alto Ave, EPE, para Hospital da Senhora da Oliveira Guimarães, EPE ([498]).

Relativamente às operações de aumento de capital estatutário das entidades ligadas ao sector da saúde, que se destinaram à regularização de dívidas e a apoiar investimentos cofinanciados por fundos comunitários, e ascenderam a € 49,3 M ([499]), ficaram por registar € 5 M, sendo € 2 M do Centro Hospitalar de São João, EPE e € 3 M do Centro Hospitalar do Porto, EPE. Quanto ao aumento aprovado no ano da Metropolitano de Lisboa, EPE, com a despesa de € 189,3 M, o mesmo não foi registado pelo que não foi aqui considerado. Relativamente a anos anteriores, continuam por registar aumentos no valor global de € 19,6 M relativos à Unidade Local de Saúde da Guarda, EPE ([500]) (€ 12,7 M) e à Unidade Local de Saúde do Litoral Alentejo, EPE (€ 6,9 M). Assim, o valor global por registar em 31/12/2015 era de € 213,8 M.

Das receitas do Estado auferidas pelas participações em EPE, destaca-se a remuneração do capital estatutário de € 4,8 M paga pela empresa Navegação Aérea de Portugal — NAV Portugal, EPE.

Organizações internacionais

Quanto às participações do Estado junto de entidades financeiras internacionais, em 2015 verificaram-se os seguintes movimentos de realização de capital, no montante global de € 20,7 M, todas por utilização de verbas do Cap. 60:

♦ no BEI (Banco Europeu de Investimento) ([501]) de € 19,6 M, sendo o total subscrito pelo Estado português de € 1.899,2 M, estando realizado apenas € 169,4 M;
♦ no BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) ([502]) de € 0,2 M, sendo o total subscrito pelo Estado português de € 62,6 M;
♦ e no BAD (Banco Africano de Desenvolvimento) ([503]) de € 0,9 M, sendo o total subscrito pelo Estado português de € 178,5 M.

O Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), junto do qual o Estado continua a deter o capital subscrito de € 17.564,4 M, mantém o maior peso face às demais posições de Portugal em entidades financeiras internacionais.

Assim, no final de 2015, o valor de ativos financeiros em organizações internacionais (capitais subscritos) era de € 20.777 M, que compara com € 20.688 M em 31/12/2014 ([504]).

Unidades de participação

Quanto às unidades de participação, assume particular relevo a participação do Estado no capital do Fundo de Apoio Municipal de € 325 M ([505]). Este ano foi feita a despesa de € 46,4 M para a realização das duas primeiras parcelas do capital inicial. O Estado foi também chamado a realizar € 0,8 M do capital do FCR — Fundo de Recuperação, estando no final de 2015 já realizado € 48,4 M, numa participação de € 60 M.

O Estado detinha no capital do FCR Portugal Ventures Grandes Projetos de Investimento € 6,2 M. Em 2015, por cisão daquele, foi criado o FCR Portugal Global Ventures I ficando assim distribuída a participação do Estado: € 4,5 M no primeiro e € 1,7 M no segundo ([506]).

Entre as situações que se encontram por resolver, salienta-se a do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital (em liquidação) com o valor de € 224,5 M e ao qual pertencem os terrenos do antigo estaleiro da Lisnave, em Almada.

Prestações acessórias de capital

O montante global das prestações suplementares e acessórias de capital ascendeu a € 64,6 M.

Obrigações e títulos de dívida pública

Quanto aos CoCo's, o Estado detinha, em final de 2015, uma carteira igual à do final do ano anterior, no valor de € 1.775,0 M (€ 750 M emitidos pelo BCP, € 125 M pelo Banif e € 900 M pela CGD). Por conta destes contratos, o Estado recebeu € 161,3 M de juros (€ 12,1 M do Banif, € 67,8 M do BCP e € 81,4 M da CGD).

No caso do Banif, e como já atrás referido, foi decidida a conversão do CoCo's, na posse do Estado, em capital social pelo valor global de € 129 M (€ 125 M acrescidos dos juros vencidos).

Por fim, no que respeita aos títulos de dívida pública, apurou-se que em valor nominal, em 31/12/2015, os SI detinham consolidados no montante de € 145 m, distribuídos por 3 entidades, e certificados de renda perpétua no valor de € 546 m, distribuídos por 10 entidades. Contudo, 96% dos consolidados e 89% ([507]) dos certificados de renda perpétua estão na posse da DGTF. Estes títulos constam do *stock* da dívida pública ([508]) e, em grande parte dos casos, o IGCP desconhece a sua atual titularidade, uma vez que não lhe foi comunicado, designadamente pela DGTF, a integração dos títulos nas respetivas carteiras ([509]). Questiona-se a razão da manutenção daqueles títulos na posse dos SI, dado que o Estado está simultaneamente numa posição credora e devedora, e a permanência dos títulos nessas carteiras acarreta outros encargos (comissões e custos administrativos), por vezes, mais elevados do que o rendimento auferido por cada entidade, podendo ser salvaguardas as condições dos doadores ([510]).

Em suma, o património financeiro dos SI, em 31/12/2015 ascendia a € 70.458 M, dos quais 48% são créditos sobre entidades dos subsectores dos SI e dos SFA (inclui EPR). Em 2015, à semelhança dos anos anteriores, o crescimento registado na carteira de ativos financeiros dos SI resultou, no essencial, de aumentos de capital e de empréstimos concedidos a entidades que integram o perímetro das administrações públicas.

9.1.1.1. Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais dos SI

O OE 2015 previa receitas de ativos financeiros no valor de € 516,9 M ([511]) e rendimentos da propriedade no valor de € 622,9 M ([512]). Na CGE, a execução foi, respetivamente, de € 549 M ([513]) (106,2%) e de € 630,6 M (101,2%). As despesas com ativos financeiros apresentam uma taxa de execução superior ao Orçamento inicial, de 118,5%.

O quadro seguinte evidencia os valores do OE inicial, os da execução e os respetivos graus de execução, por grupo da classificação económica da receita e por subagrupamento da despesa.

Quadro 77 — Receita e despesa com ativos financeiros 2015 — Comparação da previsão inicial (OE) com a execução (CGE)

(em euros)

Classificação Económica	OE inicial	CGE	Grau de execução (%)
Receita – 11 – Ativos financeiros (a)	**516 890 053,00**	**548 956 278,99**	**106,2**
06 – Empréstimos a médio e longo prazos	501 680 059,00	524 392 552,30	104,5
07 – Recuperação de créditos garantidos	15 190 998,00	24 397 629,31	160,6
10 – Alienação de partes sociais de empresas (b)	0,00	-429 435,69	-
11 – Outros ativos financeiros	18 996,00	595 533,07	3 135,0
Receita – 05 – Rendimentos da propriedade (c)	**622 931 372,00**	**630 616 161,28**	**101,2**
01 – Juros sociedades não financeiras	15 000,00	9 341 581,68	62 277,2
02 – Juros sociedades financeiras	268 309 922,00	161 362 295,82	60,1
03 – Juros adm. Públicas	99 875 730,00	239 736 325,22	240,0
04 – Juros – Instituições sem fins lucrativos	0,00	7 750,44	-
05 – Juros famílias	120 000,00	159 844,88	133,2
06 – Juros Resto do Mundo	5 202 709,00	18 597 038,78	357,4
07 – Dividendos e particip. lucros de soc. e quase soc. n/ financeiras	8 599 450,00	10 412 270,09	121,1
08 – Dividendos e participações lucros de soc. financeiras (d)	240 000 000,00	190 999 054,37	79,6
09 – Participações nos lucros das Administrações	808 561,00	0,00	0,0
Despesa – 09 – Ativos financeiros	**5 724 775 261,00**	**6 786 555 076,84**	**118,5**
05 – Empréstimos de curto prazo	10 000 000,00	0,00	0,0
06 – Empréstimos a m/ longo prazo	2 732 981 336,00	1 874 694 394,45	68,6
07 – Ações e outras participações	2 845 096 713,00	4 795 234 788,30	168,5
08 – Unidades de participação	47 038 779,00	47 178 993,96	100,3
09 – Outros ativos financeiros	89 658 433,00	69 446 900,13	77,5

(a) Só estão considerados os capítulos das classificações económicas com execução orçamental nos SI.

(b) Valor que resulta da receita (€ 13.500) da sociedade Estrela, SGPS, SA e de um movimento realizado pela DGO (€ -442.935,69).

(c) Excluindo rendas.

(d) Dividendos do Banco de Portugal, contudo esta entidade não integra a carteira de ativos dos SI apresentada no ponto 9.1.1.1 deste Parecer.

O valor da receita cobrada (CGE) foi superior à previsão inicial do OE em € 32 M nos ativos financeiros e em € 7,7 M nos rendimentos da propriedade ([514]), já a despesa foi superior em € 1.061,8 M.

Na execução das receitas ([515]) é de salientar que, em cumprimento da recomendação do Tribunal, no final de 2015, o IGCP procedeu à entrega dos juros obtidos, € 8,6 M, com o empréstimo concedido à Grécia corrigindo assim uma situação de desorçamentação ocorrida em anos anteriores.

Nas despesas relacionadas com os ativos financeiros, destaca-se a despesa do subagrupamento "07 — ações e outras participações" com uma taxa de execução bastante superior ao orçamentado inicialmente, em resultado, sobretudo, do montante destinado ao aumento de capital do Banif e da verba para a realização de capital da Parpública ([516]).

A análise realizada aos elementos de informação obtidos junto das diversas entidades permitiu identificar na CGE 2015 um conjunto de erros, omissões e incorreções relativos aos fluxos de receita e de despesa associadas à carteira de ativos financeiros dos SI:

♦ Foi erradamente classificada em 05.03.01, pelo Exército, o capital que resultou do resgate de um Certificado de Renda Perpétua, no valor de € 7.260,64, que deveria ter sido inscrito em 11.03.03 — Administração pública — administração central — Estado, estando, assim, as receitas com ativos financeiros subvalorizadas e os rendimentos de propriedade sobrevalorizados.

♦ Por lapso da DGTF, a receita classificada em 11.06.06 está empolada em € 4.210.

♦ A DGTF e a Academia das Ciências de Lisboa inscreveram na classificação económica "05.02.01 — Bancos e outras instituições financeiras" rendimentos provenientes de títulos de dívida pública, no valor de € 4.440,32 e de € 528,24, respetivamente, sendo a correta "05.03.01 — Administração central -Estado".

♦ Não foi possível identificar na CGE, capítulo da receita "05- Rendimentos da propriedade", os rendimentos obtidos com títulos de dívida pública, no valor global de € 22.834,62, reportados ao Tribunal ([517]), pelas seguintes entidades: Academia Portuguesa da História (€ 505,20), Escola Secundária Marquês do Pombal (€ 340,24) ([518]), Academia Nacional das Belas Artes de Lisboa (€ 221,04) ([519]), Direção-Regional da Agricultura e Pescas do Norte (€ 292,92) ([520]) e, ainda, parte dos juros recebidos pela Direcção-Geral dos Estabelecimentos Escolares ([521]) (€ 103,08). O rendimento obtido pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais ([522]) e pela Marinha, no valor de € 21.266,40 e de € 105,74, respetivamente, não consta da CGE.

♦ Foram erradamente classificadas ([523]), em 09.09.16 ([524]), as despesas com fundos geridos por algumas das instituições financeiras internacionais, no valor de € 11.970.239,34, face à natureza dos ditos fundos, não incluídos no património financeiro do Estado, e tratando-se de transferências para as quais não existe qualquer previsão de retorno, não se mostra correta a classificação utilizada, que empola a despesa com ativos financeiros. A classificação correta seria "08.09.03 — Transferências de capital - Países terceiros e organizações internacionais".

Em suma, globalmente, na CGE a despesa dos SI com ativos financeiros (09) está sobrevalorizada em € 11.970.239,34 ([525]). No que respeita à receita de ativos financeiros (11) está subvalorizada em € 3.050,64 e a de rendimentos da propriedade (05) em € 15.573,80. A errada classificação da receita com juros ou a sua omissão na CGE inviabiliza a adequada consolidação dos juros da dívida pública e viola a LEO ([526]) que determina que as receitas devem ser especificadas de acordo com a classificação económica.

No âmbito do contraditório, o Exército reconheceu o erro de classificação. Também a Direção-Regional da Agricultura e Pescas do Norte e a Marinha reconheceram o uso de errada classificação e referiram que irão alterar o procedimento. A Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais esclareceu que procedeu, em 2016, ao registo, liquidação e cobrança dos juros e que *"se encontra em preparação (…) o processo tendente à venda dos Certificados de Renda Perpétua"*. A Academia Portuguesa da História e a Escola Secundária Marquês de Pombal confirmam o registo da receita noutras classificações.

A DGTF, na sua resposta, confirmou o lapso que empola a receita em € 4.210, referindo que foi corrigido em 2016. Reconheceu ainda o uso errado da classificação 05.02.01 e informou que, de futuro, utilizará a classificação correta. Quanto às transferências para as instituições financeiras internacionais, a DGTF referiu que, em sede de preparação da LOE 2017, apresentou a proposta para adoção da classificação 08.09.03, conforme orientação deste Tribunal.

A Academia das Ciências de Lisboa, a Direcção-Geral dos Estabelecimentos Escolares e Academia Nacional das Belas Artes de Lisboa, não se pronunciaram.

A DGO, no contraditório, veio dizer que *"irá analisar os casos e promover a respetiva comunicação às entidades, procurando contribuir para que as situações descritas sejam evitadas"*.

O Ministro das Finanças, como resposta, remete para o ofício da DGTF.

9.1.1.2. Carteira consolidada de ativos financeiros dos SI

O quadro a seguir apresentado reflete o valor do património financeiro consolidado do subsector que registou em 2015 um aumento de € 2.877 M (8,6%), em consequência sobretudo do acréscimo registado nas participações societárias.

Quadro 78 — Património financeiro consolidado dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor Nominal (a)		Variação	
	31/12/2014	31/12/2015	Valor	%
Créditos				
Por empréstimos	5 107	5 263	156	3,1
Por execução de garantias	618	602	-16	-2,6
Sobre entidades extintas e outros	230	222	-8	-3,5
Participações				
Societárias	4 548	7 204	2 656	58,4
EPE	26	26	0	0,0
Outros ativos financeiros				
Organizações financeiras internacionais	20 688	20 777	89	0,4
Unidades de participação	498	498	0	0,0
Prestações acessórias de capital	30	30	0	0,0
Obrigações e títulos de dívida pública	1 777	1 777	0	0,0
Total consolidado	**33 522**	**36 399**	**2 877**	**8,6**

(a) Correspondem aos valores do Quadro 75 deduzidos dos valores aí também indicados como respeitando a SFA/EPR e a títulos de dívida pública.

Fonte: Formulários das Instruções 1/2008-2.ª Secção

Recorda-se que apenas foram consideradas as participações sociais cujos movimentos (aumentos de capital, conclusão dos processos de liquidação, etc.) se encontram registados nas Conservatórias do Registo Comercial (CRC), requisito de eficácia perante terceiros. Se o critério adotado fosse o da despesa realizada, os valores do quadro seriam diferentes pois vários movimentos, nomeadamente aumentos de capital em numerário, aguardam o respetivo registo.

9.1.2. Património financeiro dos serviços e fundos autónomos

a) Carteira de ativos financeiros dos SFA

O património financeiro ([527]) dos SFA analisado neste ponto, integra 154 SFA dos quais, 58 são EPR, e ascendia no final de 2015 a € 30.611 M, representando o dos SFA cerca de 70% e o das EPR 30 %. Em termos de composição as duas carteiras de ativos são bastante diferenciadas; nos SFA destacam-se os títulos de dívida pública, representando 49% do valor da carteira e nas EPR as participações societárias e os créditos transmitidos, que em conjunto representam 69%.

Quadro 79 — Evolução do património financeiro não consolidado dos SFA/EPR

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal em		Variação		Rendimentos
	31/12/2014 (a)	31/12/2015	Total	%	
Títulos de Dívida Pública (b)	11 575	11 037	-538	-4,7	315,3
Obrigações do tesouro	4 787	5 025	238	5,0	208,3
SFA	4 786	5 024	238	5,0	208,2
EPR	1	1	0	-28,6	0,1
Bilhetes do tesouro	1 591	1 044	-547	-34,4	4,6
SFA	1 591	1 044	-547	-34,4	4,6
Aplicações CEDIC/CEDIM	4 088	4 120	32	0,8	19,0
SFA	3 560	3 535	-25	-0,7	17,5
EPR	528	585	57	10,8	1,5
Outros	1 109	849	-261	-23,5	83,4
SFA	1 109	849	-261	-23,5	83,4
EPR	0	0	0	14,0	0,0
Créditos	7 963	7 680	-283	-3,6	35,4
por empréstimos	4 732	4 383	-349	-7,4	29,1

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal em		Variação		Rendimentos
	31/12/2014 (a)	31/12/2015	Total	%	
SFA	3 415	3 287	-128	-3,8	6,3
EPR	1 317	1 096	-221	-16,8	22,8
por execução de garantias	2	1	-1	-59,3	0,0
SFA	2	1	-1	-59,3	0,0
por transmissão	3 229	3 296	67	2,1	6,3
SFA	6	6	0	-1,7	0,0
EPR	3 223	3 290	67	2,1	6,3
Participações	8 017	8 047	30	0,4	82,0
Societárias	7 987	8 017	30	0,4	82,0
SFA	5 028	5 025	-3	-0,1	3,2
EPR	2 959	2 992	33	1,1	78,8
Não societárias	30	29	0	-0,4	0,0
SFA	23	23	0	1,7	0,0
EPR	7	6	-1	-7,4	0,0
Outros ativos financeiros	4 591	3 848	-743	-16,2	7,7
Unidades de participação	2 591	2 386	-204	-7,9	0,1
SFA	1 897	1 762	-135	-7,1	0,1

(…)

(…)

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal em		Variação		Rendimentos
	31/12/2014 (a)	31/12/2015	Total	%	
EPR	693	624	-69	-10,0	0,0
Obrigações	1 223	703	-520	-42,5	3,0
SFA	1 059	507	-551	-52,1	2,2
EPR	164	196	32	19,4	0,8
Prestações acessórias e suplementos de capital	48	210	162	337,3	0,0
SFA	37	45	8	22,7	0,0
EPR	11	165	154	1 350,6	0,0
Depósitos a prazo	475	333	-141	-29,8	4,7
SFA	178	136	-42	-23,5	1,8
EPR	297	198	-100	-33,5	2,9
Participações em fundos não titulados	255	215	-40	-15,5	0,0
SFA	255	215	-40	-15,5	0,0
TOTAL SFA (1)	**22 944**	**21 458**	**-1 486**	**-6,5**	**327,4**
TOTAL EPR (2)	**9 201**	**9 153**	**-48**	**-0,5**	**113,1**
TOTAL (1+2)	**32 145**	**30 611**	**-1 534**	**-4,8**	**440,5**

(a) Valores ajustados incluindo os dos novos SFA e EPR que integram o perímetro em 2015 e reportaram fluxos em ativos financeiros.

(b) Os valores apresentados não tem correspondência total com os apresentados no Ponto 4.1 dadas as diferentes metodologias utilizadas.

Fonte: Informação prestada pelos SFA/EPR no âmbito das Instruções 1/2008-2.ª Secção

O património financeiro estava concentrado nas carteiras do Fundo de Resolução, do IAPMEI, da Parvalorem e da Parpública que, no final do ano, representavam 49% do valor global deste subsector.

A informação prestada pela Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento (FLAD) apresenta a maioria dos ativos valorizada ao justo valor. Relativamente às ações e fundos de investimentos nacionais foi realizado internamente um ajustamento aos valores declarados, que consistiu na conversão para o valor nominal dos títulos, sobre os quais se dispunha de informação ou, quando este não exista, para o valor de cotação, como determinam as Instruções, mas quanto aos restantes títulos não. A carteira da Fundação era composta por obrigações, ações e fundos de investimento estrangeiros. Assim a análise efetuada contém as reservas inerentes a esta situação.

Em termos globais, a carteira de ativos financeiros registou um decréscimo de € 1.534 M (-4,8%), sendo € 1 486 M nos SFA e € 48 M nas EPR, tendo gerado rendimentos no valor de € 440,5 M, provenientes, maioritariamente, da carteira de títulos de dívida pública dos SFA, em particular das obrigações do tesouro.

O património financeiro dos SFA diminui por efeito conjugado dos decréscimos nas carteiras de:

♦ Títulos de dívida pública (€ -595 M): com origem principal na carteira do FRDP e em particular no facto de ter ocorrido a amortização de bilhetes do tesouro que atingiram a sua maturidade e que não foram substituídos por outros.

♦ Obrigações (€ -551 M): com particular relevância para a redução ocorrida na carteira do FGD (€ -549 M), em consequência do desinvestimento realizado nos títulos de dívida pública da República de França e do Reino Belga e das obrigações da European Financial Stability Facility (EFSF) e do European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM).

Nas EPR, a variação mais significativa ocorreu na carteira da Wolfpart, com origem na conversão de parte dos suprimentos concedidos à Caixa Imobiliária, SA em prestações acessórias de capital (ou seja, diminuíram os créditos e aumentaram as prestações acessórias e suplementares, sem alteração do total da carteira).

Embora a variação registada em 2015 na carteira dos créditos transmitidos à Parvalorem não seja significativa, é importante realçar os movimentos, face à representatividade dessa carteira no valor global do património das EPR, apresentando-se para o efeito o quadro seguinte.

Quadro 80 — Variação registada em 2015 na carteira de créditos da Parvalorem

(em milhões de euros)

Capital em 31/12/2014	**3 175,2**	**Juros em 31/12/2014**	**47,6**
Reembolsos	-18,0	Recebimentos	-6,3
Aquisições	38,2	Conversão de juros por reestruturações	-25,8
Reestruturações de créditos	94,6	Juro especializado	1,4
Dação	-17,8	Utilização de juros	-1,0
Write Off's	-10,5	*Cash flow* reclassificado	-6,3
Diferenças cambiais	16,6		
Outros	2,4		
Capital em 31/12/2015	**3 280,7**	**Juros em 31/12/2015**	**9,6**

Fonte: Informação prestada pela Parvalorem.

Constata-se, assim, uma variação positiva de € 67 M, para a qual contribuíram as reestruturações de créditos (€ 94,6 M) onde se inclui a conversão de juros em capital (€ 25,8 M). Os recebimentos resultaram, essencialmente, de amortização de capital e de juros no valor global de € 31 M.

No que respeita a créditos por empréstimos, regista-se que no âmbito da medida de resolução ao Banif o Fundo de Resolução prestou a este banco um apoio financeiro ([528]) no valor de € 489 M ([529]). Todavia o valor deste crédito não foi incluído na análise, uma vez que o próprio Fundo reconheceu, através da constituição de uma imparidade total, que a possibilidade da sua recuperação era muito remota ([530]). Não obstante o mesmo não estar integrado no património, será acompanhado nos PCGE seguintes, em matéria de fluxos financeiros que possam vir a ocorrer.

***b*) Variações na carteira de ativos sem fluxos financeiros**

Ao nível das variações que implicaram a diminuição do valor dos créditos dos SFA, mas que não envolveram qualquer fluxo financeiro, verificou-se que não constavam da CGE as situações de:

♦ Créditos extintos na sequência do processo de fusão da Sagestamo na Parpública no valor de € 353 M (mapa 6 — créditos extintos por confusão). Em contraditório, a Parpública confirma a extinção do crédito no âmbito do processo de fusão, informando ainda que ocorreu a *"(…) transferência global do património, ativos e passivos, tendo o crédito que a Sagestamo detinha na sua participada Estamo-Participações Imobiliárias, S.A., no montante de 355 M, passado a incluir o ativo da Parpública*".

♦ Anulação dos suprimentos concedidos à sociedade TOBIS Portuguesa, SA pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA), através de dação em pagamento no valor de € 4 M (mapa 4 — créditos satisfeitos por dação) ([531]). Em contraditório o ICA refere que *"não havendo nenhum fluxo monetário, apenas um aumento de bens, esta anulação não foi registada/inscrita no capítulo 11 da receita e não foi inscrita no mapa 8 como «créditos satisfeitos por dação em pagamento»"*. O Instituto deverá ter em conta que os mapas 4 a 8 da CGE servem precisamente para identificar os créditos cuja extinção não origina fluxos monetários.

♦ Anulação de suprimentos concedidos pelo Turismo de Portugal ao Centro Português de Design ([532]), por via da extinção deste, no valor de € 0,1 M, (mapa 8 - créditos anulados). Na sua resposta, o Turismo de Portugal apenas informou que em sede de prestação de informação ao TC comunicou essa anulação.

♦ Créditos extintos por prescrição pelos Serviços de Ação Social da Universidade Nova de Lisboa no valor de € 4 m (mapa 7 - créditos extintos por prescrição). Em contraditório, esclarecem que não reportaram à DGO por desconhecimento desse dever.

♦ Anulação de apoios reembolsáveis (empréstimos) pelos Serviços Sociais da Administração Pública, no valor de € 7 m (mapa 8 - créditos anulados), por prescrição invocada pelo próprio ou pela AT em processos de execução fiscal e, em outros processos, ponderados os valores reduzidos em dívida numa relação custo/benefício.

No que concerne ao valor de (€ 148 M) do mapa 8 da CGE (créditos anulados por decisão judicial ou por qualquer outra razão) diverge das anulações comunicadas ao TC por oito SFA, no montante global de € 273 M, em consequência de:

♦ O IAPMEI, em vez de reportar o valor dos prémios de realização (€ 251 M), comunicou à DGO o valor dos reembolsos recebidos no âmbito do POE/PRIME e do QREN deduzido do valor pago por reembolsos recebidos em excesso após atribuição de prémios (€ 126 M). Acionado o contraditório o IAPMEI não respondeu.

♦ A Parvalorem reportou anulações no valor de € 9,7 M, que difere do apresentado ao TC (€ 10,5 M) por via de ajustamentos realizados em data posterior à comunicação realizada à DGO. Em contraditório a Parvalorem confirma o relatado.

Na sua resposta, a DGO, refere que irá analisar os casos e comunicar aos serviços no sentido de que no futuro estas situações sejam evitadas.

9.1.2.1. Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais dos SFA

Os fluxos financeiros considerados neste ponto respeitam às receitas e despesas relacionadas com ativos financeiros resultantes da informação remetida e da constante da CGE, sem qualquer consolidação entre entidades pertencentes ao mesmo sector.

A respeito dos fluxos da FLAD importa referir que foram tomados os valores constantes da CGE, uma vez que os que integravam o mapa das Instruções foram obtidos por diferença entre o valor do final e o do início do ano, não se traduzindo estas variações em reais fluxos financeiros.

***a*) Receitas**

As receitas de *ativos financeiros* foram orçamentadas em € 5.328 M, tendo sido cobradas € 5.904 M, correspondente a uma execução de cerca de 111%. Na análise comparativa entre os valores da CGE e os apurados através da informação enviada no âmbito das Instruções continuam a verificar-se alguns desvios, os quais se encontram identificados no quadro seguinte.

Quadro 81 — Confronto entre as receitas da CGE 2015 e as apuradas através das Instruções

(em milhares de euros)

Rubricas de Classificação Económica	**CGE**	**Instruções 1/2008**	**Diferenças**	**Justificações para as diferenças registadas**
11 – Ativos financeiros	**5 904 121**	**5 889 309**	**-14 812**	
02 – Títulos a curto prazo	654 934	648 873	-6 061	A diferença foi justificada com a inscrição pelo IPO Coimbra do saldo da gerência anterior em receitas de *ativos financeiros*.
03 – Títulos a M/L prazo	702 582	702 582	0	
05 – Empréstimos a curto prazo	28 806	20 042	-8 764	A diferença de € 5.700 m foi justificada com a inscrição pelo IPO Lisboa do saldo da gerência anterior como receitas de ativos financeiros e a restante com a errada contabilização de receitas de juros da CP nessa rubrica.

(em milhares de euros)

Rubricas de Classificação Económica	CGE	Instruções 1/2008	Diferenças	Justificações para as diferenças registadas
06 – Empréstimos de M/L prazos	287 623	287 638	15	A diferença respeita ao Instituto de Ação Social das Forças Armadas, não tendo sido apurada qualquer justificação para a mesma.
08 – Ações e outras participações	2 040	2 040	0	
09 – Unidades de participação	9 348	9 348	0	-
10 – Alienação de partes sociais	26 522	26 522	0	
11 – Outros ativos financeiros	4 192 266	4 192 264	-2	A diferença registada respeita às receitas decorrentes do resgate de unidades de participação do Fundo de Compensação do Trabalho nas carteiras do Centro Hospitalar do Alto Ave e de Leira e Pombal, as quais não foram comunicadas nos termos das Instruções.

Fonte CGE 2015 e mapas das Instruções 1/2008-2.ª Secção

Destas diferenças salientam-se as seguintes, que causaram uma sobrevalorização das receitas de *ativos financeiros* em € 15 M:

♦ IPO's de Coimbra e de Lisboa: a receita proveniente de saldos da gerência anterior (€ 12 M) foi incorretamente contabilizada em *ativos financeiros*;

♦ CP: os juros recebidos de suprimentos (€ 3 M) foram incorretamente contabilizados em *ativos financeiros* em vez de no capítulo *rendimentos de propriedade*.

Em sede de contraditório, apenas os IPO's responderam. O IPO de Coimbra referiu que estando *"(…) em curso a execução do Plano de Investimentos para o qual a Instituição detinha os capitais próprios depositados em CEDIC's (…)"*, procedeu em 2015 ao resgate desses títulos, utilizando para efeito a rubrica de *ativos financeiros*. O IPO Lisboa referiu que o valor de € 5,7 M se encontrava em saldo de gerência no final de 2014 e que segundo orientação da DGO o mesmo foi inscrito em *ativos financeiros*, embora se destinasse a financiar investimentos na aquisição de dois aceleradores lineares. O TdC considera que não estando este valor aplicado em ativos financeiros não existe justificação para a inscrição nessa rubrica.

Para além dos desvios constantes do quadro, foram também identificados erros na classificação de algumas receitas decorrentes de operações relacionadas com *ativos financeiros* que, por terem sido registadas noutras classificações económicas da receita, ou estarem omissas, causaram uma subvalorização das receitas inscritas na CGE e naquele capítulo. Estas situações foram registadas nas carteiras seguintes e totalizaram € 85 M.

♦ IAPMEI: continuaram a ser contabilizadas no capítulo *Transferências de capital* as receitas provenientes dos reembolsos dos incentivos reembolsáveis concedidos no âmbito de programas comunitários anteriores ao QCA III e do Fundo de Desenvolvimento Empresarial no valor de € 1 M, contrariamente às recomendações do Tribunal, e também dos reembolsos dos créditos transmitidos ao IAPMEI no valor de € 70 m. Esta contabilização deriva da classificação atribuída aos pagamentos em períodos anteriores dos incentivos como *transferências de capital*, considerando o IAPMEI que deverá ser mantida a mesma natureza aquando do recebimento desses reembolsos. O TC considera que não se deverá persistir no erro. No que respeita aos incentivos de natureza reembolsável do QCA III e posteriores, o IAPMEI já adotou, na íntegra, a recomendação do Tribunal. Por outro lado, a mais valia obtida com a liquidação das associações PIS- Parque Industrial de Sines e FORINO — Associação para a Escola de Novas Tecnologias foi incorretamente contabilizada no capítulo *Venda de bens de investimento.*

♦ Fundo de Estabilização Aduaneiro: a receita relativa ao resgate das aplicações CEDIC, no valor de € 7 M, foi contabilizada na conta de gerência em *ativos financeiros*, estando omissa na CGE. O Fundo não se pronunciou.

♦ Parups: as receitas relativas à amortização e alienação de ativos financeiros, designadamente de obrigações e de fundos de investimento, no valor total de € 31 M continuaram a ser erradamente contabilizadas no capítulo *Venda de bens de investimento*, tendo a Parups informado no anterior Parecer que em 2015 procederia à classificação destas receitas na rubrica de *ativos financeiros*, o que não sucedeu. Na sua resposta, a Parups/Parvalorem informou que em 2015 foram realizadas algumas correções.

♦ Parvalorem: as receitas relativas à amortização das obrigações de caixa subordinadas "BPN 2005" no valor de € 0,1 M foram erradamente contabilizadas no capítulo *Venda de bens de investimento*.

♦ Empordef: as receitas decorrentes da amortização do empréstimo aos Estaleiros Navais de Viana do Castelo no valor de € 1 M foram erradamente contabilizadas em *outras receitas correntes*. Em contraditório a Empordef não se pronunciou.

♦ Sagestamo/Parpública: parte da receita de amortização do suprimento concedido pela Sagestamo à Estamo, no valor de € 45 M, integrou a execução orçamental da Sagestamo ([533]), tendo sido erradamente contabilizada como *passivos financeiros* ([534]). Na sua resposta, a Parpública confirma a situação descrita.

***b*) Despesas**

Foram orçamentadas despesas com ativos financeiros no valor de € 6.038 M, sendo realizadas € 5.982 M, o correspondente a uma execução de 99 %. Foram detetados desvios entre os valores da CGE e os apurados através da informação remetida ao TdC, retratados no quadro seguinte.

Quadro 82 — Confronto entre as despesas da CGE 2015 e as apuradas através das Instruções

(em milhares de euros)

Rubricas de Classificação Económica	CGE	Instruções 1/2008	Diferenças	Justificações para as diferenças registadas
09 – Ativos financeiros	**5 981 835**	**5 875 574**	**-106 261**	
01 – Depósitos, certif. de depósito e poupança	5 600	5 600	0	
02 – Títulos a curto prazo	867 932	867 932	0	
03 – Títulos a M/L prazo	370 138	370 125	-13	A diferença registada está relacionada com a classificação como ativos financeiros das despesas relacionadas com os custos da administração das contas.
05 – Empréstimos a curto prazo	20 694	20 694	0	-
06 – Empréstimos de M/L prazos	506 056	417 763	-88 293	A diferença de € 70.600,5 m respeita à errada classificação de um pagamento de um suprimento na rubrica de ativos financeiros quando deveria ter sido registado como passivos financeiros. A restante diferença respeita às despesas realizadas pela TAP, SGPS que não foi objeto de análise em termos de stock do património financeiro.

(em milhares de euros)

Rubricas de Classificação Económica	CGE	Instruções 1/2008	Diferenças	Justificações para as diferenças registadas
07 – Ações e outras participações	14 088	14 088	0	-
08 – Unidades de participação	90 649	90 649	0	-
09 – Outros ativos financeiros	4 106 678	4 088 723	-17 955	A diferença registada está relacionada com a classificação errada da despesa associada à aquisição de um imóvel como ativos financeiros.

Fonte: CGE 2015 e mapas das Instruções 1/2008-2.ª Secção

Das diferenças apontadas são de destacar as seguintes inscrições indevidas na rubrica de *ativos financeiros* causando uma sobrevalorização de € 89 M:

♦ FGA: a inscrição da despesa associada à compra de um imóvel como *ativos financeiros*, quando deveria ter sido inscrita no capítulo *Aquisição de bens de capital*.

♦ Estamo: classificação das despesas associadas à amortização de um empréstimo como *ativos financeiros*, a qual deveria ter sido inscrita como *passivos financeiros* ([535]).

Em contraditório o FGA informa que a classificação adotada teve a ver com a sua contabilização *"(…) em POCP como investimentos financeiros na conta 414 — Investimentos em Imóveis"*, uma vez que se *"(…) tratou de um investimento financeiro (…) e não de uma aquisição para ser utilizada na produção de bens e serviços"*. Objetivamente tratou-se da aquisição de um imóvel, esta operação, segundo o classificador económico da despesa, não é contabilizável em *Ativos financeiros*, mas sim, repete-se, em *Aquisições de bens de capital*. A Estamo, na sua resposta, confirmou a situação descrita por interpretação errada do tipo de despesa registada.

Para além dos desvios referidos foram identificadas situações de omissão e de classificação de despesas associadas a ativos financeiros noutros agrupamentos da despesa que provocaram uma subvalorização da rubrica de *ativos financeiros* e totalizaram o valor de € 1 M:

♦ Empordef: omitiu a despesa relacionada com a concessão de suprimentos a empresas do grupo.

♦ Parpública: inscreveu a despesa relacionada com a concessão de um suprimento como *passivos financeiros* ([536]). Na sua resposta, a Parpública confirma a situação descrita.

♦ Centro Hospitalar de Lisboa Central (CHLC), Arsenal do Alfeite, Hospital Garcia da Orta, Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) e Comissão do Mercado de Valores Mobiliários: registaram as despesas associadas à subscrição de unidades de participação do Fundo de Compensação do Trabalho ([537]) (FCT) como *despesas com o pessoal*.

No exercício do contraditório, os organismos referem que:

◊ CHLC, ERSE e Hospital Garcia de Orta — a classificação da referida despesa foi realizada tendo como referência a circular informativa 19/2015 da ACSS. Esta Circular contém apenas instruções de contabilização relativas ao Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho, embora o seu título (assunto) e o primeiro parágrafo identifiquem o FCT, o que pode ter induzido em erro.

◊ Arsenal do Alfeite — reconheceu que o valor das entregas ao FCT *"(…) deveria ter sido classificado como despesa de capital, Ativo Financeiro (09) (…)"*.

◊ Comissão de Mercado de Valores Mobiliários — na ótica do sistema de normalização contabilística entende que estas despesas estão associadas a um investimento financeiro; mas na ótica da despesa pública entende que as despesas associadas ao FCT devem ser tratadas como despesas com pessoal. Não é, porém, o que resulta do classificador para despesas desta natureza.

As diferenças apuradas em matéria de despesa e de receita com *ativos financeiros* continuam a revelar falta de rigor por parte de alguns SFA e EPR, através da inscrição dessas operações financeiras em outras rubricas de classificação económica que não a de *ativos financeiros* e também pela inadequada classificação dentro do respetivo capítulo/agrupamento, ou seja por espécie de ativo e por tipo de entidade envolvida na operação.

Relativamente às aplicações em CEDIC e em outros títulos de dívida pública, continuam-se a verificar contabilizações diferenciadas por parte dos SFA e também das EPR em matéria de receitas e despesas, reforçando-se por isso a necessidade da emissão por parte da DGO de orientações genéricas relativas a estes ativos, uma vez que o procedimento adotado (envio de esclarecimentos individualizados aos organismos) não está a ser eficaz. Para o efeito, essas orientações, e em conformidade com o que foi feito para a classificação dos juros, deverão ser divulgadas nas circulares da DGO "Instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental".

É de salientar ainda que grande parte dos SFA contabilizou as receitas de juros pelo valor líquido e por vezes noutras rubricas que não a adequada.

Relativamente este assunto, a DGO não se pronunciou.

9.1.2.2. Carteira consolidada de ativos financeiros dos SFA

Para efeitos de consolidação do património financeiro dos SFA procedeu-se à exclusão das carteiras:

♦ Dos títulos de dívida pública nacional, o que nos SFA provocou um grande impacto na composição da respetiva carteira;

♦ Dos créditos por empréstimos concedidos e por sub-rogação, entre entidades que integram este subsector (não existem operações com entidades pertencentes ao subsector dos SI).

O quadro a seguir reflete o valor do património financeiro consolidado do subsector que registou em 2015 uma diminuição de € 932M (-4,7%), para o qual contribuíram decisivamente a evolução nas carteiras do FGD e do IAPMEI. Constatou-se que no final do ano e após a consolidação, o património do subsector passou a ter uma repartição mais equilibrada entre os SFA e as EPR representando, respetivamente, 58% e 42%.

Quadro 83 — Evolução do património financeiro consolidado subsector dos SFA

(em milhões de euros)

Património Financeiro Consolidado	Valor nominal em		Variação	
	31/12/2014 (a)	31/12/2015	Total	%
Património financeiro não consolidado do qual:	**32 145**	**30 611**	**-1 534**	**-4,8**
SFA (1)	22 944	21 458	-1 486	-5,4
EPR (2)	9 201	9 153	-48	-4,1
Créditos por empréstimos entre o mesmo subsector				
SFA (3)	23	21	-2	-9,8
EPR (4)	521	460	-61	-11,8

(em milhões de euros)

Património Financeiro Consolidado	Valor nominal em		Variação	
	31/12/2014 (a)	31/12/2015	Total	%
Créditos por sub-rogação entre o mesmo subsector				
SFA (5)	1	0	-1	-99,2
Títulos de Dívida Pública				
SFA (6)	11 046	10 451	-595	-5,4
EPR (7)	529	586	57	10,7
Património financeiro consolidado do qual:				
SFA (8) = (1)-(3)-(5)-(6)	11 875	10 986	-889	-7,5
EPR (9) = (2)-(4)-(7)	8 150	8 107	-43	-0,5
Património financeiro consolidado do subsector	**20 025**	**19 093**	**-932**	**-4,7**

(a) Universo comparável (cfr. nota (a) do Quadro 79).

Fonte: Informação prestada pelos SFA incluindo EPR

9.1.3. Património financeiro consolidado dos SI e SFA

Em termos globais, o património financeiro consolidado cresceu, de 2014 para 2015, cerca de € 1.943 M (3,6 %), em particular devido ao aumento registado no património financeiro dos SI, uma vez que o dos SFA diminuiu em cerca de € 932 M, conforme evidenciado no quadro seguinte.

Quadro 84 — Património Financeiro Consolidado — Evolução Global em 2015

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	31/12/2014			31/12/2015			Variação	
	SI	SFA (a)	Total	SI	SFA	Total	Valor	%
Créditos	5 955	7 418	13 373	6 087	7 199	13 286	-87	-0,7
Participações	4 574	8 017	12 591	7 230	8 047	15 276	2 685	21,3
Outros ativos financeiros	22 993	4 591	27 585	23 082	3 848	26 930	-655	-2,4
Total consolidado	**33 522**	**20 026**	**53 549**	**36 399**	**19 094**	**55 492**	**1 943**	**3,6**

(a) Universo comparável (cfr. nota (a) do Quadro 79)

Fonte: Informação prestada nos termos das Instruções 1/2008-2.ª Secção

9.1.4. Aplicação das receitas das privatizações

Em 2015 houve a venda de 95% do capital social da Empresa Geral do Fomento, SA, detida pelo grupo Águas de Portugal, SGPS, SA à SUMA Tratamento, SA, pelo valor de € 154 M, e de parte da TAP — Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, SA, pela Parpública à Atlantic Gateway pelo valor de € 10 M ([538]). Contudo, o FRDP não recebeu qualquer valor relativo a processos de privatização.

A venda da posição do Estado na sociedade Estrela, SGPS (€ 13.500 ([539]), valor superior ao certificado pelo ROC), ocorreu na sequência do Despacho 1731/15-SET, de 01/10, o qual determinou que aquela receita seria afetada ao FRDP, apesar de não ter sido resultante duma reprivatização.

Quanto ao património do FRDP — Privatizações, que no início de 2015 era de € 24 M, o montante de € 21,4 M foi consignado a aumentos de capital e € 2,4 M a amortizações e anulações de dívida pública. Em 2015, as aplicações totalizaram € 3,3 M e foram utilizadas na compra e subsequente anulação de consolidados e certificados de renda perpétua.

Em 2015, à semelhança dos últimos dois anos, 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 art. 9° do Decreto-Lei 209/2000, de 02/09.

Caixa 5 — Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN

1. No final de 2015 o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parvalorem, Parups e Parparticipadas ([540]) ascendia a € -3.241 M ([541]) resultado dos saldos parciais de € -736 M de 2011 ([542]), € -966 M de 2012, € -468 M de 2013, de € -477 M de 2014 e de € -594 M em 2015.

Quadro 85 — Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN — 31/12/2015

(em milhões de euros)

	2011/2012	2013	2014	2015	Total
RECEITA	**213**	**138**	**222**	**88**	**661**
Serviços Integrados	**54**	**0**	**0**	**0**	**54**
Ativos financeiros - Alienação do BPN	40				40
Cobrança de taxas de garantia BPN, BIC e Parparticipadas (a)	14	0	0	0	14
SFA (Parvalorem, Parups e, em 2015, Parparticipadas)(b)	**159**	**138**	**222**	**88**	**607**
Rendimentos da propriedade	29	38	15	12	94
Vendas de bens e serviços e outras receitas	8	6	23	14	53
Venda de bens de investimento		21	57	31	108
Ativos financeiros (receita obtida com ativos financeiros do BPN)	122	73	127	30	353
DESPESA	**1 915**	**606**	**699**	**682**	**3 902**
Serviços Integrados (Cap. 60 - DGTF) (b)	**756**	**23**	**57**	**12**	**847**
Ativos financeiros - prestação de capital ao BPN	600				600
Ativos financeiros - aumento de capital da Parparticipadas			38	0	38
Ativos financeiros - execução de garantias	147				147
Outras despesas correntes - com a reprivatização do BPN	9	23	19	12	63

(em milhões de euros)

	2011/2012	2013	2014	2015	Total
SFA (Parvalorem, Parups e, em 2015, Parparticipadas)	**1 159**	**583**	**642**	**670**	**3 055**
Despesas com pessoal	14	15	19	12	60
Aquisição de bens e serviços	62	17	11	12	102
Juros e outros encargos (a)	235	150	139	113	637
Ativos financeiros	443	0	20	55	518
Passivos financeiros	400	397	451	478	1 726
Outras despesas	5	3	2	2	13
Saldo	**-1 702**	**-468**	**-477**	**-594**	**-3 241**
Saldo acumulado		**-2 170**	**-2 647**	**-3 241**	

(a) Não inclui, na receita dos SI e na despesa dos SFA, as comissões de garantia pagas ao Estado pela Parvalorem e pela Parups e, em 2015, pela Parparticipadas (€ 14 M em 2012, € 8 M em 2013, € 8 M em 2014 e € 7M em 2015).

(b) Não inclui empréstimos do Estado à Parvalorem e à Parups e, em 2015, também à Parparticipadas, 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 praz*os a SFA (€ 1.033 M em 2012, € 510 M em 2013, € 489 M em 2014 e € 369 M em 2015). Em 2015, não inclui o aumento de capital da Parparticipadas efetuado pelo Estado (€ 53 M).

*Obs:*Os valores do quadro apresentam a versão consolidada das receitas e despesas do Estado com a Parvalorem, a Parups e, a partir de 2015, a Parparticipadas, perspetiva diferente da apresentada na Caixa 6 – Apoios públicos ao sector financeiro, em que estas sociedades veículo são consideradas como entidades financeiras apoiadas, beneficiárias de empréstimos recebidos do Estado (€ 2.440 M), que não foram totalmente utilizados até 31/12/2015.

Fonte: CGE 2011, CGE 2012, CGE 2013, CGE 2014, CGE 2015 e DGTF.

2. No final de 2015 a Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas apresentavam capitais próprios negativos de € -2.201 M ([543]), encargos que poderão vir a ser suportados pelo Estado no futuro. Se somados aos encargos já suportados, refletidos no saldo global, totalizavam então € -5.441 M, a que irão acrescer resultados negativos de exercícios seguintes ([544]).

3. Em 2015, além da despesa referente a passivos financeiros e juros (sobretudo amortização de empréstimos à CGD e respetivos encargos), constituíram principais operações explicativas dos valores do quadro:

◊ Em *venda de bens de investimento*, a receita (líquida) obtida com a dissolução do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Imoglobal (€ 28 M). Na dissolução, foi retido € 45 M a favor da sociedade gestora do Fundo para pagamento da comissão de gestão, impostos, taxas e despesas diversas, o que mostra que elevadas despesas (e receitas) decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo não estão especificadas pelo valor bruto efetivo.

◊ Em despesa de *ativos financeiros*, € 52 M do aumento de capital realizado pela Parparticipadas no Banco Efisa, com vista à venda das suas ações ([545]). Para o efeito, a Parparticipadas recebeu um aumento de capital do Estado no mesmo montante, verba que permitiu ao Banco Efisa o reembolso, ao BIC, de duas linhas de crédito concedidas pelo BPN ([546]). Adicionalmente, também se nota que, tendo o BPN sido vendido ao BIC, em 2012, pelo preço de € 40 M, os pagamentos da DGTF ao BIC em resultado de cláusulas do contrato respetivo atingiam já € 63 M no final de 2015 ("outras despesas correntes com a reprivatização do BPN").

4. Em 31/12/2015, as garantias prestadas pelo Estado às sociedades veículo do ex-BPN totalizavam € 3.098 M, a empréstimos da CGD, menos € 439 M do que no final de 2014, pelas amortizações efetuadas no ano.

Em sede de contraditório, a Parvalorem referiu nada ter a alterar ou corrigir relativamente às receitas e despesas das PAR, tendo a resposta do Ministro das Finanças validado, também, as referentes aos serviços integrados (DGTF).

9.2. Património Imobiliário

No relatório e 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 ([547]).

Ora, na CGE de 2015:

♦ Continuam a não constar nem o inventário nem o balanço do Estado — *vide 9.2.1.*

♦ O relatório da CGE de 2015 não reporta e não explica, como em anos anteriores, parte importante (96%) das variações patrimoniais ocorridas no ano. Cingir a apreciação do património imobiliário às operações imobiliárias conduzidas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) carece de fundamento e compromete a utilidade da informação prestada.

♦ A receita contabilizada como obtida em 2015 com operações imobiliárias (€ 124 M) é superior à reportada no relatório da CGE ([548]) (€ 21 M) e está afetada por erros (€ 1 M) e outras deficiências — *vide 9.2.2.*

A despesa contabilizada como paga em 2015 com operações imobiliárias (€ 404 M) é muito superior à reportada no relatório da CGE (€ 3 M) e está afetada por erros (€ 88 M) e outras deficiências — *vide 9.2.2.*

♦ Quanto à implementação do princípio da onerosidade (PO), subsistem elevados montantes por cobrar relativos a contrapartidas vencidas devidas pelos serviços ocupantes de imóveis sujeitos ao PO. Em 31/12/2015 estavam por pagar € 10,9 M relativos a 2014 e 2015, 48% dos valores devidos — *vide 9.2.3.*

As conclusões acima decorrem da evidência recolhida nas ações de controlo realizadas para o presente PCGE que envolveram: revisões analíticas, revisão de ficheiros de dados e sua reconciliação com mapas de suporte, revisão das operações contabilísticas ([549]) e exame de registos do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE) ([550]). Essas ações incluíram a atualização das conclusões do exame à atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), objeto de um relatório — *vide 9.2.4.*

A inexistência de inventário do património e de balanço do Estado, a falta de informação sobre as variações patrimoniais no relatório da CGE, as deficiências recorrentes na contabilização das receitas e despesas relativas ao património imobiliário, as inconsistências entre o relatório e os valores contabilizados, em suma, a subsistência das principais deficiências que têm sido detetadas pelo Tribunal (e objeto recorrente das suas recomendações) constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião sobre os valores envolvidos.

9.2.1. Inventário e Balanço

9.2.1.1. Objeto do exame

A LEO ([551]) determina que a CGE inclui o relatório e os mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial dos serviços e fundos da administração central. O Tribunal tem sublinhado que o facto de a LEO também estabelecer que esses mapas apenas serão obrigatórios quando

todas as entidades tiverem adotado o POCP não justifica a falta de informação consolidada e consistente na CGE (em número e valor de imóveis), sobre o inventário do património imobiliário, bem como sobre as correspondentes variações patrimoniais ocorridas durante o ano ([552]).

Apesar disso, continua em falta o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos não obstante ser, desde 2007, obrigação legal da DGTF ([553]) apresentar esse inventário anualmente, para servir de base à elaboração dos balanços que devem acompanhar a CGE. Assim, a informação sobre o inventário na Conta de 2015 cinge-se à apresentação, no relatório da CGE ([554]), de dados globais ([555]) relativos aos registos constantes do SIIE ([556]) segundo os quais:

♦ O SIIE apresenta 23.830 registos de imóveis (inseridos por 247 entidades).

♦ São 21.098 os registos completos (15.761 relativos ao edificado e 5.337 a terrenos) considerando, como tal, os que contenham dados sobre o proprietário, o ocupante e a respetiva situação geral (tipo de ocupação, áreas, valores de rendas).

Ora, tal informação, de carácter global e sem a valorização dos imóveis, é claramente insuficiente para refletir, de forma verdadeira e apropriada, a situação do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos. Com as limitações identificadas, foram examinados os registos do SIIE, por referência a 31/12/2015, e os relatórios trimestrais que a DGTF elabora e divulga (no seu portal na internet) sobre a informação registada nesse sistema, visando habilitar o Tribunal a emitir uma opinião sobre a informação reportada no relatório da CGE.

9.2.1.2. Resultado do exame

Sublinha-se que, não obstante o juízo crítico recorrente formulado pelo Tribunal em anteriores Pareceres ([557]), a DGTF manteve o critério de considerar completos ([558]) registos que não têm elementos fundamentais para o pleno conhecimento dos imóveis (*v.g.* valor patrimonial e situação registral).

A falta do valor patrimonial (VP) ([559]) 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.

A DGTF tem alegado a dificuldade das entidades em dispor da totalidade da informação sobre os imóveis ocupados para manter o referido critério. Ora, tal alegação evidencia a necessidade de suprir a falta de qualidade da informação residente no SIIE mas não fundamenta a aplicação de um procedimento que conduz a conclusões erróneas sobre a completude dessa informação. Na realidade, verifica-se que os registos do SIIE (em funcionamento desde fevereiro de 2009) continuam a apresentar lacunas e deficiências que colocam em causa a fiabilidade e a utilidade dessa informação. No final de 2015:

♦ Apenas 36,1% dos imóveis classificados no SIIE, como património da administração central, apresentavam registo de VP no valor global de € 7.011,6 M. Este valor inclui 458 registos com VP inferior a € 1 e outros cujo VP carece de confirmação ([560]).

♦ Apenas 4.535 (26,7%) dos 17.013 imóveis classificados no SIIE como património da administração central dispunham de informação completa sobre o registo matricial.

O relatório da CGE não apresenta nem explica a variação dos registos no SIIE verificada pelo exame realizado e refletida no quadro seguinte.

Quadro 86 — Evolução dos registos no SIIE

Registos		2014	Variação	2015
Completos	Edificado	15 849	-88	15 761
	Terrenos	2 050	3 287	5 337
	Total	17 899	3 199	21 098
Incompletos	Edificado	539	1 785	2 324
	Terrenos	310	98	408
	Total	849	1 883	2 732
Total		**18 748**	**5 082**	**23 830**

Fonte: SIIE e relatórios das CGE de 2014 e de 2015.

O aumento de 5.082 ([561]) registos de imóveis ficou a dever-se, em grande parte, ao registo de 3.445 terrenos do Estado afetos à Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR). Relativamente ao património edificado, mesmo considerando o critério pouco exigente da DGTF, o número de registos incompletos aumentou, sobretudo devido aos 1.786 imóveis registados pela Infraestruturas de Portugal (IdP) ([562]), SA, e aos 107 imóveis registados pela Agência Portuguesa do Ambiente, IP, aos quais faltavam, entre outros elementos, a indicação da titularidade dos imóveis. Em 2015, o acesso ao SIIE foi disponibilizado às entidades do Sector Empresarial do Estado (SEE) pois, nos termos legais, quando estas administrem bens do domínio público do Estado, devem fornecer à DGTF os elementos necessários para a elaboração e atualização do inventário geral ([563]). Porém, os registos incompletos da IdP não permitem confirmar tratar-se efetivamente de imóveis do domínio público.

Instituir procedimentos de controlo da informação é essencial para assegurar a fiabilidade dos registos do SIIE. Compete à DGTF, em articulação com as unidades de gestão patrimonial, o acompanhamento e controlo da prestação e atualização de informação pelas entidades no SIIE, bem como a certificação dos dados inseridos. A DGTF refere-se à introdução das práticas de verificar e atualizar os dados no SIIE alegando que *"(…) essas práticas consubstanciam tarefas de análise e processamento efetivos da documentação e informação existentes nos processos dos imóveis, em suporte papel, única base instrumental da atual gestão patrimonial, ou na análise pontual de informação dos imóveis, para diferentes fins, oriunda do SIIE ou de outras fontes, tendo em vista a permanente consolidação e validação de informação no SIIE, dando-se adequado ênfase à propriedade dos imóveis."* Ora, o exame da informação do SIIE, disponibilizada pela própria DGTF, demonstra que esse controlo é insuficiente na medida em que se verificam inconsistências importantes, designadamente no que à propriedade dos imóveis diz respeito:

♦ 19 imóveis cujo proprietário é um serviço integrado ([564]);

♦ 1.481 imóveis cujo proprietário é um serviço ou fundo autónomo (pertencente à administração indireta do Estado) mas cujo campo "classificação de propriedade", identifica o imóvel como "administração direta do Estado" ([565]).

Segundo a DGTF, a informação institucional das entidades provém *"(…) do SIOE (Sistema de Informação da Organização do Estado), base de dados gerida pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, em concreto no separador referente à informação geral sobre as entidades, sendo tal informação refletida, na exata medida em que surge no SIOE, no campo "Classificação de Propriedade"*.

Ora, o campo do SIOE referido pela DGTF contém uma informação genérica do âmbito da atividade da entidade, insuficiente para caraterizar o tipo de entidade e determinar se integra a administração direta ou indireta do Estado. As vantagens em registar no SIIE informação proveniente de outros sistemas (como a atualização automática dos dados) dependem da sua fiabilidade. Para as 1.481 situações referidas, verifica-se que os dados utilizados geraram inconsistências nos registos do SIIE e erros na interpretação da informação.

O RPIP faz depender a concretização dos objetivos de coordenação e gestão patrimonial da existência de um PI realizado com base num PGPI ([566]) [ambos os programas são plurianuais devendo o PGPI ter a duração de 4 anos ([567])]. Para o período 2009-2012 ([568]), foram aprovados o PGPI e o PI, tendo sido definido para a inventariação como meta uma execução de 100% no final de 2012 ([569]).

Com os resultados do exame efetuado fica evidente que (como tem sido assinalado nos sucessivos PCGE) a inventariação de imóveis do Estado e dos institutos públicos permanece incompleta e que a informação relativa ao inventário não é fiável. Deste modo, dando cumprimento

ao disposto no RPIP, o Governo deve promover a atualização desses programas (PGPI e PI) com as ações necessárias à conclusão do inventário e os procedimentos necessários à sua permanente atualização, refletindo as variações patrimoniais que ocorram em cada ano.

Esses programas são tanto mais relevantes quanto é certo que a identificação do património imobiliário do Estado e a sua adequada valorização são elementos fundamentais para a concretização do modelo a implementar no quadro da nova LEO. Refira-se que a Entidade Contabilística Estado (ECE), constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado, integrará, designadamente, o respetivo património imobiliário — *vide Caixa 2*.

Em contraditório, a DGTF alega que a utilização do critério para considerar os registos completos, se deve "*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 da evolução negativa dos recursos humanos disponíveis e capacitados para fazer face a essa tarefa*".

Sobre o processo de regularização jurídica dos imóveis da titularidade do Estado, a DGTF refere que o mesmo "*assume uma natureza extremamente complexa e morosa*" em resultado da limitação de recursos humanos mas também devido ao número significativo de imóveis e à necessária articulação da intervenção de diferentes entidades. Considera a DGTF que "*a lacuna observada relativamente ao inventário geral dos bens do Estado e dos institutos públicos ultrapassa a eficácia do SIIE, e, por conseguinte, da própria inventariação do património imobiliário público, relacionando-se antes com a dinâmica inerente à tarefa de regularização jurídica dos bens do Estado*".

Quanto à obtenção e tratamento do valor patrimonial dos imóveis, a DGTF considera que "*não possui manifestamente recursos suficientes e adequados, em número e em preparação técnica, designadamente para poder processar, analisar e tratar toda a informação recolhida sobre o valor patrimonial dos imóveis em que o Estado, ou com outras designações equivalentes (…) figure como titular, bastando atentar que existem mais de 38.000 matrizes em nome do Estado Português, o que pode certamente não corresponder a uma verdadeira e real titularidade para todos os imóveis, necessitando por isso de uma aferição casuística*".

Ainda relativamente à valorização dos imóveis, a DGTF refere que "*tem vindo a ser ponderada entre a DGTF e a DGO, no âmbito do projeto de implementação da Entidade Contabilística "Estado" (ECE) uma solução que passe pela adoção do Valor Patrimonial Tributário (VPT) como modalidade preferencial de valorização do património imobiliário público de natureza urbana, e em sede de balanço inicial, em linha aliás com o preceituado no novo Sistema de Normalização Contabilística já em vigor para a Administração Pública (SNC-AP), que recomenda o uso do VPT em caso de não ter havido aquisição onerosa do móvel*".

As questões suscitadas pela DGTF reforçam a necessidade de o Governo promover a atualização do PGPI e do PI, no sentido de assegurar a adoção de uma abordagem estratégica e integrada dos diferentes eixos de atuação (designadamente inventariação e regularização jurídica) e o contributo das diferentes entidades com intervenção no processo. Acresce que, também relativamente à adoção do SNC-AP, a definição do PI constitui um elemento essencial uma vez que, conforme dispõe o RPIP, um dos objetivos do PI é contribuir para a integral execução do SNC-AP ([570]).

9.2.2. Operações Imobiliárias

9.2.2.1. Objeto do exame

Em 2015, foram contabilizados na CGE como relativos a operações imobiliárias:

- € 124 M como receita obtida através da alienação de património imobiliário;
- € 404 M como despesa incorrida com património imobiliário.

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.

Subsistindo a falta desse sistema, procedeu-se a revisões analíticas, revisão de ficheiros informáticos de dados e a sua reconciliação com mapas de suporte e revisão das respetivas operações contabilísticas ([571]) registadas no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) e no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) e com a informação prestada pela DGTF.

9.2.2.2. Resultado do exame

Dos € 124 M contabilizados como receita obtida, o relatório da Conta apenas reporta € 20 M (16,3%) recebidos com a alienação de património imobiliário promovida pela DGTF. E dos € 404 M contabilizados como despesa incorrida, o relatório da Conta apenas reporta € 3 M (0,7%) pagos para aquisição de património imobiliário promovida pela DGTF.

O relatório da CGE de 2015 continua assim (como em anos anteriores) sem reportar nem explicar parte importante (96%) das variações patrimoniais ocorridas no exercício.

Cingir a apreciação do património imobiliário às operações imobiliárias conduzidas pela DGTF carece de fundamento e coloca em causa a utilidade da informação prestada. Nesse sentido, o Tribunal recomendou anteriormente que o Governo, através da DGO, assegurasse que a informação reportada no relatório da CGE sobre o património imobiliário fosse integral (abrangendo a totalidade das variações patrimoniais) e consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registada pelos organismos da administração central nessa Conta ([572]).

Em contraditório, a DGO refere que *"Efetivamente, o ponto "III.5. Património Imobiliário Público" do Relatório da CGE 2015, da responsabilidade da DGTF, só refere a receita aquela entidade"* acrescentando que *"no ponto "III.1.1.1.4. Receita não fiscal" é feita a referência às outras receitas mais significativas registadas neste capítulo da receita, embora não se apresentando uma análise com um nível de detalhe similar ao que a DGTF exibe na administração das suas receitas"*. Ora, o relatório da CGE deve explicar com o detalhe necessário as operações imobiliárias efetuadas pelas entidades que integram a administração central do Estado e contabilizadas nos mapas contabilísticos gerais da Conta, independentemente de as operações serem, ou não, da responsabilidade da DGTF.

Os quadros seguintes sintetizam os resultados do exame realizado refletindo as diferenças entre os valores relativos a operações imobiliárias efetivamente contabilizados e os reportados no relatório da CGE.

Na parte inicial (até ao subtotal contabilizado na CGE de 2015) os quadros discriminam as receitas obtidas e as despesas pagas em 2015, por situação regular ou irregular, classificada como tal em função dos erros (deficiências com impacto em valores contabilizados nos mapas da CGE) e demais deficiências detetadas (*v.g.* montantes por validar visto estarem omissos do relatório da CGE).

Na parte final (após o referido subtotal), os quadros indicam as correções aos valores contabilizados na CGE e o total da receita/despesa de 2015 resultante dessas correções.

Quadro 87 — Receita obtida em 2015 com operações imobiliárias

(em milhares de euros)

Receita	Situação	Mapas CGE	Relatório CGE	Erro	Deficiência
Por validar	Irregular	102 859	-		Sim
Do Estado contabilizada pela DGTF	Regular	19 519	19 519	Não	Não
Do Estado não contabilizada pela DGTF	Irregular	948	-	Não	Sim
De outras Entidades contabilizado por essas entidades	Regular	662	662	Não	Não
Omitida - Espécie e Permuta	Irregular	-	566	Sim	Sim

(em milhares de euros)

Receita	Situação	Mapas CGE	Relatório CGE	Erro	Deficiência
Receita contabilizada na CGE de 2015	**Subtotal**	**123 988**	**20 747**		
Se validada	Correção	-	102 859		
Do Estado - Espécie e Permuta	Correção	566			
Do Estado a contabilizar pela DGTF	Correção	-	948		
Receita de 2015	**Total**	**124 554**	**124 554**		

Fontes: CGE, SGR, SIGO e DGTF

Quadro 88 — Despesa paga em 2015 com operações imobiliárias

(em milhares de euros)

Despesa	Situação	Mapas CGE	Relatório CGE	Erro	Deficiência
Por validar - Aquisição	Irregular	16 152	-		Sim
Por validar - Construção	Irregular	178 487	-		Sim
Por validar - Conservação / Reparação	Irregular	101 306	-		Sim
Por validar - Outras	Irregular	104 806	-		Sim
Do Estado - Aquisição	Regular	1 210	1 210	Não	Não
De Institutos Públicos - Aquisição	Regular	1 790	1 790	Não	Não
Omitida – Espécie e Permuta	Irregular	-	-	Sim	Sim
Omitida – Dação em cumprimento de dívida	Irregular	-	-	Sim	Sim
Despesa contabilizada na CGE de 2015	**Subtotal**	**403 751**	**3 000**		
Se validada	Correção	-	400 751		
Omitida – Dação em cumprimento de dívida	Correção	88 585	88 585		
Omitida – Espécie e Permuta	Correção	566	566		
Despesa de 2015	**Total**	**492 902**	**492 902**		

Fontes: CGE, SGR, SIGO e DGTF

Destaca-se que 82,6% das receitas e 81,3% das despesas que constam nos mapas da CGE como relativas a operações imobiliárias não foram validadas pelo MF ([573]). O exame suscita as observações seguintes:

♦ Nas receitas, 83,3% dos valores contabilizados apresentam deficiências, 99,1% (€ 103 M) estão por validar e 0,9% (€ 1 M) não foram registados pela DGTF mas por outras entidades, em incumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado (RCRE) ([574]). Nas despesas, como referido, 81,3% (€ 401 M) dos valores contabilizados estão por validar.

♦ As receitas e as despesas contabilizadas não incluem os montantes das transações de imóveis através de pagamentos em espécie e por permuta (€ 0,6 M), omissão com impacto nos valores contabilizados em 2015 e que desrespeita os princípios da universalidade e da anualidade.

♦ Não teve relevação contabilística nos mapas da CGE a entrega ao Estado de cinco imóveis por dação em pagamento, para regularização de passivos, no valor global de € 88,6 M: Edifício do Oceanário (€ 11,6 M), Edifício de apoio ao Oceanário (€ 1,4 M), Pavilhão de Portugal (€ 43 M), Praça Cerimonial (€ 11,2 M) e Complexo Europarque (€ 21,4 M).

Regista-se, como positivo, a alteração da contabilização da receita obtida por alienação de imóveis realizada pela DGTF que, como recomendado pelo Tribunal ([575]), passou a assegurar, como entidade administradora dessa receita, a relevação como receita do Estado da totalidade do produto da alienação ([576]), independentemente da posterior afetação de parte desse produto a outras entidades.

Esta alteração constitui um progresso no sentido do cumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado ([577]) ainda que careça de desenvolvimento. A receita proveniente da alienação de imóveis do património dos institutos públicos deve ser registada no SGR pela DGTF como receita extraorçamental e entregue às entidades alienantes para estas registarem na sua contabilidade o valor integral da venda. Se parte desse valor for afeto à DGTF ou ao FRCP é a entidade alienante que a deve entregar e registar como despesa. Em contraditório, a DGTF informou que na proposta do OE 2017 incluiu como receita extraorçamental, a previsão de cobrança relativa às alienações de imóveis da propriedade dos institutos públicos e, como despesa extraorçamental, a transferência para as respetivas entidades do produto da venda. Estas alterações são suscetíveis de oportuna apreciação pelo Tribunal.

9.2.3. Princípio da Onerosidade

9.2.3.1. Objeto do exame

O relatório da CGE descreve o processo de implementação do princípio da onerosidade (PO) em 2015 e apresenta em quadros, por ministério, os valores pagos e por pagar relativos às contrapartidas devidas por aplicação do PO em 2014 e 2015, bem como a afetação das verbas recebidas, evidenciando que:

♦ Em 2015 foram pagas contrapartidas no valor total de € 9,5 M (€ 1,9 M e € 7,6 M com referência ao PO de 2014 e de 2015, respetivamente).
♦ Em 31/12/2015, faltavam pagar € 10,9 M (€ 3,2 M e € 7,6 M com referência ao PO de 2014 e de 2015, respetivamente).
♦ Da receita obtida em 2015 (€ 9,5 M) € 7,1 M (75%) foram afetos ao FRCP, € 1,9 M (20%) a receita do Estado e € 0,5 M (5%) à DGTF.

9.2.3.2. Resultados do exame

O RPIP ([578]) consagrou em 2007 o PO ao determinar: *"O espaço ocupado nos bens imóveis do Estado deve ser avaliado e sujeito a contrapartida"* que *"pode assumir a forma de compensação financeira a pagar pelo serviço ou organismo utilizador"* ([579]), no sentido de aumentar a racionalidade e a eficiência económico-financeira da ocupação dos imóveis do Estado. Em 2008, o PGPI ([580]) teve o PO como um dos eixos e preconizou a sua gradual implementação. O Regulamento do PO ([581]), apenas aprovado em 2012, estabeleceu que a contrapartida pela ocupação dos imóveis era devida, desde janeiro de 2013, para as áreas ([582]) registadas no SIIE até 31/12/2012. Apesar disso, em 2013, o pagamento de contrapartidas pela ocupação cingiu-se a organismos do MF ([583]) (como sucedia desde 2010) adiando para 2014 a implementação do PO nos termos regulamentados.

O Regulamento do PO definiu que a liquidação da contrapartida é mensal, sendo o pagamento efetuado trimestralmente (até ao dia 15 do último mês do respetivo trimestre), através das secretarias gerais, por transferência para a DGTF ([584]). Apesar disso, o prazo de pagamento foi sendo sucessivamente alargado:

♦ A LOE de 2014 veio diferir esse prazo, determinando que, naquele ano, os pagamentos deveriam ocorrer 90 dias após a comunicação das ocupações pela DGTF ([585]) (que ocorreu em 12/09/2014).

♦ Pela LOE de 2015, a DGTF ficou autorizada a liquidar e cobrar as contrapartidas devidas em 2014 e cujo pagamento não tivesse ocorrido até 31/12/2014 ([586]).
♦ Pelo DLEO de 2016, a DGTF ficou autorizada a liquidar e cobrar as contrapartidas devidas em 2014 e 2015 e cujo pagamento não tivesse ocorrido até 31/12/2015 ([587]).

No entanto, como se evidencia no quadro seguinte, a 30/09/2016, ainda se encontravam em dívida € 3 M de contrapartidas relativas a 2014 e € 7,2 M relativos a 2015, 45,5% do valor total devido (em 31/12/2015, tal como consta do relatório da CGE, faltavam pagar 48,1%).

Quadro 89 — Princípio da Onerosidade em 2014 e em 2015 — Valor anual devido e valores em dívida

(em euros)

Ministério	Princípio da Onerosidade – 2014				Princípio da Onerosidade – 2015		
	Valor Anual Devido	Valor em Dívida a 31/12/2014	Valor em Dívida a 31/12/2015	Valor em Dívida a 30/09/2016	Valor Anual Devido	Valor em Dívida 31/12/2015	Valor em Dívida a 30/09/2016
MAI	409 920	409 920	409 920	394 992	848 058	553 974	531 582
MAM	2 042 244	2 042 244	1 616 064	1 616 064	4 827 816	4 314 468	4 297 788
MAOTE	301 512	301 512	301 512	301 512	604 224	604 224	604 224
MDN	571 284	571 284	374 352	374 352	1 024 512	240 072	240 072
ME	229 284	0	0	0	650 202	283 392	263 304
MEC	406 884	0	0	0	746 136	54 210	0
MF	1 149 216	607 356	0	0	2 387 052	468 192	258 078
MJ	94 920	0	0	0	335 952	12 300	0
MNE	509 076	262 224	0	0	875 454	85 002	85 002
MS	125 256	108 030	53 352	53 352	170 472	19 884	18 384
MSESS	945 312	570 552	403 308	202 490	1 576 578	630 120	592 776
PCM	556 308	240 660	77 712	77 712	1 158 624	350 040	350 040
Total	**7 341 216**	**5 113 782**	**3 236 220**	**3 020 474**	**15 205 080**	**7 615 878**	**7 241 250**

Fonte: DGTF, relatório da CGE 2014 e relatório da CGE 2015.

O DLEO 2016 prevê que o não cumprimento das contrapartidas possa determinar a suspensão de contratos de financiamento que beneficiem da comparticipação do FRCP, bem como, em casos de especial gravidade, de outros contratos de financiamento em vigor no âmbito do respetivo ministério que beneficiem daquela comparticipação ([588]).
Contudo, ao alargar o prazo para pagamento das contrapartidas até ao final de 2016, o DLEO adiou, por mais um ano, a verificação de situações de incumprimento penalizando as entidades cumpridoras face às incumpridoras (que não pagam as respetivas contrapartidas nem os seus responsáveis são sancionados por isso) e comprometeu o alcançar do objetivo de maior eficiência que se visava atingir.
Da receita de 2015 (€ 9,5 M) foram afetos € 7,1 M (75%) ao FRCP, € 1,9 M (20%) a receita do Estado e € 0,5 M (5%) à DGTF, conforme o disposto no Regulamento do PO e nos Despachos da SET ([589]).
Na contabilização das contrapartidas recebidas, persistem as deficiências já assinaladas pelo Tribunal ([590]) pois a DGTF continuou a omitir do SGR a parte afeta ao FRCP e a entregar a respetiva verba por transferência extraorçamental não registada e o FRCP continuou a registar no SIGO essas verbas como *Venda de Bens e Serviços Correntes — Rendas — Edifícios.* Acresce que, em junho de 2014, a DGO emitiu uma nota técnica ([591]) sobre a contabilização relativa ao PO que contraria o disposto no regime de contabilização das receitas do Estado e as recomendações que o Tribunal tem formulado nesta matéria.
Ora, o Tribunal — como para todas as receitas do património imobiliário — tem recomendado à DGTF que assuma integralmente a sua responsabilidade de entidade administradora da receita do PO, a qual deve ser integral e tempestivamente contabilizada no SGR, como receita do Estado, enquanto as verbas afetas ao FRCP (e à própria DGTF) devem ser contabilizadas como despesa do Estado e entregues através de transferências orçamentais.
No que respeita ao FRCP, sendo as contrapartidas devidas pela ocupação de imóveis do Estado (e não do património privativo do Fundo), essas verbas correspondem a transferências do Estado que visam dotar o FRCP dos meios financeiros de que carece para a prossecução das suas funções e devem ser registadas como transferências do Estado. Em contraditório, a DGTF informou que na proposta do OE 2017 já incluiu a afetação de receita ao FRCP por despesa orçamental, procedimento que é suscetível de futura apreciação pelo Tribunal.
Já em 2016, o Regulamento do PO ([592]) foi alterado de forma significativa, determinando que:

♦ As contrapartidas passam a ser liquidadas e pagas semestralmente pelos serviços até ao dia 10 do último mês do respetivo semestre (eliminando-se a intervenção das secretarias-gerais);
♦ O pagamento passa a ser efetuado por documento único de cobrança (DUC) ([593]) que identifica o montante da contrapartida devida e os meios de pagamento;
♦ A receita proveniente das contrapartidas será afeta em 50% ao FRCP, em 5% à DGTF e em 45% a receita geral do Estado.

O Tribunal faz notar que da introdução do DUC deverá resultar, por um lado, um ganho de eficácia da DGTF na gestão e controlo dos recebimentos (substituindo o controlo efetuado através da recolha de informação em ficheiros informáticos) e, por outro, a adequada relevação contabilística no SGR não só das cobranças, mas também das liquidações e, por essa via, determinar, em cada momento, a receita que se encontra por cobrar.

9.2.4. Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial

9.2.4.1. Objeto do exame

O relatório da CGE refere a afetação ao FRCP de parte das receitas relativas ao património imobiliário do Estado e dos institutos públicos. O quadro seguinte evidencia a execução orçamental do Fundo reportada no SIGO e refletida na Conta ([594]).

Quadro 90 — Receitas e despesas do FRCP em 2015

(em milhares de euros)

Receita	Valor
Rendimentos da Propriedade	268,2
Venda de Bens e Serviços Correntes	6 378,4
Transferências de Capital	236,7
Outras Receitas de Capital	10,5
Saldo da gerência anterior	1 823,7
Total	**8 717,5**

Despesa	Valor
Transferências Correntes	763,1
Outras Despesas Correntes	65,6
Transferências de Capital	2 568,6
Total	**3 397,2**

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

9.2.4.2. Resultados do exame

A evolução da situação financeira do Fundo em 2015, evidenciada nas suas Contas e nos pertinentes mapas da CGE mostra que, no essencial, se mantiveram as condicionantes e deficiências já identificadas pelo Tribunal relativamente à atividade do FRCP desde a sua criação em 2009 ([595]):

♦ Na auditoria à atividade do FRCP de 2009 a 2012 ([596]), o Tribunal detetou deficiências relevantes ao nível da contabilização e em matéria de prestação de contas e assinalou o contributo diminuto do Fundo no financiamento da reabilitação e conservação dos imóveis do Estado.

♦ A falta de resultados, constatada através dos trabalhos preparatórios do PGCE de 2013, motivou a realização de nova auditoria à atividade do FRCP ([597]) para verificar a correção das deficiências no ano de 2014, tendo-se concluído que, no essencial, subsistiam as insuficiências detetadas em matéria de prestação de contas, de contabilização das operações e de gestão das candidaturas.

Em 2015, o FRCP celebrou 16 novos contratos para o financiamento de € 3,6 M (menos oito contratos e € 0,9 M do que em 2014), e nove aditamentos a contratos celebrados em anos anteriores. No final de 2015, permaneciam por celebrar sete contratos referentes a candidaturas aprovadas em 2015 e 15 relativamente a candidaturas aprovadas em anos anteriores.

De 2010 a 2015 foram pagos € 10,1 M de comparticipações (€ 3,3 M ([598]) em 2015), apenas 18,2% das disponibilidades (que no final de 2015 ascendiam a € 45,1 M). Esta situação também se deve à falta de disponibilidade orçamental das entidades ocupantes para pagar a parte da despesa que lhes cabe nas obras que, por isso, não submetem candidaturas ou não prosseguem candidaturas já aprovadas.

A receita de 2015 consistiu ([599]), essencialmente, na afetação de € 6,3 M resultantes da aplicação do PO (incluindo € 579,1 m afetos em 2014, mas transferidos em 2015) e de € 236,7 m provenientes da alienação de imóveis, além de € 262,2 m de juros de aplicações financeiras.

Em 2015, no que respeita ao produto da alienação de imóveis do Estado, a DGTF adotou o procedimento recomendado pelo Tribunal, passando a registar como despesa do Estado (transferências de capital), a parte afeta a outras entidades, permitindo ao FRCP registar corretamente a verba recebida como transferências do Estado. Contudo, a contabilização orçamental do Fundo continua a ser deficiente e inapropriada, contrariando princípios e regras orçamentais e o RCRE, no que respeita:

♦ À parte que lhe é afeta da receita resultante das rendas e da implementação do PO, pois o FRCP continuou a registar tais verbas como rendas dado que a DGTF continuou a entregar essas verbas por transferências extraorçamentais não relevadas.

Ora, sendo as verbas devidas pela ocupação de imóveis do Estado e não património privativo do Fundo, correspondem a transferências do Estado devendo ser registadas como tal.

Em contraditório, o FRCP informou que na proposta do OE 2017, procedeu à inscrição da receita proveniente de rendas e da alienação de imóveis no sentido recomendado pelo Tribunal (como transferências). Esta alteração é suscetível de oportuna apreciação pelo Tribunal.

♦ Ao montante (€ 39,8 M) aplicado em certificados especiais de dívida pública de curto prazo (CEDIC) que continua indevidamente excluído do saldo orçamental, impedindo a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas. Para esta deficiência, concorreu a comunicação, pela DGO ([600]), de procedimentos sobre a contabilização das aplicações em CEDIC que obstam à relevação integral, nos fluxos de caixa, dos saldos de disponibilidades inscritos no balanço. O Tribunal recomendou ([601]) — ao MF e à DGO — a adoção de procedimentos de contabilização que assegurem a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.

As Contas do FRCP e os pertinentes mapas da CGE de 2015 estão materialmente afetados por erros, como fica patente com a necessária correção dos fluxos de caixa indicada no quadro abaixo.

Quadro 91 — Correção da Demonstração dos Fluxos de Caixa

(em milhares de euros)

Fluxos de Caixa	DFC - Conta FRCP	Deficiência detetada	DFC - Corrigida
Saldo da Gerência Anterior	1 823,7	39 828,3	41 652,0
Receitas	6 893,8	0,0	6 893,8
Despesas	3 397,2	0,0	3 397,2
Saldo para a Gerência Seguinte	5 320,2	39 828,3	45 148,6

Fonte: CGE e Contas do FRCP de 2015.

Em contraditório a DGO, sobre a indevida exclusão do saldo orçamental do montante aplicado em CEDIC, reitera posições anteriormente assumidas e informa ter instruído os serviços "*no sentido da contabilização, em despesa e receita orçamental, da subscrição e reembolsos (respetivamente) de CEDIC*" ([602]).

A DGO fundamenta a sua posição na natureza dos CEDIC como "*aplicações financeiras de prazo inferior a um ano*", conforme "*preconiza de forma clara*" o classificador económico de receitas e despesas públicas ([603]) e na necessidade de "*assegurar o cumprimento dos princípios da universalidade do Orçamento do Estado, o qual deve conter todas as receitas e despesas — assegurando que, desta forma, as verbas aplicadas tenham clara evidencia orçamental –, e da regularidade financeira na cobrança de receita e na realização de despesa, que se traduz, designadamente, na existência de inscrição orçamental e de adequada classificação, a que acresce o correspondente cabimento, no caso da despesa*". O Tribunal reitera que o procedimento definido pela DGO para contabilizar, em despesa, as subscrições e, em receita, os reembolsos dos CEDIC obsta à relevação integral, nos fluxos de caixa, dos saldos de disponibilidades inscritos no balanço, inconsistência patente nos documentos de prestação de contas do FRCP (no final de 2015, o saldo de disponibilidades registado no balanço é de € 45 milhões quando o resultante dos fluxos de caixa é de € 5 M).

O Tribunal formulou uma posição clara sublinhando a necessidade de assegurar a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, tendo recomendado procedimentos de contabilização, nesse sentido, desde 2014 ([604]).

Ora, os procedimentos definidos pelas instruções da DGO não acolhem o recomendado pelo Tribunal muito embora o SNC-AP ([605]) determine que o saldo da demonstração de fluxos de caixa integra caixa e equivalentes de caixa. A transição para o SNC-AP deverá assegurar a verificação sistemática do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas. Neste sentido sublinha-se que o próprio preâmbulo do Decreto-Lei 192/2015 (que aprova o SNC-AP) refere o seguinte: "*(…) a normalização contabilística em Portugal para o setor público encontra-se atualmente desatualizada, fragmentada e inconsistente. Esta situação resulta, por um lado, do avanço do Sistema de Normalização Contabilística (SNC), no sentido da adoção de normas adaptadas das normas internacionais de contabilidade (IAS/IFRS) e, por outro, da manutenção de um sistema contabilístico no setor público que é baseado em normas nacionais, entretanto revogadas como o Plano Oficial de Contabilidade (…) Esta fragmentação constitui um problema sério de inconsistência técnica, dado que afeta a eficiência na consolidação de contas no setor público e acarreta muitos ajustamentos que não são desejáveis e que questionam a fiabilidade da informação em sede da sua integração. Este problema é sentido em todo o setor público, com particular incidência em entidades como a Direção-Geral do Orçamento (…) que têm de agregar informação produzida com base em sistemas de informação orçamental e financeira que são inconsistentes (...)*".

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 ([606]).

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 ([607]) 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 ([608]) (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 ([609]) e registados na contabilidade do Tesouro (CT) pelo IGCP. ([610])

♦ a detenção e a movimentação de disponibilidades por SFAC processa-se através de contas do Tesouro (princípio da unidade de tesouraria). ([611])

O relatório da CGE de 2015 ([612]) 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 (sem instituições do ensino superior nem entidades dispensadas ou que não reportaram dados), segundo os quais apenas 0,7% (€ 43 M) dos depósitos e aplicações financeiras (€ 6.182 M) no final de 2015 se encontrava fora do Tesouro, em incumprimento. O relatório refere-se, ainda, à centralização de fundos no Tesouro com base nos montantes reportados pelo IGCP relativamente aos depósitos e aplicações de entidades públicas existentes no final de 2013, 2014 e 2015. 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 11 mil milhões de euros"*.

Ora, os valores acima referidos não correspondem às disponibilidades dos SFAC cujos fluxos financeiros integram, por lei, a atividade da tesouraria do Estado e, como tal, deveriam ser integralmente registados na CT. A falta de informação sobre parte desses fluxos, a subavaliação recorrente do incumprimento da unidade de tesouraria, a incompleta relevação das operações de tesouraria na CGE e a falta de acolhimento das recomendações do Tribunal nesta matéria constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

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 ([613]).

10.1.1. Limitações da Conta dos Fluxos Financeiros

A CGE deve incluir a conta dos fluxos financeiros do Estado (CFFE) ([614]). Ora, a CFFE assume especial importância, enquanto se mantiver [na CGE] a falta dos balanços e das demonstrações de resultados dos SFAC ([615]), 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 os serviços integrados dos SFA e as receitas e despesas efetivas das não efetivas, discriminando os respetivos resultados efetivos.

Na verdade, só deveriam ficar relevados em OET os fundos movimentados pelo IGCP no exercício da função de *"gestor da tesouraria"* ([616]) e por entidades não pertencentes à administração central (segurança social, administração regional e local, sector empresarial do Estado, União Europeia e outras).

Assim construída, a CFFE desempenharia o papel central que lhe cabe na sistemática verificação da consistência dos valores inscritos nos mapas referentes à execução orçamental e à situação de tesouraria.

Porém, a exemplo do sucedido em exercícios anteriores, a CGE de 2015 apenas compreende a conta dos fluxos financeiros dos serviços integrados do Estado ([617]) (CFFSIE) e esta encontra-se afetada por duas sérias limitações que a impedem de ser uma verdadeira CFFE. A primeira decorre do desrespeito das normas do RTE que tornam obrigatório o registo integral dos fluxos financeiros dos SFAC na CT. A segunda decorre da indevida inclusão em OET de uma parte dos fluxos financeiros dos serviços integrados (SI) e da totalidade dos fluxos financeiros dos SFA registados na CT.

O quadro seguinte foi elaborado com base na CFFSIE apresentada nas CGE de 2014 e 2015, à qual se acrescentaram linhas sem valores (células sombreadas) relativas às receitas e despesas dos SFA, pondo assim em relevo a informação que falta discriminar para esse mapa poder ser tomado como a CFFE referida na LEO. Por sua vez, excluíram-se da receita e da despesa efetiva dos SI não só as verbas de passivos financeiros mas, também, as de ativos financeiros e de transferências intrassectoriais.

Quadro 92 — Conta dos Fluxos Financeiros

(em milhões de euros)

Referência	Designação	2014	2015
1	**Entrada – Saldo Inicial**	**15 546**	**16 072**
2	RSI – Receita Efetiva	41 216	41 329
3	RSI – Receita Não Efetiva	102 385	94 799
4	RSI – Receita Extraorçamental	4 022	3 276
5 = 2 + 3 + 4	**Entrada – RSI**	**147 623**	**139 405**
6	RSFA – Receita Efetiva		
7	RSFA – Receita Não Efetiva		
8	RSFA – Receita Extraorçamental		
9 = 6 + 7 + 8	**Entrada – RSFA**		
10	**Entrada – OET**	**737 148**	**828 558**
11 = 1 + 5 + 9 + 10	**Entrada Total**	**900 318**	**984 035**
12	DSI – Despesa Efetiva	50 221	48 841
13	DSI – Despesa Não Efetiva	93 381	87 296
14	DSI – Despesa Extraorçamental	4 022	3 268
15 = 12 + 13 + 14	**Saída – DSI**	**147 623**	**139 405**
16	DSFA – Despesa Efetiva		
17	DSFA – Despesa Não Efetiva		
18	DSFA – Despesa Extraorçamental		
19 = 16 + 17 + 18	**Saída – DSFA**		
20	**Saída – OET**	**736 623**	**830 743**
21	**Saída – Saldo Final**	**16 072**	**13 886**
22 = 15 + 19 + 20 + 21	**Saída Total**	**900 318**	**984 035**

23 = 2 – 12	**Resultado Efetivo dos SI**	**-9 005**	**-7 511**
24 = 6 – 16	**Resultado Efetivo dos SFA**		

Fonte: CGE de 2014 a 2015 – Mapas Contabilísticos Gerais – Fluxos Financeiros – Mapa XXXIII.

O quadro mostra que o mapa apresentado na CGE é, na realidade, mais abrangente do que a CFFSIE pois inclui em OET fluxos financeiros de outras entidades. Na verdade, trata-se da conta dos fluxos financeiros registados na CT faltando-lhe, para constituir a aludida CFFE, os fluxos financeiros dos SFAC não registados na CT e a discriminação dos fluxos financeiros dos SI e dos SFA incluídos em OET como receitas (RSI e RSFA) e despesas (DSI e DSFA) desses serviços.

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 ([618]).

Um exemplo da inconsistência gerada por essas irregularidades é a execução orçamental da RTP (€ 237 M) sem correspondência na respetiva conta na Tesouro ([619]). Tal divergência decorre da indevida omissão na CT dos fluxos financeiros da RTP apesar da sua principal receita provir do Estado através da consignação do produto da contribuição para o audiovisual (€ 173 M em 2015) — *vide 3.2.2.2. e 3.2.6.1.*

10.1.2. Limitações do Balanço da Tesouraria do Estado

Com base nos balanços da tesouraria ([620]) e em informação complementar prestada pelo IGCP sobre os organismos titulares das contas no Tesouro foi elaborado o quadro seguinte:

Quadro 93 — Balanço da Tesouraria do Estado

(em milhões de euros)

Referência	Designação	31/12/2014	31/12/2015
1 = Soma de 2 a 6	**Disponibilidades e Aplicações**	**13 886**	**8 991**
2	Depósitos no Banco de Portugal	7 830	5 593
3	Outros Depósitos no País	180	210
4	Depósitos no Estrangeiro	4	5
5	Caixas do Tesouro	370	66
6	Aplicações	5 503	3 117
7 = Soma de 8 a 12	**Terceiros**	**759**	**2 025**
8	Devedores – IGCP – Antecipação de Fundos (UE)	759	2 025
9	Devedores – IGCP – Antecipação de Receita	-	-
10	Devedores – IGCP – Valores a regularizar	-	-
11	Devedores – SFAC – Valores a regularizar	-	-
12 = 1 + 7	**Ativo**	**14 645**	**11 016**
13 = Soma de 14 a 20	**Terceiros**	**14 640**	**11 010**
14	Credores – IGCP – Valores a regularizar	-	-
15	Credores – IGCP – Produto de Empréstimos	7 025	4 090
16	Credores – SFAC – Regiões Autónomas	110	97
17	Credores – SFAC – Autarquias	314	311
18	Outros Devedores e Credores – SFAC	6 314	5 968
19	Credores – União Europeia	15	220
20	Outros Devedores e Credores	862	325
21	**Resultados de Operações Financeiras**	**5**	**6**
22 = 13 + 21	**Passivo**	**14 645**	**11 016**

Fonte: CGE de 2014 a 2015 – 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).

Em contraditório, o IGCP alega: *"As finalidades da Contabilidade do Tesouro indicadas no artigo 35.º do RTE apontam no sentido de a mesma refletir, tão-somente, as entradas e saídas de fundos na tesouraria do Estado, ou seja, em contas bancárias do IGCP"*. E reafirma *"que os valores que os organismos públicos movimentam na banca comercial, em incumprimento do artigo 2.º, e em sentido lato em incumprimento integral do instituído pelo RTE, não transitam pela tesouraria do Estado, mas sim pela tesouraria do Banco onde esses fundos públicos estão depositados, logo, não podem ser relevados na Contabilidade do Tesouro"*.

Do entendimento do IGCP decorreria um duplo conceito de Estado (administração central) refletido na CGE: o aplicável à execução do Orçamento e o aplicável à Tesouraria. Não é natural que mais de € 3 mil milhões de receitas constem da execução orçamental mas não da CT — *vide 10.1.3.* — como resultado do entendimento do IGCP.

Porém, nos termos legais (art. 1.º do RTE), a atividade da tesouraria do Estado compreende a movimentação de fundos públicos em execução do OE e através de OET, cabendo ao IGCP a correspondente relevação na CT. Essa atividade abrange, pois, **todos os fundos públicos em execução do OE** e a movimentação de contas tanto no Tesouro como noutras instituições financeiras.

O Tribunal tem sublinhado ([621]) 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 contabilidade da 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.

Da prática contabilística do IGCP resulta o reiterado incumprimento da lei e uma limitação importante para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os fundos públicos movimentados em execução do OE e por OET (o caso da RTP antes referido é disso exemplo claro). Assim, o MF continua a reportar montantes relevantes de receitas cobradas e de despesas pagas por serviços da administração central que não inclui no que deveria ser a respetiva demonstração de fluxos de caixa. O Tribunal reitera o juízo crítico que lhe suscita esse procedimento, irregular e inadequado.

A violação de normas legais relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, bem como o incumprimento das recomendações do Tribunal de Contas constituem infrações financeiras previstas e sancionadas no art. 65.º, n.º 1, alíneas d) e j) da Lei 98/97, de 26/08, republicada pela Lei 20/2015, de 09/03.

Além de se repetir este juízo crítico ao IGCP referindo a violação de normas legais (visto competir-lhe o controlo e a contabilização dos fundos movimentados na tesouraria do Estado, nos termos do art. 36.º do RTE), sublinha-se ainda que as incorreções em causa subsistem, não só à revelia das conclusões e recomendações do Tribunal como em contraste flagrante com as consequências gravosas que o Estado impõe aos cidadãos e às empresas em matéria de incumprimento de obrigações contabilísticas.

O IGCP também alega *"que a responsabilidade pela relevação da receita e da despesa dos SFAC deverá ser imputada aos mesmos ou ao organismo que centraliza essa informação (DGO), não devendo utilizar-se a CT para esse efeito. Deverá ter-se presente que os organismos em causa utilizam as contas bancárias residentes no IGCP, no âmbito da sua gestão orçamental e financeira, mas a contabilização dos fluxos financeiros que nelas ocorrem e a consequente relevação e reporte são da sua responsabilidade"*.

O IGCP tem reiterado este seu entendimento não obstante os fluxos financeiros dos SFAC 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. Da prática contabilística do IGCP resulta o reiterado incumprimento da lei e uma limitação importante para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os fundos públicos movimentados em execução do OE e por OET.

Com as limitações referidas, o quadro anterior mostra que o saldo das disponibilidades e aplicações (€ 8.991 M) diminuiu € 4.895 M (-35,3%) com destaque:

♦ para a redução de € 2.386 M (-43,4%) nas aplicações do Estado em bancos nacionais em virtude da diminuição dos depósitos a prazo (€ 3.181 M) ([622]) ter superado o aumento de € 795 M nos depósitos à ordem. O seu saldo final (€ 3.117 M) representava 76% do produto de empréstimos não utilizado (€ 4.090 M) ([623]).

♦ Para o decréscimo de € 2.237 M (-28,6%) nos depósitos no Banco de Portugal devido à redução de € 2.500 M (-100%) no fundo de suporte à recapitalização do sistema bancário previsto no PAEF atenuada pelo aumento no conjunto das demais contas do PAEF (€ 263 M). O seu saldo final perfez € 5.593 M (62% do saldo total).

Para a redução de € 4.895 M (-35,3%) no saldo das contas de terceiros e das de resultados de operações financeiras concorrem, sobretudo a redução de € 2.936 M (-41,8%) no saldo credor do produto de empréstimos não utilizado e o aumento de € 1.267 M (167%) no saldo devedor resultante da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia (a favor de beneficiários nacionais).

Atente-se a que, no final de 2015, o saldo das contas dos SFAC (€ 6.376 M) refletido no quadro anterior inclui € 2.966 M relativos a contas que excedem os correspondentes saldos relevados nos Mapas V a IX da CGE (não há diferença entre a RSI e a DSI registadas no Mapa XXXIII da CGE), com destaque para a AT (€ 801 M), a DGTF (€ 645 M) e o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (€ 476 M). Divergências desta dimensão evidenciam bem a necessidade e a urgência de relevar a totalidade dos fluxos financeiros desses serviços nos referidos mapas contabilísticos gerais da CGE (que deveriam estar suportados pelos dados registados nos sistemas de contabilização orçamental). Com efeito, a atual deficiente contabilização constitui uma limitação importante que exime uma parte substancial dos fundos movimentados ao controlo e responsabilização legalmente determinados para receitas e despesas, impede a sua reconciliação com as correspondentes entradas e saídas de fundos registadas quer na CT, quer nas contas de gerência dos SFAC e não impede a omissão de operações, nem a indevida inclusão de operações orçamentais em operações extraorçamentais.

Os saldos devedores resultantes da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia (a favor de beneficiários nacionais) atingiam € 2.025 M no final de 2015, mais 167% do que no final de 2014 (€ 759 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 ([624]). As sucessivas LOE têm adiado essa regularização devido à norma do RTE ([625]) que permite regularizar, para além do respetivo ano económico, as OET relativas a situações consagradas nas LOE. Porém, isso não só contraria o princípio da substância sobre a forma a que o registo das OET está sujeito ([626]) como as normas que autorizem a realização de adiantamentos de fundos por operações de tesouraria, prevendo a sua regularização orçamental em anos económicos posteriores ao da respetiva efetivação, contrariam o RTE e desrespeitam os princípios da anualidade e da universalidade consagrados na LEO.

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 que suportam a contabilização orçamental, enquanto os movimentados por SFA, em contas no Tesouro, são registados em OET por montantes que excedem significativamente os registados nesses sistemas. Em consequência, verbas relevantes não são objeto do controlo e da responsabilização legalmente determinados para a execução orçamental dos SFAC.

Ora, 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.

A referida necessidade fica especialmente patente quando é o próprio IGCP a reconhecer que não dispõe de informação sobre montantes que deveriam estar sob gestão da tesouraria do Estado. Existem saldos finais da execução orçamental afetos a SFAC cuja movimentação não passou por contas do Tesouro, como os da Caixa Seguros de Saúde (€ 1.325 M), do Fundo de Garantia de Depósitos (€ 679 M) e do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo (€ 72 M), ou apenas passou parcialmente, como os do IAPMEI (sem € 455 M), do Instituto de Turismo de Portugal (sem € 289 M), da Infraestruturas de Portugal (sem € 230 M) e do Fundo de Resolução (sem € 225 M).

Por sua vez, os fluxos financeiros dos SFAC registados em OET poderiam e deveriam ser integralmente relevados na CT, como receita ou despesa, bastando para o efeito, a integração por parte do IGCP de todas as contas desses serviços na mesma classe, sem ter de alterar números de identificação bancária mas apenas códigos contabilísticos. A discriminação das entradas (receita) e das saídas (despesa) de fundos dessas contas, por natureza orçamental ou extraorçamental e por classificação económica, continuaria a ser assegurada pelos serviços titulares dessas contas mas ficaria, também, assegurada a reconciliação da receita e da despesa de cada serviço com as correspondentes entradas e saídas de fundos nas contas das quais seja titular.

Assim, não tendo sido tomadas medidas para aplicar os procedimentos recomendados nem outros suscetíveis de suprir as deficiências em causa, o Tribunal reitera as recomendações efetuadas no PCGE de 2014 ([627]) na secção correspondente deste Parecer. Como referido, tais deficiências constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

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 ([628]). 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 2015 ([629]).

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 dos 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 de 2015 reporta montantes parciais, inconsistentes ou incorretos sobre as disponibilidades no Tesouro e fora do Tesouro, bem como sobre os rendimentos obtidos em incumprimento da UTE — *vide 10.2.2.*

♦ Desde logo tais montantes não abrangem todos os OSUTE pois subsistem múltiplas entidades sem informação reportada (com destaque para as empresas públicas que não sejam EPR) e não são reportados os montantes relativos às entidades dispensadas — *vide 10.2.1, 10.2.5 e 10.2.6.*

♦ Através do exame da informação registada nos pertinentes sistemas da DGO e da DGTF e em contas de OSUTE detetaram-se € 304 M de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2015 (para além dos € 217 M de OSUTE expressamente dispensados), € 2 M de rendimentos auferidos nesse ano em incumprimento da UTE (apenas 0,1% entregue ao Estado) e saldos médios das disponibilidades fora do Tesouro (por incumprimento ou dispensa da UTE) de € 516 M.

♦ Em 2015 os OSUTE apresentaram 151 pedidos de dispensa, mais 103 (221,3%) do que em 2014, tendo sido dispensadas mais 55 entidades (148,6%) — *vide 10.2.6.*

♦ Por deficiências e limitações do respetivo sistema de informação e controlo, o MF continua a não assegurar a relevação integral e fiável das disponibilidades dos OSUTE fora do Tesouro e dos respetivos rendimentos, nem a entrega tempestiva ao Estado desses rendimentos.

♦ 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 diz respeito) de registar, integralmente, na contabilidade do Tesouro, os fluxos financeiros movimentados por SFAC.

10.2.1. Limitações dos sistemas de informação e controlo

Os OSUTE estão obrigados a fazer prova da execução da UTE (aplicação do princípio da unidade de tesouraria na Tesouraria do Estado). Os SFAC cumprem essa obrigação através do registo trimestral nos serviços *on-line* (SOL) da DGO ([630]), a qual deve propor a aplicação de sanção em caso de incumprimento, a decidir pelo membro do Governo responsável pela área das finanças ([631]).

A CGE refere que a DGO procedeu à *"(…) monitorização do cumprimento deste princípio [UTE] através da elaboração de relatórios internos trimestrais baseados na informação reportada pelas entidades"*. Na sequência do relatório do 2.º trimestre de 2015 foi desencadeado o processo sancionatório e as respetivas sanções autorizadas ([632]). Porém, essas sanções não vieram a ser aplicadas pela DGO.

A informação sobre a UTE reportada na CGE resulta de dados provisórios prestados pelos SFAC à DGO ([633]) e difere, com frequência, da inscrita nas respetivas demonstrações financeiras ([634]). A inconsistência dos montantes reportados (entre CGE, SOL e contas dos SFAC) revela insuficiências do sistema de controlo do cumprimento da UTE que afetam a fiabilidade e a utilidade dessa informação.

As EP estão obrigadas a fazer prova da execução da UTE através do registo trimestral no Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF) da DGTF ([635]). Não obstante a necessidade dessa informação para controlar o cumprimento da UTE no Sector Empresarial do Estado (SEE), a DGTF persiste no entendimento de que o controlo das empresas indiretamente participadas pelo Estado cabe às empresas que exercem a função acionista, o que configura uma inadequada interpretação do quadro legal e das responsabilidades legalmente previstas no âmbito desse controlo.

Nos termos legais ([636]), compete à DGTF o acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público, administrativo e empresarial ([637]). O Sector Público Empresarial (SPE) compreende o SEE, neste se integrando as empresas públicas, não procedendo o legislador, no âmbito da norma atributiva das competências de controlo, a qualquer diferenciação em razão da natureza da participação. Assim, não cabe à DGTF distinguir onde o legislador não o fez. Para efeito do cumprimento da UTE pelas Empresas Públicas não financeiras (EP), o atual regime legal do SEE não distingue entre EP participadas direta e indiretamente pelo Estado estando todas, independentemente da natureza direta ou indireta da participação que o Estado nelas detenha, sujeitas a essa obrigação ([638]).

Em contraditório, a DGTF alega *"que o acompanhamento da UTE ao nível das empresas públicas indiretamente detidas pelo Estado se enquadra no exercício da função acionista desempenhada pelas empresas-mãe, através dos respetivos órgãos de administração, pelo que a verificação do cumprimento do princípio da UTE competirá à entidade detentora da participação e não diretamente ao Estado, através da DGTF"*.

Ora, continuando sem obter prova do cumprimento da UTE pelas EP indiretamente participadas, em inobservância dos princípios e regras orçamentais e da lei especial ([639]) que obriga, inclusivamente as EP dispensadas, a prestarem a informação pertinente, falta à DGTF informação que lhe cabe obter para realizar um controlo eficaz e reportar, adequadamente, o cumprimento da UTE nos seus Relatórios sobre o SPE ([640]).

A CGE reporta € 43 M ([641]) de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2015 e € 49 m ([642]) de rendimentos auferidos em incumprimento da UTE não entregues ao Estado. Ora, essa informação não abrange todos os OSUTE, sobretudo as EP que não sejam EPR. Além disso, o recurso a informação comunicada pelos próprios OSUTE (sem conter dados rigorosos sobre as suas disponibilidades fora do Tesouro) constitui uma efetiva limitação ao exercício das competências da DGO e da DGTF para controlo do cumprimento da UTE e ao da própria competência do IGCP para gestão da tesouraria do Estado.

Como adiante se concretiza, os registos do MF (IGCP, DGO e DGTF) revelam inconsistências com os correspondentes valores inscritos nas contas dos OSUTE, denotando insuficiências dos respetivos sistemas de informação e de controlo. As divergências detetadas evidenciam a necessidade de emitir instruções precisas quanto ao âmbito (excedentes e disponibilidades de tesouraria ou investimentos financeiros) e natureza (saldos contabilísticos ou extratos bancários) dos valores a reportar sobre a UTE, para assegurar a uniformidade e consistência dos respetivos registos.

O valor dos fundos públicos fora do Tesouro continua sem ser conhecido com rigor e, por isso, a ser incorretamente relevado na CGE, apesar de se revelar 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. 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 do Tribunal de Contas deve verificar ([643]).

10.2.2. Disponibilidades e rendimentos relevantes fora do Tesouro

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por OSUTE, através do exame dos dados registados nos sistemas da DGO e da DGTF (com as limitações referidas) e em contas de OSUTE ([644]), encontra-se sintetizada no quadro seguinte.

Quadro 94 — Disponibilidades e Rendimentos de OSUTE

(em milhares de euros)

OSUTE	Disponibilidades em 31/12/2015				Saldos médios fora do Tesouro	Rendimentos em 2015	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro		Auferidos	Entregues
SI - Serviços Integrados	908 761	9 203	917 964	1,0	6 288	0	0
SFA - Serviços e Fundos Autónomos sem EPR e IES	5 439 337	2 625	5 441 963	0,0	8 689	0	0
EPR - Entidades Públicas Reclassificadas	615 765	26 095	641 860	4,1	37 464	1 148	2
IES - Instituições do Ensino Superior	222 229	246 621	468 850	52,6	248 918	447	0
Subtotal – SFAC	**7 186 093**	**284 544**	**7 470 637**	**3,8**	**301 360**	**1 196**	**2**
EP participadas diretamente pelo Estado (sem EPR)	107 859	19 812	127 671	15,5	21 871	195	0
Total – OSUTE	**7 293 952**	**304 356**	**7 598 308**	**4,0**	**323 231**	**1 790**	**2**
OSUTE dispensados do cumprimento da UTE	**2 268 215**	**217 053**	**2 485 268**	**8,7**	**192 849**	**500**	**37**

Fonte: DGO, DGTF e Contas de OSUTE.

No final de 2015 os OSUTE (não dispensados do cumprimento da UTE) detinham fora do Tesouro € 304 M (4,0%) das disponibilidades reportadas (havendo, por outro lado, € 217 M detidos por OSUTE dispensados) e tinham auferido, nesse ano, € 1.790 m de rendimentos em incumprimento da UTE (apenas 0,1% entregue ao Estado).

A responsabilidade pela gestão ([645]) da receita do Estado decorrente da entrega dos juros auferidos em incumprimento da UTE ([646]) obriga a DGO, nos termos legais, a assegurar a liquidação dessa receita e a zelar pela sua cobrança no exercício orçamental em que tais juros forem auferidos recorrendo, se necessário, a cobrança coerciva, à semelhança de quaisquer outras dívidas ao Estado ([647]) de quaisquer outros sujeitos de direito. Ora, em 2015 como em anos anteriores, só se verificou a cobrança de juros entregues voluntariamente pois, mesmo sem ter sido entregue a quase totalidade dos juros, não houve recurso a cobrança coerciva. Ao não aplicar as medidas que legalmente lhe são exigíveis para liquidar e cobrar essa receita a DGO, enquanto entidade gestora (administradora) da mesma ([648]), renuncia infundadamente à sua competência, desrespeitando o princípio da irrenunciabilidade da competência ([649]).

10.2.3. Incumprimento da UTE por Serviços Integrados (SI)

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por SI, através do exame dos dados registados no sistema da DGO (com as limitações referidas) e em contas de SI, encontra-se sintetizada no quadro seguinte que identifica, somente, os SI com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 1 M ([650]).

Quadro 95 — Disponibilidades e Rendimentos de Serviços Integrados

(em milhares de euros)

Serviços Integrados	Disponibilidades em 31/12/2015				Rendimentos em 2015	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
IRN - Instituto dos Registos e do Notariado, IP	21 009	7 388	28 398	26,0	0	0
ANSR - Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária	9 428	1 429	10 857	13,2	0	0
Subtotal	**30 437**	**8 817**	**39 255**	**22,5**	**0**	**0**
Restantes 105 SI com informação obtida	878 323	385	878 709	0,0	0	0
Total	**908 761**	**9 203**	**917 963**	**1,0**	**0**	**0**

Fonte: DGO e Contas de SI.

No final de 2015 os SI detinham fora do Tesouro € 9 M (1,0%) das disponibilidades reportadas, 95,8% dos quais pelos SI identificados no quadro, mostrando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE. Das divergências detetadas no sistema da DGO face às contas, destaca-se o IRN com € 1 270 m (-17,2%) a menos fora do Tesouro e € 7 718 m (-36,2%) a menos no 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 ([651]), 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 ([652])], através do exame dos dados registados no sistema da DGO (com as limitações referidas) e em contas de SFA, encontra-se sintetizada no quadro seguinte que identifica, somente, os SFA com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 1 M ([653]).

Quadro 96 — Disponibilidades e Rendimentos de SFA

(em milhares de euros)

Serviços e Fundos Autónomos	Disponibilidades em 31/12/2015				Rendimentos em 2015	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
ApDC - Agência para o Desenvolvimento e Coesão	1 051 688	1 624	1 053 312	0,2	0	0
Subtotal	**1 051 688**	**1 624**	**1 053 312**	**0,2**	**0**	**0**
Restantes 87 SFA com informação obtida	4 387 649	1 001	4 388 651	0,0	0	0
Total	**5 439 337**	**2 625**	**5 441 963**	**0,0**	**0**	**0**

Fonte: DGO e Contas de SFA.

No final de 2015 os SFA detinham fora do Tesouro € 3 M das disponibilidades reportadas, dos quais € 2 M (61,9%) respeitavam ao SFA identificado no quadro anterior, evidenciando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE.

Em contraditório, a DGO refere que a ApDC justifica o incumprimento da UTE pela celebração de um protocolo institucional tendo a *"minuta (…) sido revista e aprovada pela Senhora Secretária de Estado do Tesouro em 18/05/2015"*. Ora, esse protocolo não substitui o procedimento tipificado e legalmente previsto de dispensa de cumprimento da UTE relativamente aos serviços bancários que, não sendo prestados pelo IGCP, seja necessário contratualizar na banca comercial.

10.2.4.2. Entidades Públicas Reclassificadas (EPR)

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por EPR ([654]), através do exame dos dados registados no sistema da DGO (com as limitações referidas) e em contas de EPR, está sintetizada no quadro seguinte que identifica, somente, as EPR com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 1 M ([655]).

Quadro 97 — Disponibilidades e Rendimentos de EPR

(em milhares de euros)

Entidades Públicas Reclassificadas	Disponibilidades em 31/12/2015				Rendimentos em 2015	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
PARVALOREM, SA	35 864	7 328	43 192	17,0	584	0
Fundação das Universidades Portuguesas	0	4 759	4 759	100,0	111	0

(em milhares de euros)

Entidades Públicas Reclassificadas	Disponibilidades em 31/12/2015				Rendimentos em 2015	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa	348	4 351	4 698	92,6	3	2
PARUPS, SA	9 520	3 071	12 591	24,4	386	0
ENATUR - Empresa Nacional de Turismo, SA	0	1 416	1 416	100,0	0	0
AICEP - Agência para o Investim. e Comércio Externo de Portugal, EPE	178 299	1 153	179 452	0,6	0	0
Subtotal	**224.031**	**22.078**	**246.109**	**9,0**	**1.084**	**2**
Restantes 62 EPR com informação obtida	391.734	4.017	395.751	1,0	64	0
Total	**615.765**	**26.095**	**641.860**	**4,1**	**1.148**	**2**

Fonte: DGO e Contas de EPR.

No final de 2015 as EPR ([656]) detinham fora do Tesouro € 26 M (4,1%) das disponibilidades reportadas, dos quais € 22 M (84,6%) respeitavam às EPR identificadas no quadro anterior, mostrando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE. Por sua vez, foram entregues € 2 m ([657]) de rendimentos auferidos (€ 1.148 m). Das divergências detetadas no sistema da DGO face às contas, destacam-se € 2.352 m (76,6%) da «Parups» e € 1.013 m (13,8%) da «Parvalorem», a mais, fora do Tesouro.

10.2.4.3. Instituições do Ensino Superior (IES)

A situação das disponibilidades e aplicações detidas no final de 2015 por 90 IES, através do exame dos dados registados no sistema da DGO (com as limitações referidas), consta do quadro seguinte.

Quadro 98 — Disponibilidades e Aplicações de IES

(em milhares de euros)

Fundos de IES	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro
Disponibilidades	165 616	241 374	406 990	59,3
Aplicações financeiras	56 613	5 247	61 860	8,5
Total	**222 229**	**246 621**	**468 850**	**52,6**

Fonte: DGO.

No final de 2015 as IES detinham fora do Tesouro € 247 M (52,6%) dos fundos reportados (€ 469 M). Face ao regime jurídico aplicável ([658]) detetaram-se as situações de incumprimento seguintes:

Quadro 99 — IES em incumprimento da UTE em 31/12/2015

(em milhares de euros)

Instituições do Ensino Superior	Saldo de dotações do OE em 31/12/2015	Dotações do OE fora do Tesouro	% Dotações do OE fora do Tesouro	Aplicações indevidas fora do Tesouro	% Aplicações indevidas fora do Tesouro	Rendimentos	
						Auferidos	Entregues
UNL - Faculdade de Ciências e Tecnologia				1	75,0		
UP – Universidade do Porto Fundação				471	72,6	399	0
IPS - Instituto Politécnico de Setúbal	5 663	2 662	47,0			48	0
UL - Universidade de Lisboa - Reitoria	12 143	508	4,2			0	0
SAS - Instituto Politécnico de Setúbal	1 029	442	43,0				
UL - Faculdade de Medicina Veterinária (FMV)	450	241	53,5				
Total	**19 286**	**3 854**	**20,0**	**472**	**72,6**	**447**	**0**

Fonte: SOL e DGO.

No final de 2015, as IES identificadas encontravam-se em situação de incumprimento da UTE, quatro por deterem fora do Tesouro € 4 M (20,0 %) de dotações transferidas do OE e duas por deterem € 472 m de aplicações financeiras para além do limite legal. Por sua vez, os rendimentos auferidos (€ 447 m) não foram entregues ao Estado. Das divergências detetadas no sistema da DGO destacam-se € 214.826 e € 16.716 a mais no saldo da dotação do OE face às contas da UL-Reitoria e UL-FMV, respetivamente.

10.2.5. Incumprimento da UTE por Empresas Públicas (EP)

Como referido, as EP estão obrigadas a fazer prova da execução da UTE através do registo trimestral no SIRIEF da DGTF mas esta entidade entende que o controlo das empresas indiretamente participadas pelo Estado cabe às empresas que exercem a função acionista. Segundo a DGTF são as empresas-mãe dos grupos que deverão transmitir às respetivas participadas o conjunto de obrigações legais que se encontram sujeitas, competindo-lhes, adicionalmente, assegurar a validação do cumprimento dessas obrigações por parte das respetivas participadas, o que configura uma inadequada interpretação do quadro legal e das responsabilidades legalmente previstas no âmbito desse controlo.

Falta informação à DGTF para realizar um controlo eficaz e reportar, adequadamente, o cumprimento da UTE nos seus Relatórios sobre o SPE, visto que continua sem obter informação sobre o cumprimento da UTE pelas EP indiretamente participadas, em inobservância dos princípios e regras orçamentais e da lei especial ([659]) que obriga, inclusivamente as EP dispensadas, a prestarem a informação pertinente.

Essa falta de informação limita 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 até à entrega dos respetivos rendimentos, comprometendo assim a contabilização apropriada desses ativos e rendimentos ([660]). Ao não exercer o controlo que legalmente lhe é exigido, a DGTF renuncia infundadamente à sua competência, desrespeitando o princípio da irrenunciabilidade da competência ([661]).

Em contraditório, a DGTF alega que não se lhe encontram *"adstritas quaisquer competências no domínio do controlo"*, competindo-lhe sim *"exercer a função acionista das participações diretas do Estado, efetuando a verificação do cumprimento da UTE aquando da análise dos respetivos Relatórios de Gestão e Contas, reportando superiormente as conclusões dessa apreciação e propondo a emissão de recomendações ao órgão de administração tendente ao respetivo cumprimento integral"*, pelo que entende que *"não se encontra a desrespeitar o princípio da irrenunciabilidade da competência"*.

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"* ([662]), 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.

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por EPR, através do exame dos dados registados no sistema da DGTF (com as limitações referidas) e em contas de EP, está sintetizada no quadro seguinte que identifica todas as EP com disponibilidades fora do Tesouro.

Quadro 100 — Disponibilidades e Rendimentos de EP

(em milhares de euros)

Empresas Públicas	Disponibilidades em 31/12/2015				Rendimentos em 2015	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Portugal Capital Ventures – Sociedade de Capital de Risco, SA	2	13 002	13 004	100,0	195	0
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA	4 949	3 781	8 730	43,3	0	0
Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, EPE	71 127	1 977	73 104	2,7	0	0
FRME-Fundo para a Revitalização e Mod. Tecido Emp., SGPS, SA	625	941	1 566	60,1	0	0
EDM - Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SGPS, SA	28 707	57	28 764	0,2	0	0
Teatro Nacional D. Maria II EPE	2 450	54	2 504	2,2	0	0
Total	**107 859**	**19 812**	**127 671**	**15,5**	**195**	**0**

Fonte: DGTF e Contas de EP.

No final de 2015 as EP detinham € 20 M de disponibilidades reportadas fora do Tesouro e, nesse ano, auferiram € 195 m de rendimentos que não foram entregues ao Estado.

O não reconhecimento contabilístico, como receita devida ao Estado, dos rendimentos auferidos em incumprimento da UTE, afeta as contas das EP ficando, designadamente, por contabilizar a obrigação do seu pagamento ao Estado. Para evitar essa omissão contabilística e a correspondente irregularidade, a DGTF deve assegurar que os relatórios e contas discriminem as disponibilidades fora do Tesouro, os rendimentos dessas disponibilidades e os montantes devidos/entregues ao Estado sobre os quais também deve incidir a certificação legal das contas ([663]). A DGTF deve ainda aperfeiçoar a informação sobre o cumprimento da UTE, através da emissão de instruções relativas à prestação de contas.

Em 2015, apesar da DGTF, em sede de aprovação de contas, ter analisado as contas das EP quanto ao cumprimento da UTE e emitido recomendações aos conselhos de administração dessas empresas, as correspondentes contas continuaram a ser aprovadas apesar de não relevarem, como receita devida ao Estado, os valores dos rendimentos obtidos em incumprimento da UTE.

Por essa irregularidade são responsáveis os órgãos de gestão e de fiscalização das EP e a DGTF, enquanto entidade que examina essas contas no domínio do acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira ([664]).

Em contraditório, a DGTF alega *"que faz fé na informação prestada pelo conselho de administração no âmbito das respetivas competências, a qual é complementada com a respetiva Certificação Legal de Contas e o correspondente parecer do órgão de fiscalização"*.

10.2.6. Dispensa do cumprimento da UTE

O cumprimento da UTE por OSUTE pode ser anualmente dispensado em situações excecionais reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças e, no caso de EP, precedendo parecer do IGCP, mediante autorização do titular da função acionista ([665]). Para o efeito, deve ser quantificada uma estimativa do montante envolvido ([666]). A situação dos OSUTE dispensados desse cumprimento em 2015 consta do quadro seguinte ([667]).

Quadro 101 — OSUTE dispensados do cumprimento da UTE

(em milhares de euros)

OSUTE		Disponibilidades em 31/12/2015				Rendimentos em 2015	
		No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
SI	14	95 012	5 988	100 999	5,9	12	12
SFA	27	1 595 941	17 007	1 612 948	1,1	42	1
EPR	33	372 404	127 018	499 422	25,4	446	24
EP	9	129 046	27 987	157 032	17,8		
EP Indireta	9	75 813	39 054	114 867	34,0		
Total	**92**	**2 268 215**	**217 053**	**2 485 268**	**8,7**	**500**	**37**

Fonte: IGCP, DGTF, DGO.

Os 92 OSUTE dispensados do cumprimento da UTE com informação reportada detinham € 217 M de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2015 e, nesse ano, auferiram € 500 m de rendimentos. A CGE reporta apenas 71 entidades dispensadas e € 153 M de disponibilidades fora do Tesouro visto que não contém informação sobre as empresas públicas dispensadas.

Para 46 dos 151 pedidos de dispensa da UTE em 2015 ([668]) a decisão foi proferida no último mês desse ano ou já em 2016 ([669]) com prejuízo da eficácia do procedimento e da boa gestão dos dinheiros públicos. Para ser eficaz (em vez de retroativa) tal decisão deveria ser tomada no início do ano de incidência e a dilação temporal após a apresentação do pedido de dispensa não deveria exceder um mês. Não obstante, verificou-se uma redução do prazo médio (51 dias em 2015, quando em 2014 foi superior a três meses).

Pela primeira vez, em 2015, os pareceres do IGCP começaram a identificar produtos e serviços bancários compreendidos na dispensa a conceder, o que não aconteceu nos pareceres dos anos anteriores.

Apenas 20% (30 em 151) dos pedidos de dispensa continham a estimativa do montante envolvido requerido pelo DLEO ([670]). Tal omissão prejudica o controlo das disponibilidades fora do Tesouro, devendo o IGCP emitir pareceres sobre pedidos de dispensa com essa estimativa, abstendo-se da prática de insuficiente instrução desses pedidos.

A decisão sobre a maior parte dos pedidos configura-se como autorização de dispensa parcial, visto o IGCP, nos seus pareceres, não propor a autorização da dispensa de serviços bancários cuja prestação assegure. Apesar de correta, é necessário assegurar a verificação prática e objetiva de cada dispensa parcial, face à maior dificuldade que esta opção acarreta no controlo do cumprimento da UTE.

Apesar da ANACOM ter obtido em 2015 dispensa parcial da UTE manteve rendimentos auferidos em incumprimento da UTE (€ 3.801 m em 2012, € 2.796 m em 2013 e € 2.208 m em 2014). Não obstante a posição do Tribunal ([671]), a ANACOM entregou, através da aplicação dos resultados líquidos de 2014, € 3.597 m ([672]) para receita geral do Estado por obtenção de rendimentos em incumprimento da UTE, subsistindo ainda montantes por entregar ([673]).

Apesar da CGA ter obtido em 2015 dispensa parcial da UTE manteve rendimentos auferidos em incumprimento da UTE (€ 28 M em 2013 e € 20 M em 2014) ([674]), para os quais, a DGO, em 2015, efetuou *"diligências no sentido do esclarecimento da posição da CGA (…). O esclarecimento da situação foi sancionado superiormente em setembro de 2015, tendo sido dado conhecimento à entidade*" ([675]). Ora, quanto aos rendimentos obtidos por via desses incumprimentos, cujos montantes constituem receita geral do Estado, a DGO estava — e está — obrigada a providenciar pela sua liquidação e cobrança, se necessário por via coerciva. Ao não o fazer, renuncia infundadamente à sua competência de entidade gestora e administradora dessa receita, desrespeitando o princípio da irrenunciabilidade da competência.

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.

O IGCP e a DGTF continuam a não 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 o exercício dos poderes de tutela, para a aprovação das contas e das competências de promoção da UTE e para a gestão integrada da tesouraria e da dívida pública pelo IGCP.

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 — *vide 10.2.1*.

Em contraditório, a DGTF alega não resultar do quadro legal a *"obrigatoriedade de lhe serem apresentadas pelas empresas públicas as disponibilidades fora do Tesouro, os rendimentos obtidos em situação de incumprimento, as receitas devidas e as receitas entregues ao Estado (…) sendo só obrigatória a prestação de informação, à DGTF, pelas empresas públicas não financeiras excecionadas pelo titular da função acionista, sobre os montantes e as entidades em que se encontram aplicadas as disponibilidades de tesouraria e aplicações financeiras"*.

A UTE é aplicável a todo o sector empresarial do Estado (EP participadas direta e indiretamente pelo Estado) e o exercício da tutela financeira pela DGTF abrange todo o universo das EP. Acresce que as empresas públicas estão submetidas ao integral cumprimento dos deveres especiais de prestação de informação legalmente previstos, para além de outros que venham a ser exigidos ([676]) (quadro normativo que obriga todas as EP a prestar informação), não fazendo sentido que as EP excecionadas tenham de prestar informação sobre os montantes detidos fora do Tesouro e as EP não excecionadas não tenham.

Quanto às situações de incumprimento da UTE identificadas pelo Tribunal ([677]), continuam por entregar ao Estado rendimentos obtidos em anos anteriores cuja situação consta do quadro seguinte:

Quadro 102 — Rendimentos auferidos e rendimentos entregues ao Estado

(em milhares de euros)

Ano	Auferidos	Entregues	% Entregue
2011	63 894	4 287	6,7
2012	18 573	6 152	33,1
2013	5 567	1 553	27,9
2014	24 714	3 505	14,2
2015	1.790	2	0,1
Total	**114.539**	**15.500**	**13,5**

Fonte: DGO, DGTF, Relatório de Auditoria n.º 15/2013 e Contas de OSUTE.

Apenas 13,5% dos rendimentos auferidos entre 2011 e 2015 foram entregues ao Estado ([678]), refletindo a ineficácia do controlo da UTE pelo MF e, em especial, a falta de aplicação de sanções e de intervenção da tutela financeira aquando da aprovação das contas dos OSUTE, na medida em que não relevam, como tal, verbas que constituem receitas gerais do Estado (em dívida), nos termos da LOE.

Ao MF (através da DGTF e DGO) compete controlar o cumprimento da UTE pelos OSUTE, identificar os incumpridores e reportar oportunamente essa informação à Tutela.

O exercício ineficaz dessa competência tem, *inter alia*, como consequência que as entidades devedoras de receitas do Estado por incumprimento da UTE sejam tratadas de forma favorável face aos restantes devedores de receitas do Estado, não tendo essas dívidas vindo a ser contabilizadas adequadamente nem sujeitas aos procedimentos de cobrança aplicáveis nos termos legais.

Não exercendo o controlo do cumprimento da UTE, nos termos legais, as entidades públicas referidas desrespeitam a irrenunciabilidade das suas competências, contribuindo, assim, para a falta de rigor no apuramento das disponibilidades e aplicações fora do Tesouro e respetivos rendimentos auferidos.

10.3. Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro

A atual orgânica do Ministério das Finanças (MF) ([679]) integra o Fundo de Estabilização Tributário (FET) e o Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA) ([680]). Trata-se de dois fundos autónomos não personalizados, essencialmente destinados a financiar os encargos com suplementos remuneratórios atribuídos a trabalhadores da AT.

No Juízo sobre a Conta constante do PCGE 2014, o Tribunal emitiu uma reserva pela omissão de receitas do Estado contabilizadas diretamente pelas entidades (FET e FEA incluídos) às quais o respetivo produto está consignado, bem como uma ênfase pela omissão de disponibilidades dos organismos da administração central nos saldos da contabilidade orçamental, entre os quais se destaca o FET (€ 20 M de saldo com € 1.059 M de disponibilidades). Não obstante o Tribunal ter reiterado e reforçado, nesse PCGE, posições críticas formuladas a CGE de anos anteriores, as deficiências e irregularidades do FET e do FEA não foram corrigidas em 2015, revelando o exame das contas prestadas por esses Fundos:

♦ Omissão nas receitas do Estado da parte consignada aos Fundos por ser entregue diretamente pelas respetivas entidades administradoras (quase totalmente pela AT) através de transferências extraorçamentais não registadas. O respeito pelos princípios orçamentais obriga à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e só posteriormente, no momento próprio, à sua entrega aos Fundos mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado.

♦ Omissão de uma conta bancária do FET no Tesouro e indevida titularidade da AT da conta bancária no Tesouro através da qual o FEA movimenta as disponibilidades.

♦ Entrega ao FET de 5% de cada cobrança coerciva de impostos (receita do Estado) logo que obtida, não obstante tal percentagem apenas ser fixada no ano seguinte.

♦ Não reconciliação entre os fluxos financeiros recebidos e os contabilizados como receita do FET.

♦ Indevida afetação ao FEA de 50% do produto de coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT.

♦ Receitas classificadas como impostos, taxas, coimas e serviços prestados que, na verdade, correspondem a verbas recebidas por transferências (aliás também irregulares visto serem extraorçamentais quando deveriam ser orçamentais) das respetivas entidades administradoras dessas receitas, em desrespeito do princípio orçamental da especificação.

♦ Indevida relevação, na execução orçamental, da diferença entre valores de resgate e subscrição de aplicações financeiras, em CEDIC, passíveis de mobilização quase imediata que, por integrarem o conceito de equivalentes de caixa, devem fazer parte do saldo orçamental. Indevida relevação dessas aplicações na execução e no saldo extraorçamental ficando o saldo orçamental do FET indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 105 M de saldo com € 1.079 M de disponibilidades, das quais € 950 M de CEDIC).

Em suma, a contabilização financeira dos Fundos é deficiente e inapropriada por não ser conforme aos princípios e regras orçamentais ([681]) nem ser transparente.

Se o fosse, como deveria, mostraria que os Fundos apenas veiculam a consignação de receitas do Estado para pagamento de despesas do Estado (com os trabalhadores da AT). As operações de receita e despesa e as disponibilidades em 2015 estão, no seu conjunto, materialmente afetadas por erros. Por conseguinte, a opinião sobre a sua legalidade, regularidade e correção financeira é, também, desfavorável.

A subsistência das deficiências e irregularidades reportadas aos Fundos e à AT em anteriores PCGE levou à realização de trabalhos de auditoria que confirmam que tais incorreções subsistiram em 2015, à revelia das anteriores conclusões e recomendações do Tribunal e em contraste flagrante com as consequências gravosas que o Estado impõe aos cidadãos e às empresas em matéria de incumprimento de obrigações tributárias e contabilísticas.

Em contraditório, o MF e a AT reportam a implementação, em 2016, de um conjunto de alterações no sentido de corrigir parte importante das deficiências identificadas (como a parte da receita do Estado consignada ao FET ter passado a ser contabilizada como tal, a sua transferência ter passado a ser registada nas despesas do Estado e a conta bancária do FET omissa da prestação de contas ter sido encerrada em 07/10/2016). Tais alterações têm vocação para ser objeto de oportuno exame pelo Tribunal.

Caixa 6 — Atividade do Fundo de Resolução

O Fundo de Resolução (FdR) ([682]) foi criado em 2012 com a natureza de pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira. Contudo, só em 2015 constou do OE mas classificado como EPR, por integrar a lista dos SFA do Sector Institucional das Administrações Públicas do INE. Ora, a classificação é indevida porquanto o FdR é um SFA da administração central do Estado, independentemente da classificação atribuída pelo INE ([683]). Acresce que o FdR foi considerado uma EPR de regime simplificado ([684]), ficando assim apenas sujeito a um regime de reporte trimestral da informação sobre a execução orçamental e dispensado do cumprimento de outras obrigações, incluindo o da unidade da tesouraria do Estado.

O FdR tem por objeto prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal (BdP).

As medidas de resolução poderão ser aplicadas quando uma instituição de crédito não cumpra, ou esteja em sério risco de não cumprir, os requisitos para a manutenção da autorização para o exercício da sua atividade, se a aplicação de tais medidas for considerada como indispensável para a prossecução de pelo menos uma das seguintes finalidades: assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais; acautelar o risco sistémico; salvaguardar os interesses dos contribuintes e do erário público bem como a confiança dos depositantes. O BdP aplicou as seguintes medidas de resolução:

♦ Em agosto de 2014, ao Banco Espírito Santo (BES) que consistiu na transferência da generalidade da atividade para um banco de transição: o Novo Banco (NB). No âmbito desta medida, o FdR procedeu à realização da totalidade do capital social do NB (€ 4.900 M).

♦ Em dezembro de 2015, ao Banco Internacional do Funchal (Banif) que consistiu em transferir um conjunto selecionado de ativos do banco (composto essencialmente por ativos imobiliários, créditos em incumprimento e participações financeiras) para um veículo de gestão de ativos, denominado Oitante e na alienação ao Banco Santander Totta de direitos e obrigações (que constituem ativos, passivos, elementos extrapatrimoniais e ativos sob gestão). No âmbito deste processo, o FdR:

◊ Disponibilizou € 489 M para absorção de prejuízos do Banif — relativamente a este crédito, o FdR reconheceu uma imparidade do mesmo valor por ser considerada remota a probabilidade da sua recuperação.

◊ Procedeu à subscrição e realização ([685]) do capital social da Oitante (€ 0,05 M).

◊ Concedeu uma garantia às obrigações emitidas pela Oitante (€ 746 M) para assegurar a satisfação das obrigações do veículo de gestão de ativos. Da correspondente deliberação do BdP consta: *"Por razões de superior interesse público e urgência imperiosa, o Estado Português prestará uma contragarantia à garantia prestada pelo Fundo de Resolução"* ([686]).

O quadro seguinte evidencia as principais receitas e despesas do FdR entre 2013 e 2015:

Quadro 103 — Principais receitas e despesas

(em milhões de euros)

	2013	2014	2015	Total	Estrutura (%)
Receitas, das quais	**153**	**4 981**	**931**	**6 065**	**100**
Empréstimos do Estado		3 900	489	4 389	72
Empréstimos das entidades participantes		700		700	12
Produto da contribuição sobre o sector bancário (CSB)		287	170	457	8
Contribuições periódicas	55	35	162	252	4
Outros ativos financeiros	97	55	74	226	4
Saldo da gerência anterior	0	3	36	39	1
Despesas, das quais	**150**	**4 945**	**706**	**5 801**	**100**
Ativos financeiros - Medidas de resolução		4 900	489	5 389	93
Juros pagos ao Estado		30	124	154	3
Outros ativos financeiros	150	15	93	258	4

Fonte: SIGO 2015, Mapa dos fluxos financeiros 2015 e 2014, Demonstração de fluxos de caixa 2013.

O FdR prossegue uma atividade nova que resulta da aplicação, pela primeira vez em Portugal, do mecanismo de resolução, tendo assegurado o apoio financeiro à medida de resolução do BES numa fase muito inicial da sua atividade sem deter, autonomamente, os recursos necessários. A insuficiente capitalização do FdR foi agravada, em 2015, pelo apoio financeiro à medida de resolução aplicada ao Banif.

Para suportar as medidas de resolução aplicadas pelo BdP, o FdR recorreu ao empréstimo de € 4.389 M pelo Estado (€ 3 900 M e € 489 M para as medidas aplicadas ao BES e ao Banif, respetivamente) e de € 700 M por entidades contribuintes do Fundo.

O Ministério das Finanças considerou que o financiamento do FdR através da imposição de contribuições especiais às entidades participantes *"poderia gerar um impacto materialmente negativo na situação de liquidez e solvabilidade das Instituições participantes sob pena de com isso se provocar efeitos de contágio, em contradição com a finalidade da aplicação de medidas de resolução"* ([687]). Ora, não obstante as medidas de resolução visarem *"salvaguardar os interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário"* ([688]), sublinha-se que 80% dos meios financeiros do FdR foram atribuídos pelo Estado (como evidencia o Quadro 103). Para além dos empréstimos concedidos, a afetação do produto de um imposto (a CSB) traduz-se numa transferência do Estado com a finalidade de dotar o FdR dos meios necessários para assegurar o apoio às medidas aplicadas pelo BdP.

Deste modo, a capacidade do FdR para fazer face às responsabilidades já assumidas — designadamente os empréstimos contraídos (€ 5.089 M) maioritariamente junto do Estado — depende em grande medida da concretização da venda do NB que deverá ocorrer até agosto de 2017. Este prazo enquadra-se na prorrogação de um ano obtida junto da Comissão Europeia, visto ainda decorrer o processo de relançamento da venda do NB iniciado a 15/01/2016 ([689]). Em comunicado de 04/11/2016, último dia do prazo para apresentar propostas aos dois procedimentos de venda do NB com cadernos de encargos divulgados em abril desse ano (Venda Estratégica e Venda em Mercado) ([690]), o BdP informou terem sido apresentadas cinco propostas.

Em 28/09/2016, o FdR informou ter acordado com o Estado uma revisão das condições dos empréstimos, que prevê a extensão da maturidade e a redefinição das taxas de juro para data e por valores ainda não fixados. Segundo o FdR, essa revisão permitirá *"assegurar a sustentabilidade financeira do Fundo de Resolução, garantir o pagamento integral das suas responsabilidades e conferir estabilidade ao esforço contributivo que recai sobre o setor bancário, sem necessidade de serem cobradas contribuições extraordinárias*." ([691]).

Relativamente à sustentabilidade do Fundo, para além das responsabilidades que decorrem dos empréstimos, há ainda a considerar as responsabilidades eventuais que têm sido objeto de divulgação pelo FdR nos respetivos relatórios e contas:

♦ Contingências relativas a processos judiciais em que o FdR é réu ou contrainteressado — estes processos envolvem, nomeadamente, pedidos de anulação de medidas de resolução aplicadas pelo BdP, de condenação ao pagamento de reembolsos e de indemnizações, bem como de notificações para interrupção de prescrição de prazos para restituição de montantes a investidores do BES.

♦ Responsabilidades associadas à garantia prestada pelo FdR sobre as obrigações emitidas pela Oitante, na eventualidade de esta incumprir as obrigações emergentes das obrigações emitidas ([692]).

♦ Responsabilidades que possam decorrer do princípio de que nenhum credor da instituição de crédito sob resolução poderá assumir um prejuízo maior do que aquele que assumiria caso essa instituição tivesse entrado em liquidação ([693]).

♦ Compensações financeiras para neutralizar efeitos negativos de decisões futuras, determinadas judicialmente, decorrentes do processo de resolução das quais resultem responsabilidades ou contingências para o NB, que não tenham sido tomadas em consideração no montante do capital com que foi inicialmente dotado ([694]).

Finalmente, nos termos do Regulamento do Mecanismo Único de Resolução (MUR), o Conselho Único de Resolução (CUR) passou a exercer, diretamente, a função de resolução relativamente a todas as instituições ou grupos sujeitos à supervisão direta do BCE ([695]).

Assim, com efeitos a partir de 01/01/2016, para as instituições ou grupos abrangidos pelo MUR deixa de ser possível o recurso ao FdR para efeitos de financiamento de eventuais medidas de resolução ([696]). Estas alterações também terão impacto nas receitas do FdR, desde 2016, devido ao acordo de todos os Estados-Membros ([697]) em transferir as contribuições cobradas às instituições participantes para o Fundo Único de Resolução (FUR).

Deste modo, o financiamento do FdR dependerá, em grande medida, da CSB recebida através do Estado e das receitas que possam resultar dos ativos que detém.

Em contraditório, o FdR alega que *"as medidas acordadas com o Governo e com os bancos visam assegurar que o Fundo de Resolução terá capacidade para cumprir integralmente as suas obrigações com base nas suas receitas regulares, e independentemente, entre outras contingências, do valor pelo qual é concretizada a venda do Novo Banco. Este objetivo será assegurado através da extensão do prazo de vencimento dos empréstimos obtidos (…) em termos que permitam que as receitas regulares do Fundo de Resolução sejam suficientes para que aqueles empréstimos sejam reembolsados"*.

Nota-se que ainda não foram formalmente fixados os termos da revisão dos contratos de empréstimo desconhecendo-se, designadamente, o mecanismo para a extensão dos prazos de vencimento a que se refere o FdR.

Sublinha-se que a criação do MUR reduziu as receitas regulares do FdR, por via do compromisso de entregar parte importante das contribuições ao FUR ([698]). Deste modo, com base nos dados de 2015, as receitas regulares a que alude o FdR representam 4% do valor dos empréstimos a reembolsar ([699]).

([1]) Verba que, na operação de resolução, constituiu o apoio do Fundo ao Banif, classificada na sua despesa como *outros ativos financeiros*.

([2]) Agrupa *taxas, multas e outras penalidades* (€ 91 M), *venda de bens e serviços correntes* (€ 54 M), *outras receitas correntes* (€ 20 M), *recursos próprios comunitários* (€ 9 M) e *reposições não abatidas nos pagamentos* (€ 95 M).

([3]) A dotação provisional foi inscrita com a classificação económica *outras despesas correntes*, tendo reforçado em € 30 M outras dotações com esta classificação, pelo que no Quadro I figura apenas € -503 M.

([4]) Totalizando € 130 M, com destaque para o IFAP (€ 61 M), IGFEJ (€ 31 M) e IGeFE (€ 30 M). Daquele montante, € 31 M foram reforçar dotações para *despesas com pessoal* dos SFA.

([5]) *Na sequência da alteração ao quadro metodológico (SEC2010), passou a integrar o perímetro institucional das Administrações Públicas um conjunto significativo de novas entidades públicas reclassificadas. A comparação face a anos precedentes passou a centrar-se sobre o universo comparável de 2015, uma vez que, considerando o universo de 2015 completo, as variações dos agregados de conta consolidada da AC são determinadas predominantemente pela alteração do perímetro.*

([6]) Nos termos do art. 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

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

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

([9]) Volume I — Tomo III — Mapa I — Receita dos Serviços Integrados, por classificação económica.

([10]) Volume I — Tomo III — Mapa VI — Receita dos SFA, por classificação económica. Os mapas contabilísticos gerais não incluem receitas extraorçamentais dos SFA, nem sequer as inscritas no Mapa 31 do Volume II — Tomo XI (€ 9.426 M).

([11]) A receita extraorçamental relevada no quadro corresponde ao valor dos saldos das contas das entidades da administração central que excedem os correspondentes saldos relevados nos mapas contabilísticos gerais da CGE — ***vide 10.1.2***.

([12]) Nos termos do Decreto-Lei 301/99, de 05/08, e da Portaria 1122/2000, de 28/07.

([13]) Nos termos dos art. 1.º, n.º 2, e 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei 301/99.

([14]) Nos termos do art. 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei 301/99.

([15]) Nos termos do art. 3.º, n.º 1, das Normas aprovadas pela Portaria 1122/2000.

([16]) Nos termos do art. 3.º, n.º 3, das Normas aprovadas pela Portaria 1122/2000.

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

([18]) Nos termos do n.º 3 da Portaria 1122/2000.
([19]) *Vide* Recomendações 5 — PCGE/2011, 7 — PCGE/2012 e 7 — PCGE/2013.
([20]) *Vide* Recomendações 2 — PCGE/ 2010, 6 — PCGE/2012, 6 — PCGE/2013 e 7 — PCGE/2014.
([21]) Nos termos dos art. 5.º a 7.º da LEO.
([22]) PCGE 2013 e 2014 e Relatórios de acompanhamento da execução orçamental 4/2014, 3/2015, 4/2015 e 3/2016, relativos ao período de janeiro de 2014 a dezembro de 2015.
([23]) Anexo I do DLEO 2015.
([24]) Os SFA só podem ser dispensados do cumprimento da unidade de tesouraria em casos excecionais, devidamente fundamentados, como tal reconhecidos por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, após parecer prévio do IGCP (nos termos do art. 125.º da LOE 2015).
([25]) Para a receita do Estado, o Sistema Central de Receitas (SCR), que agrega a informação registada no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) de âmbito local. Para a receita dos SFA, o Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).
([26]) Recomendações: 11 — PCGE/2009, 43 — PCGE/2010, 46 — PCGE/2011, 42 e 43 — PCGE/2012, 48 e 49 — PCGE/2013 e 52 e 53 — PCGE/2014.
([27]) Despacho 13/2015 - XXI, de 29/12, na sequência da tolerância de ponto da função pública no dia 31/12/2015.
([28]) As deduções referidas têm impacto significativo na receita de ISPE e de IT (€ 121 M e € 29 M, respetivamente).
([29]) Despacho 86/2016 - XXI, do SEAF, de 29/04.
([30]) Aprovado pela Lei 49/2013, de 16/07. A despesa fiscal de 2015 relativa ao CFEI foi de € 69 M.
([31]) O art. 193.º da Lei 82-B/2014, de 31/12 (LOE 2015), procedeu ao aditamento do art. 24.º-A do Decreto-Lei 492/88, de 30/12, permitindo ao membro do Governo responsável pela área das finanças proceder, por despacho, à alteração das condições de reembolso do IRC. O Despacho Normativo 7-A/2015, de 30/04 procedeu a essa regulamentação.
([32]) Em vigor desde 01/01/2015, o adicionamento sobre as emissões de CO_2 foi criado pelo art. 92.º-A do Código dos Impostos Especiais de Consumo (aditado pelo art. 8.º da Lei 82-D/2014, de 31/12) e é atualmente regulamentado pela Portaria 420-B/2015, de 31/12, que identifica os produtos petrolíferos e energéticos sujeitos.
([33]) A IdP resulta da incorporação, por fusão, da EP - Estradas de Portugal na Rede Ferroviária Nacional - REFER, nos termos do Decreto-Lei 91/2015, de 29/05.
([34]) A partir de março de 2016, as verbas relativas à CSR passaram a ser registadas como receita do Estado (pela AT, no SGR em classificação económica própria) e a consequente transferência para a IdP registada como despesa do Estado.
([35]) Segundo informação estatística da ACAP — Associação Automóvel de Portugal, disponível em *http://www.acap.pt*.
([36]) Lei 82-D/2014, de 31/12, que prevê um aumento de 3%, em média, das taxas de ISV em função das emissões de CO_2.
([37]) Com base nos dados estatísticos de introduções no consumo de produtos sujeitos a IT disponíveis no sítio da AT.
([38]) A DGO continua a admitir, excecionalmente, que a AT proceda à contabilização mensal (Circular Série A 1373).
([39]) Nos termos do n.º 3 do art. 42.º da LEO.
([40]) Nos termos do art. 168.º da LOE 2015.
([41]) Nos termos dos art. 146.º e 229.º da LOE 2015.
([42]) *Vide* Acórdãos 354/98 e 307/99 do Tribunal Constitucional.
([43]) Criada pelo art. 30.º da Lei 82-D/2014, de 31/12.
([44]) O art. 44.º da Lei 82-D/2014, de 31/12, determina a seguinte afetação: 75% para o Estado, 13,5% para o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, 8,5% para a Agência Portuguesa do Ambiente, 2% para a AT e 1% para a Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar.
([45]) Nos termos do n.º 1 do art. 3.º da Lei 22-A/2007, de 29/06, que aprovou o Código do IUC.
([46]) Despacho de 13/10/2014.
([47]) Aprovados pelo Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.
([48]) Recomendações 43 — PCGE/2010, 46 — PCGE/2011, 43 — PCGE/2012, 5 e 48 — PCGE/2013 e 8 — PCGE/2014.
([49]) Recomendação 8 — PCGE/2014 e recomendação 3 do Relatório 15/2015-2.ª Secção — Auditoria ao Controlo da Receita do IRC, aprovado em 25/06 e disponível em www.tcontas.pt.
([50]) As guias de multi imposto são assim designadas por corresponderem ao DUC emitido na sequência da submissão da "declaração de pagamento de retenções na fonte de IRS/IRC e Imposto do Selo".
([51]) Nos termos do n.º 2 do art. 1.º da Portaria 1122/2000, de 28/07, conjugado com a aplicação dos códigos de classificação das receitas e das despesas públicas aprovados pelo Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.
([52]) Nos termos do art. 64.º-B da Lei Geral Tributária.
([53]) Diretiva 2003/48/CE do Conselho, de 03/06, transposta pelo Decreto-Lei 62/2005, de 11/03, e revogada, desde 01/01/2016, pela Diretiva (UE) n.º 2015/2060 do Conselho, de 10/11.
([54]) Segundo a informação prestada pela AT em maio de 2016.
([55]) Decreto-Lei 47/2016, de 22/08.
([56]) Artigo aditado pelo artigo 134.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30/03.
([57]) Nos termos do art. 2.º, n.º 2, alíneas b) e h), do Decreto-Lei 118/2011, de 15/12.
([58]) A Portaria 320-A/2011, de 30/12, fixa as competências da UGC inserida na estrutura orgânica da AT para enfrentar a complexidade das questões sobre os grandes contribuintes (GC). Nos termos do Decreto-Lei 6/2013, de 17/01, que adaptou a legislação tributária às competências da UGC, devem ser criadas aos GC as *"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]"*.
([59]) Relatórios de Atividades (RA) da AT, da IT e da UGC e sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneira - 2015. O *"valor de correções*" é calculado pela aplicação de um *"coeficiente de conversão"* ou *"taxa teórica"* de 20% sobre o valor das correções e regularizações voluntárias da matéria coletável/rendimento tributável de impostos sobre o rendimento e de 4% para os outros impostos, acrescido das correções e regularizações voluntárias de imposto em falta. Em 2015, a AT alterou o cálculo do "*valor de correções*" (antes aplicava uma "*taxa teórica"* de 20% para todos os impostos) com o objetivo de "*recentrar a atividade da IT no combate à fraude e evasão fiscais, em áreas como seja o IRC ou o IVA"*.
([60]) Informação prestada pela AT em 8/06/2016.
([61]) Sobre as limitações da aplicação de taxas teóricas ao cálculo do *"valor de correções" vide* PCGE 2012 a 2014.
([62]) A AT explica (RA da AT, página 34) o resultado de 2015, aquém da meta fixada, pela alteração da fórmula de cálculo do "*valor de correções*" e pelo *"facto de a sua atividade ter estado direcionada essencialmente para os exercícios de 2012 e 2013, caracterizados por uma forte contração da atividade económica"*, e ainda por ter afetado a *"totalidade dos recursos da inspeção durante cerca de dois meses à ação de controlo de inventários"*. Porém, tal explicação não atende ao objetivo fixado já considerar a alteração do referido cálculo nem às competências da IT quanto à identificação das áreas de risco efetivo de incumprimento fiscal, à programação das respetivas ações, bem como à alocação dos recursos humanos e materiais, permitindo assim, corresponder aos objetivos de eficácia e de eficiência que lhe foram fixados.
([63]) *Vide* Plano de Atividades da Inspeção Tributária e Aduaneira (PNAITA), 2015 (página 2).
([64]) *Vide* Relatório de Atividades da AT (página 27) e 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.

([65]) Sem prejuízo de objetivos em "valor de correções" quando tal se justificar e fundamentar como é o caso de correções à matéria coletável/rendimento tributável que se traduzem em redução de prejuízos fiscais suscetíveis de reporte — potencial acréscimo de receita fiscal em exercícios seguintes.

([66]) Exclui o "valor de correção" em IMI/IMT.

([67]) Inclui receita fiscal referente a *"substituição tributária"* (como a proveniente de retenções na fonte de IRS, IRC e IS).

([68]) *Vide* 3.2.7 do PCGE 2014.

([69]) Relatórios de Atividades de AT, da IT e da UGC e sobre o combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras — 2015.

([70]) Incluindo o transitado no saldo inicial. Em 2014 a cobrança representou 2,6% do valor liquidado.

([71]) Inclui o total do valor em dívida de notas de cobrança respeitantes aos sujeitos passivos que integravam o cadastro dos GC no final de 2015, independentemente da unidade de inspeção responsável pela liquidação (anterior à integração do sujeito passivo no cadastro dos GC).

([72]) A UGC selecionou quatro devedores em 2014 e três devedores em 2015 (com 27 processos de execução fiscal) com os seguintes critérios: *"peso da dívida no total da dívida da cobrança coerciva alvo de acompanhamento da UGC*; *Número de Processos de execução fiscal instaurados por devedor*; e *Situação superveniente que justifique a sua inclusão"*.

([73]) Dívida total transitada do ano anterior e dívida instaurada no ano.

([74]) Correspondendo 44,7% a dívida suspensa e 16,7% a incobrável.

([75]) Passando de € 7.434 M em 2014 para € 8.348 M em 2015.

([76]) Dívida suspensa por oposição à execução de € 3.869 M (46,3%) e por insolvência do devedor de € 3.531 M (42,3%) segundo a informação prestada pela AT em 19/05/2016.

([77]) Relatório da AT — 2015 (página 30).

([78]) Volume I - III.1.1.1.2.3 — *"Extinção de Créditos Fiscais"* (páginas 79 a 82).

([79]) Valor líquido, deduzido da *"má cobrança"*.

([80]) Volume I - III.1.1.1.2.3 — "Extinção de Créditos Fiscais" e "Quadro 37" (página 79).

([81]) Volume I - III.1.1.1.2.3 — "Extinção de Créditos Fiscais" e "Quadro 38" (página 80).

([82]) Quadros 37 a 39 da CGE (páginas 79 a 81).

([83]) Nos termos do art. 74.º da LEO.

([84]) Informação prestada pela AT em 04/05/2016.

([85]) Recomendação dirigida à AT no Relatório de Auditoria n.º 25/2011 — 2.ª Secção.

([86]) Nos termos do n.º 3 do art. 268.º da CRP.

([87]) Recomendação dirigida à AT no Relatório de Auditoria n.º 25/2011 — 2.ª Secção.

([88]) *Vide* Parte B — Receita obtida por cobrança coerciva: PCGE de 2012 (3.2.5), de 2013 (3.2.9) e de 2014 (3.2.8).

([89]) Nos termos da alínea e) do n.º 2 do art. 2.º do Decreto-Lei 118/2011, de 15/12.

([90]) Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais Aduaneiras — 2015 (página 140).

([91]) A receita de contribuições registada pela CGA inclui as comparticipações por pagamento de pensões e outras prestações no total de € 115,5 M — *vide* Caixa 7 — Caixa Geral de Aposentações (Quadro 31 — CGA - Fontes de financiamento).

([92]) Nos termos do art. 79.º da LOE 2015.

([93]) A CGA é um sistema fechado desde 01/01/2006 quando deixou de proceder à inscrição de subscritores (art. 2.º da Lei 60/2005, de 29/12). A população de subscritores desceu 2,3% entre 2014 e 2015 (Relatório e Contas 2015 da CGA).

([94]) A alínea e) do art. 260.º da LOE 2015 revogou o art. 47.º-A do Decreto-Lei 118/83, de 25/02, que regulamentava a contribuição para a ADSE da entidade patronal ou equiparada.

([95]) De acordo com os dados divulgados no sítio da ADSE o n.º de beneficiários decresceu 1,7% entre 2014 e 2015.

([96]) Nos termos da Lei 30/2014, de 19/05, que modifica o valor dos descontos a efetuar para os subsistemas de proteção social no âmbito dos cuidados de saúde, incluindo os relativos à ADSE.

([97]) Mapa V da LOE 2015 e Anexo I da Circular Série A 1376 da DGO (Instruções para preparação do OE 2015). Na área da saúde, entraram para o perímetro orçamental 45 EPR em 2015, das quais 39 são hospitais, centros hospitalares, institutos de oncologia ou unidades locais de saúde.

([98]) Em 2014, o Estado recebeu € 302 M (BCP: € 176 M, CGD: € 78 M, BPI: € 27 M e Banif: € 20 M).

([99]) No âmbito do processo de renegociação do Contrato de Concessão da Beira Interior, foi acordado que a Concessionária passaria a ser remunerada pelas receitas de cobrança de taxas de portagem, nos termos do Decreto-Lei 214-A/2015, de 30/09, e a produzir efeitos retroativos desde 01/01/2013. O acerto de contas daí resultante ocorreu no mês de dezembro de 2015 (vide Relatório e Contas 2015 da IdP, páginas 98 e 99).

([100]) Em 2015, a receita de CESE já foi registada pela AT como receita de impostos diretos diversos (vide 3.2.2.2.).

([101]) Decorrente do encerramento do Quadro Comunitário 2007-2013 e do início do Acordo de Parceria 2014-2020.

([102]) *Vide* Relatório e Contas 2015 da IdP.

([103]) Nos termos do n.º 3 do art. 2.º da Portaria 218/2012, de 19/07 e devido à opção de um dos operadores pela prerrogativa de antecipação dos pagamentos prevista no regulamento do leilão.

([104]) *Vide* ROE 2015, página 83.

([105]) € 2.250 M pelo BCP, € 920 M pelo BPI e € 125 M pelo Banif.

([106]) € 345 M dos CTT – Correios de Portugal e € 39 M da REN – Rede Elétrica Nacional.

([107]) A Agência para o Desenvolvimento e Coesão (€ 8.204 M), o IFAP (€ 1.023 M) e o IAPMEI (€ 155 M).

([108]) Pontos 54 e 56 a 58 da Circular 1377 da DGO.

([109]) Recomendações: 11 — PCGE/2009, 43 — PCGE/2010, 46 — PCGE/2011, 42 e 43 — PCGE/2012, 48 e 49 — PCGE/2013 e 52 e 53 — PCGE/2014.

([110]) Recomendações 10 — PCGE/2014 e 11 — PCGE/2014.

([111]) Circular Série A 1384, ponto 19.

([112]) O saldo no final do período resulta das dívidas que transitaram do período anterior, acrescidas das liquidações ocorridas no período, abatidas das anulações de liquidação e extinções de créditos equivalentes, bem como da cobrança bruta do período em análise. Trata-se de liquidações emitidas e que ainda não foram objeto de cobrança, anulação ou extinção.

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

([114]) Para além da AT, apenas 11 entidades registaram liquidações no SGR sem terem registado a correspondente cobrança.

([115]) Nos termos dos art. 6.º e 8.º do Decreto-Lei 301/99 (Regime de Contabilização da Receita do Estado — RCRE).

([116]) *Vide* Exposição de motivos da Proposta de LEO n.º 329/XII (página 4).

([117]) Nos termos do n.º 2 do art. 3.º e do n.º 1 do art. 49.º da LEO aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09. Porém, os art. 3.º e 20.º a 76.º dessa LEO (incluindo os relativos à ECE) só vão produzir efeitos em 12/09/2018 mantendo-se em vigor as normas correspondentes da LEO republicada pela Lei 41/2014 de 10/07.

([118]) Considerando apenas o resultado da execução orçamental do Estado na CGE de 2015 — Volume I (Tomo III) — Mapa XXXIII (receitas cobradas ou fundos saídos por despesas).

([119]) Decreto-Lei 192/2015, de 11/09, que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) — *vide* Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26 — Contabilidade e Relato Orçamental (3 — Definições).

([120]) Manual de contabilidade e relato, Preparação do manual de consolidação, Desenvolvimento do sistema de informação, Estratégia de implementação do Balanço de Abertura, Regulamento das transações e outros eventos a reconhecer e mensurar, Formação e capacitação técnica para implementação do SNC-AP, Balanço de abertura — Piloto, Processos de contabilização e transações na ECE de acordo com o SNC-AP — Piloto.

([121]) Mapas II a IV (SI) e VII a IX (SFA).

([122]) Mapas 19 a 21 e 28 a 30 do Volume II, tomo 1 da CGE.

([123]) Designadamente, o mapa 22 – "Desenvolvimento das despesas — Subsector Estado", que discrimina, também por fonte de financiamento, programa e medida e o 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" e "projetos".

([124]) Mapas 13 a 18 e 26 a 27 do Volume II, tomo 1 da CGE.

([125]) Para fundamentação mais detalhada, cfr. ponto 1.3 do Relatório n.º 3/2016-AEOAC — "Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central — janeiro a dezembro de 2015".

([126]) Operações sem perspetivas de retorno.

([127]) Abrange despesa registada em sete rubricas de classificação económica: na *aquisição de bens* os *produtos químicos e farmacêuticos*, *produtos vendidos nas farmácias* e *material de consumo clínico*; na *aquisição de serviços* os *outros trabalhos especializados*, *serviços de saúde*, *outros serviços de saúde* e *outros serviços*.

([128]) Cfr. ponto 14.2.

([129]) Não têm correspondência em receita € 75 M (montante incluído na despesa considerada no quadro 1 do ponto 14).

([130]) No Quadro 46 a DGO excluiu também a despesa com *juros* registada pelos serviços integrados como paga a SFA. Porém, este montante apresenta reduzida fiabilidade: os *juros* registados como pagos a SFA estarão subvalorizados por o IGCP efetuar o pagamento dos relativos a bilhetes e obrigações do Tesouro através do sistema bancário, não recolhendo informação quanto ao seu destinatário final; já do lado da receita há entidades que registam os *juros da dívida pública* como provenientes do setor bancário (por exemplo, € 189 M pela CGA).

([131]) Na prática abrange apenas, na *aquisição de serviços* as rubricas *outros trabalhos especializados* e *serviços de saúde*.

([132]) Este montante é inferior ao indicado na conta consolidada da administração central e segurança social do ponto 14 deste Parecer em € 107 M por aí a "despesa sem *ativos* nem *passivos financeiros* (despesa efetiva) incluir o valor da despesa em *transferências* para serviços da administração central que excede o registado na correspondente receita (€ 75 M, como "divergências de consolidação"), bem como os ajustamentos de reclassificação dessa despesa que constam do Quadro 2 (€ 32 M).

([133]) Relativamente aos *juros* - o Fundo de Resolução (gastou mais € 5 M que o orçamentado) e aos *ativos financeiros* — o Fundo de Garantia de Depósitos, o Fundo de Resolução (respetivamente, mais € 211M e € 32 M do que o orçamentado na compra de *ativos financeiros* ao resto do mundo) e a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (mais € 1 M do que o orçamentado em *ativos financeiros* de sociedades financeiras).

([134]) *"As dotações constantes do orçamento das despesas constituem o limite máximo a utilizar na realização destas."*

([135]) Manifestamente inferior ao orçamentado, com destaque para a não utilização de € 50 M pelo Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético e de € 41 M afetos à orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário.

([136]) Em 2014 foram entregues as verbas relativas ao próprio ano e a 2013.

([137]) Destaca-se a ausência de transferências de juros para a Grécia em 2015, quando em 2014 foram transferidos € 69 M. Refira-se que estava orçamentada a transferência de € 99 M. As transferências da orgânica Recursos Próprios Comunitários diminuíram € 34 M.

([138]) Estas entidades, em 2014, classificavam os pagamentos às famílias essencialmente como *subsídios*, diminuindo € 84 M as despesas que em 2015 registaram neste agrupamento.

([139]) Sobre a diminuição dos apoios do IFAP, pagos também por conta de *subsídios* e *transferências de capital*, ver ponto 8.2 deste Parecer.

([140]) Em 2015 os subsídios a NEPR foram classificados como pagos a SFA, totalizando € 1 M.

([141]) A maior redução ocorreu nas transferências para a EDIA (€ 56 M).

([142]) Inclui a despesa registada pela REFER e pela Estradas de Portugal, empresas que deram origem à Infraestruturas de Portugal em 2015.

([143]) Foram concedidos, em 2014, € 2.283 M à CP, € 208 M à Empordef, € 189 M à Edia e € 150 M à Parque Expo 98 (então classificados como *empréstimos a sociedades e quase sociedades não financeiras públicas*); em 2015, € 39 M à Parparticipadas e € 1 M à Empordef (classificados como *empréstimos* a SFA).

([144]) Em 2014 foram concedidos € 458 M à Carris e € 301 M à STCP; em 2015, € 12 M à STCP (classificados como empréstimos a *sociedades e quase sociedades não financeiras públicas*).

([145]) Em 2015 o Estado aumentou o capital da REFER em € 1.239 M (atualmente integrada na Infraestruturas de Portugal, juntamente com a Estradas de Portugal), da CP em 683 M, da Parpública em € 295 M, da EDIA em € 18 M e dos hospitais EPE em € 49 M (estes, em 2014, tinham beneficiado de um aumento de capital de € 455 M, então registados em sociedades e quase sociedades não financeiras);

([146]) Em 2015, conforme em anos anteriores, a cada Ministério correspondeu um programa orçamental, exceto nos Ministérios das Finanças (P003 e P004) e da Educação e Ciência (P013 e P014).

([147]) Embora possam existir outras operações de montantes relevantes, não estão suficientemente identificadas na execução orçamental o que impossibilita a sua anulação (*vd.* nota 4 da pág. 68).

([148]) O total da despesa indicado neste quadro (€ 61.820 M) difere do da linha "despesa consolidada sem ativos nem passivos financeiros" do Quadro 20 (€ 61.789 M) por incluir as correções assinaladas no Quadro 21 (€ 32 M).

([149]) Em 2014, a CGA estava integrada no PO03 — Finanças e, em 2015, passou a integrar o PO15 - Solidariedade, emprego e segurança social registando despesa (sem ativos nem passivos financeiro) de € 9.492 M e de € 9.692 M, respetivamente. Esta mudança é determinante para o aumento da despesa deste Programa que, em 2014, totalizava € 10.437 M, correspondendo a 16,9% do total.

([150]) Este programa, em 2015, abrange a despesa da ADSE (€ 489 M) que, em 2014, estava inscrita no PO03 — Finanças.

([151]) Os principais pagadores foram a Direção-Geral do Ensino Superior € 140 M, a Fundação para a Ciência e Tecnologia € 110 M, os estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio, incluindo as universidades fundação € 78 M e a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares € 61 M.

([152]) Destacam-se os pagamentos de € 174 M pela orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário e € 115 M pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

([153]) Deste montante € 161 M pagos pela Direção-Geral de Administração Escolar e € 85 M pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

([154]) € 129 M pelo Instituto de Gestão Financeira da Educação (inclui € 54 M pagos pela Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira, extinta em 2015).

([155]) Inclui € 76 M pagos pela Fundação para a Ciência e Tecnologia e € 22 M pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

([156]) Destes montantes € 271 M e € 80 M, respetivamente, foram registados na orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário, correspondendo a transferências para as contas bancárias das escolas, por conta das quais estas procedem posteriormente a pagamentos a terceiros.

([157]) Destacam-se € 120 M pagos pela Parque Escolar no âmbito do Programa de modernização do parque escolar e € 139 M pagos pelos estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio, incluindo as universidades fundação.

([158]) Incluindo a despesa registada na Estadas de Portugal.

([159]) € 306 M em transportes ferroviários, € 121 M em infraestruturas de transportes, € 46 M na conservação da rede rodoviária e € 31 M em infraestruturas da rede viária.

([160]) No PO03, comparativamente ao ano anterior, em 2015 já não abrange a despesa paga pela CGA (€ 9.692 M) e pela ADSE (€ 489 M), situação inversa à referida para o PO15 e PO12, respetivamente.
([161]) € 1.523 M relativos a recursos próprios RNB, IVA e não cobrados, € 156 M de direitos aduaneiros e € 138 M a título de compensação ao Reino Unido.
([162]) € 54 M relativos a bonificações no crédito à habitação e € 31 M pagos pelo Fundo de Acidentes de Trabalho a companhias de seguros e fundos de pensões.
([163]) € 51 M para a Fundação para as Comunicações Móveis, € 15 M para a Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional e € 13 M para a CGA.
([164]) € 16 M pagos no âmbito dos Encargos Gerais do Ministério, € 15 M relativos ao subsídio social de mobilidade, € 13 M ao arrendamento urbano habitacional e ainda € 12 M pagos pelo Fundo de Garantia Automóvel.
([165]) € 36 M pagos a empresas de transportes públicas e privadas.
([166]) Merecem destaque as despesas pagas pelos três ramos das Forças Armadas (€ 1.087 M), pela GNR (€ 820 M), pela PSP (€ 680 M) e pela Direção-Geral da administração da Justiça (€ 472 M).
([167]) Foram responsáveis pelo maior volume de aquisições os três ramos das Forças Armadas (€ 294 M) e o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (€ 111 M).
([168]) A informação detalhada, prestada no âmbito de cada programa, varia, abrangendo, designadamente: identificação das principais despesas, por serviço pagador, principais grupos recebedores ou tipo de despesa, consoante o que for considerado mais relevante no programa (em 14); despesa por medidas (em 14) identificação das fontes de financiamento mais significativas (em 6), indicação do total de despesa por serviço (em 2), quadros relativos às receitas obtidas (em 2).
([169]) P002 — Governação e cultura; P009 — Economia; P013 — Ensino básico e secundário e administração escolar.
([170]) PO01 — Órgãos de soberania, PO05 — Representação externa e PO15 — Solidariedade, emprego e segurança social
([171]) Note-se que a nova LEO, aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09, é mais flexível: estabelece que a despesa só é vinculativa no primeiro ano de vigência do quadro plurianual, sendo indicativa para os anos seguintes; tipifica as situações em que o Governo pode estabelecer limites superiores (art. 35.º, n.º 3 e n.º 6). Porém, este novo regime só é aplicável a partir de setembro de 2018 (n.º 2 do art. 8.º da Lei 151/2015).
([172]) Duas características fundamentais que devem ser asseguradas pelas regras orçamentais, segundo a OCDE [*Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD *Publishing*, pág. 20 (2014)].
([173]) Fundo de Contragarantia Mútuo, Sistema de Indemnização aos Investidores e Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores.
([174]) Designadamente, nos mapas II a IV, VII a IX, XV a XVII, XX, XXI, XXIII do Volume I, mapas 13 a 21, 26 a 33, 43 a 44 e 53 a 62 do Volume II da CGE.
([175]) As dívidas reportadas pelas EPR à ACSS e à DGTF totalizavam, no final de 2015, € 1.375 M.
([176]) A classificação de uma entidade no subsector das administrações públicas em contabilidade nacional depende, nomeadamente, do seu carácter não mercantil (as receitas não cobrem 50% dos seus custos), que leva alguns SFA da administração central cujas receitas excedem 50% das respetivas despesas, a ser reclassificados noutros subsetores. No final de 2015 esta situação abrangeu o Instituto Nacional da Propriedade Industrial, que reportou € 0,1 M de contas a pagar.
([177]) A orgânica que suportou estes encargos em 2016 (Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário), no final de 2015 reportava não ter contas a pagar.
([178]) Segundo o enquadramento legal da Lei dos compromissos e pagamentos em atraso, faturas por pagar há mais de 90 dias após ter terminado o seu prazo de pagamento.
([179]) Inclui o subsetor da saúde, os hospitais EPE e as EPR, que são apresentadas em linhas distintas no quadro da CGE. Este valor não se confunde com o montante da dívida não financeira apurado pelo TC e que se evidencia no ponto 9 deste Parecer (para o qual se remete), dada a diferente natureza e o universo de entidades abrangidas.
([180]) Informação reportada no SIGO por SI e SFA, exceto EPR e subsector da saúde, que são respetivamente compilados pela ACSS e pela DGTF.
([181]) Cfr. http://www.dgo.pt/execucaoorcamental/Paginas/PrazoMedioPagamentos.aspx?Ano=2015&Trimestre=Conta+de+Ger%u00eancia. Refira-se que, relativamente às entidades do SNS, a ACSS efetuou essa divulgação, constatando-se o não cumprimento dos objetivos por 22 entidades.
([182]) Quadro 64 (afere o cumprimento do objetivo de PMP por ministério, incluindo EPR e SNS) e quadro 65 (identifica nominalmente os 44 serviços que apresentam um PMP superior a 60 dias, reproduzindo a informação divulgada pela DGO, pela ACSS e pela DGTF, relativa ao 4.º trimestre de 2015).
([183]) DGO, ACSS e DGTF, relativamente aos serviços incluídos na administração central.
([184]) Cfr. n.º 2 do art. 13.º do DLEO/2015.
([185]) Pesquisa efetuada entre 30/08/2015 e 01/09/2015.
([186]) Incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza, designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneio.
([187]) Caso das verbas orçamentais afetas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP (€ 77 M em 2015) e de verbas inscritas no Cap. 60 — "Despesas excecionais" do MF, geridas pela DGTF.
([188]) As verbas são contabilizadas na receita do ano seguinte como *reposições não abatidas nos pagamentos* e permitem o correspondente aumento das dotações de despesa.
([189]) De acordo com o relatório da CGE, a reposição de verbas requisitadas em excesso por SFA, no âmbito da Lei de Programação Militar e as transferidas para as escolas e não utilizadas em 2014 foram registadas, em 2015, em *saldos da gerência anterior*.
([190]) Corresponde a transferências dos SI 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.
([191]) Por conta da qual se processa a entrega de impostos destinados ao orçamento da UE.
([192]) Cfr. n.º 4 do art. 12.º do DLEO.
([193]) Identificáveis pela fonte de financiamento com a mesma designação, até 2013, que deixou de ser utilizada.
([194]) Cfr. Síntese da Execução Orçamental — julho/2016 e SIGO.
([195]) Este procedimento foi adotado pela primeira vez em 2012.
([196]) Aprovado pelo Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.
([197]) Art. 8.º da LEO.
([198]) Para efeitos da análise global da despesa na CGE foram considerados materialmente relevantes despesas de valor igual ou superior a € 50.000, classificadas em agrupamento de despesa incorreto. Noutros pontos deste Parecer, em matérias específicas, são também assinalados erros de menor dimensão e/ou em níveis mais desagregados de despesa.
([199]) Correções efetuadas à despesa de entidades que entraram no perímetro da CGE em 2015, pelo que foram excluídas da comparação da despesa com o ano anterior.
([200]) Aprovada pelo Decreto-Lei 171/94, de 24/06, e as correspondentes regras de utilização por Despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 08/07/1994 e divulgadas pela Circular n.º 1227, série A, de 08/07/1994, da DGO.
([201]) Uma das classificações das despesas por objetivo, publicadas pela Organização das Nações Unidas em 2000.
([202]) Estas omissões são explicadas com maior detalhe nos pontos deste Parecer indicados na última coluna do quadro.
([203]) 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.

([204]) Por exemplo, em 2015, os empréstimos concedidos pelo Estado a SFA ascendem a € 1.482 M, montante que deveria estar excluído da despesa consolidada.

([205]) Apresentado no final do Volume II, Tomo 1. Incorretamente faz referência à alínea p) do n.º 1 do art. 37.º da LEO, ("Transferências orçamentais para os municípios e freguesias"), devendo ser citada a r).

([206]) Cfr. Volume II, Tomo 1 da CGE 2015.

([207]) Os serviços devem identificar nos códigos de alínea e subalínea o serviço da administração central beneficiário da transferência, permitindo identificar o ministério/ programa em que esse serviço está inscrito. Porém, em alguns casos, essa identificação não é efetuada, sendo solicitado à DGO a identificação do serviço pagador e recebedor das verbas objeto de consolidação.

([208]) Aquisição de bens: *produtos químicos e farmacêuticos, produtos vendidos nas farmácias e material de consumo clínico;* aquisição de serviços: *outros trabalhos especializados, serviços de saúde, outros serviços de saúde e outros serviços.*

([209]) Este quadro inclui duas linhas de "diferenças de consolidação" (uma nas despesas correntes e outra nas despesas de capital), nas quais reconhece diferenças entre os montantes identificados na receita e na despesa como operações realizadas entre entidades da administração central relativas a transferências, juros e as despesas de saúde face a receitas provenientes de entidades da administração central paga a entidades do Programa Saúde.

([210]) Visto a DGO, com base numa interpretação estritamente literal do art. 9.°, n.[os] 2, 3, e 4 da LEO, excluir toda a receita e toda a despesa classificada como *ativos* e *passivos financeiros.*

([211]) Exceto as da Parvalorem, Parups e Parparticipadas, pelas razões constantes do ponto 3.3.

([212]) Aprovado pelo Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.

([213]) Assinalam-se nos gráficos a tracejado as principais alterações de universo por integração de novas EPR (em 2012 e 2015) que, embora não alterando significativamente os totais da receita e da despesa, modificam a sua composição.

([214]) Cfr. ponto 8.2.

([215]) Cfr. ainda o Parecer sobre a CGE do ano respetivo.

([216]) Relatório Intercalar I: Relatório de Auditoria 13/2016-2.ª Secção, disponível em: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2016/2s/audit-dgtc-rel013-2016-2s.shtm.

([217]) Dificuldades na adaptação dos sistemas de informação centrais e locais.

([218]) Publicação tardia de diplomas e normativos técnicos relacionados com o SNC-AP e não publicação de diplomas estruturantes previstos na nova LEO, que permitem assegurar coerência entre a Lei de Bases da Contabilidade Pública e o Regime da Administração Financeira do Estado.

([219]) Uma alteração de paradigma na contabilidade pública carece de uma estratégia autónoma ao nível da formação de recursos humanos.

([220]) Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças reitera que a decisão de adiamento vem *"(…) acompanhada da obrigação de elaboração de uma estratégia de disseminação e implementação do SNC-AP no ano de 2017 por todas as entidades que integram as administrações públicas"*.

([221]) A sua constituição e regras de funcionamento foram aprovadas pelo Decreto-Lei 77/2016, de 23/11.

([222]) No âmbito do contraditório, a DGO salienta o acompanhamento da adaptação dos sistemas locais no âmbito da integração da informação orçamental e financeira no S3CP e informa que 17 das 37 entidades piloto da administração central submeteram 156 ficheiros, dos quais só foram validados 21%. Estes factos evidenciam o muito que falta fazer na adaptação destes sistemas.

([223]) Art. 105.º, 106.º, 161.º e 293.º da CRP e art. 6.º, 16.º-A, 26.º, 31.º, 75.º e 76.º da LEO.

([224]) Lei 7/98, de 03/02, alterada pelo art. 81.º da Lei 87-B/98, de 31/12.

([225]) Decreto-Lei 200/2012, de 27/08.

([226]) 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 2015, natureza dos movimentos ocorridos e fluxos financeiros associados.

([227]) Inclui adiantamentos associados a operações de *factoring*.

([228]) Acréscimo para o qual a Assembleia da República fixa anualmente um limite e que, em 2015, foi de € 10.855 M.

([229]) Em 2015 são 46 as entidades que contabilizaram passivos financeiros.

([230]) Cfr. PCGE 2014 Caixa 4 — Limites de endividamento.

([231]) O remanescente, € 0,4 M, respeita a uma operação incluída no mapa XXIX, LOAN A/360 EMTN USD, liquidada em 2015, que não foi considerada no apuramento do Tribunal, pelas razões apontadas em anteriores Pareceres. Ver Relatório de Auditoria 37/2011-2.ª Secção e PCGE 2010 e anos seguintes.

([232]) Valores recebidos das contrapartes no âmbito da contratação de derivados financeiros. Ver ponto 4.1.1.4 deste Parecer.

([233]) Deve ser considerado o mapa XXIX, alterado e republicado pela DGO em 14/11/2016, "Conta geral do Estado — Elementos Revistos".

([234]) Sobre a dívida em moeda estrangeira (SI) ver ponto 4.1.1.3. Dívida de médio e longo prazo deste Parecer.

([235]) Deve ser considerado o mapa XXIX, alterado e republicado pela DGO em 14/11/2016, "Conta geral do Estado — Elementos Revistos".

([236]) Sobre este assunto ver Parecer sobre a CGE 2011, ponto 4.1.1.

([237]) Valor que resulta de emissões de 2014 (€ 7.025 M) e de emissões de 2015 (€ 67.857 M).

([238]) Produto das emissões realizadas em 2015 (mapa 50), incluindo o valor das emissões de 2015 que só dá entrada na tesouraria do Estado em 2016. Alerta-se para a existência de um lapso na alínea d) do mapa 50 da CGE, onde se lê € 106 645 9988,00 deverá ler-se € 106.645.998,00.

([239]) Deve ser considerado o mapa XXIX, alterado e republicado pela DGO em 14/11/2016, "Conta geral do Estado — Elementos Revistos".

([240]) Compensação prevista na LEO alínea a) do n.º 6 do art.º 6.º.

([241]) Valor identificado no mapa XXIX, coluna das anulações.

([242]) Dívida anulada (títulos Consolidados e Certificados de Renda Perpétua) com verbas provenientes do FRDP, nos termos do Decreto-Lei 453/88, de 13/12, e da Lei 11/90, de 05/04. Ver também ponto 9.1.3 deste Parecer.

([243]) O resultado líquido das operações de derivados financeiros foi de € -186 M e o das contas-margem de € -2 M. Nos termos da LEO, n.º 6 do art. 6.º, estes ganhos não são registados como receita, mas abatidos à despesa com juros.

([244]) Juros das OT 1977 — Nacionalizações e Expropriações — Classe I a XII.

([245]) Compensação prevista na LEO, art.º. 6.º.

([246]) Valores identificados na alínea n) do mapa 51 da CGE 2015.

([247]) Juros pagos antecipadamente pelos subscritores de empréstimos em colocação.

([248]) O valor total recebido como juros corridos em 2015, na emissão de OT, foi de € 101 M, deste montante, € 76,8 M ficou na posse do IGCP por corresponder a juros com vencimento em 2016.

([249]) Valor identificado na alínea m) do mapa 51, cuja despesa foi inscrita em orçamentos de anos anteriores.

([250]) Este valor inclui € 13,2 M (em 2014 fora € 12 M) relativos à comissão de gestão atribuída anualmente ao IGCP, que no ano em apreço ascendia a € 21,7 M (Despacho 2892/14 — SET, de 29/12), em 2014 fora de € 20,5 M.

([251]) Ver PCGE 2014 e anos anteriores, ponto 4.1.1.2.

([252]) Sobre esta matéria ver também ponto 9.1.1.2. Fluxos financeiros: Receitas e despesas orçamentais.

([253]) Capítulo 05 — Rendimento da propriedade, grupo 06 — Juros — Resto do mundo, 02 — União Europeia — Países membros.

([254]) Em dezembro de 2015 a dívida direta passou a incluir os valores recebidos como colateral no âmbito dos contratos de derivados financeiros, seguindo o critério adotado pelas autoridades estatísticas para a dívida de Maastricht. Ver ponto 4.1.1.4 deste Parecer.

([255]) Os mapas XXIX, 50 e 52 da CGE deveriam apresentar notas explicativas, o que não aconteceu.

([256]) Por exemplo, em 2015, a amortização do instrumento BND GBP20MAY2016, de valor nominal de GBP 25.360.000, com o contravalor de € 34.797.507,26 (valor que deveria constar no mapa XXIX), teve um custo efetivo de € 37.257.473,43 (mapa 52). Só estes valores é que permitem apurar quanto o Estado suportou para além do valor nominal.

([257]) Por exemplo, em 2015, foi amortizada a OT 3.35OUT2015, no mapa XXIX apresenta como valor nominal amortizado: € 5.699.385.649,98 e no mapa 52 o valor de custo da amortização: € 5.704.492.744,86.

([258]) Prevista no Classificador de receitas e despesas públicas, Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.

([259]) No âmbito do contraditório do PCGE 2014, ponto 4.1.1.2, o IGCP referiu que 80% dos títulos Consolidados encontram-se sobre custódia dos bancos, inviabilizando o apuramento do sector institucional no qual se inserem os seus detentores.

([260]) Na classificação económica 04. Transferências correntes; 03. Administração central; 05. Serviços e fundos autónomos.

([261]) Em contrapartida, a despesa com transferências no subsector dos SI está sobrevalorizada em igual valor, Mapa IV.

([262]) Títulos de curto prazo (BT e CEDIM) e dos *Medium Term Notes* (MTN).

([263]) Em 31/12/2015, o valor das OT na posse do SFA ascendia a € 5.025 M, valor que se distribuía por várias entidades, mas 93% deste valor pertencia à CGA.

([264]) Títulos designados no mapa XXIX por *Bond EUR 17OUT2022*, estão integralmente na posse da CGA (€ 781 M em 31/12/2015), no final de 2014 o valor na posse da CGA era de € 1.051 M. Ver PCGE 2014, ponto 4.1.1.3.

([265]) No que respeita aos CRP na posse dos SFA, tendo presente a informação obtida junto do IGCP, há entidades que embora sejam titulares de CRP não reportaram informação ao Tribunal e por isso não foram consideradas neste apuramento. Ver ponto 9.1.2 deste Parecer. Por outro lado, e em sentido contrário, há entidades a declarar títulos Consolidados ao Tribunal, como são exemplos a CP — Comboios de Portugal e o Fundo de Acidentes de trabalho, e, por isso, foram consideradas no apuramento realizado, embora não constem da informação prestada pelo IGCP.

([266]) Títulos na posse do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

([267]) De acordo com os valores apurados, em 31/12/2015, nos SI, 3 entidades detinham títulos Consolidados e 10 entidades CRP, sendo que 96% e 89%, respetivamente, do valor reportado pertence à DGTF. Ver ponto 9.1.1.1. deste Parecer.

([268]) O equivalente a apenas 0,01% do valor nominal da dívida pública (SI) não consolidada.

([269]) Os Consolidados estão registados na Central de Valores Mobiliários, gerida pela Interbolsa. Em 2015, foram pagas comissões a esta central, relativas a estes títulos, no valor de € 6.212.

([270]) Sobre esta matéria ver PCGE de 2011 a 2014, ponto 4.1.1.

([271]) A estratégia do IGCP foi enquadrada na autorização obtida, em 2015, junto das instituições europeias para o pagamento antecipado de metade do total do empréstimo concedido pelo FMI até junho de 2017, sem obrigação de amortizar, proporcionalmente, os outros empréstimos do PAEF, concedidos pelo MEEF e pelo FEEF.

([272]) Em relação aos empréstimos concedidos pelo MEEF e pelo FEEF ver PCGE 2011 e seguintes.

([273]) Sobre a consolidação de juros ver Ponto 14 deste Parecer.

([274]) Dos quais € 122,7 M respeitam a juros corridos recebidos em 2014 e € 24,5 M de juros corridos recebidos em 2015.

([275]) Portaria 17-B/2015, de 30/01. Esta Portaria encerra a subscrição da série C e cria a série D dos CA, contudo mantem inalteradas as condições remuneratórias fixadas para as séries A, B e C (títulos já subscritos).

([276]) O Despacho 1036-C/2015, 30/01, altera a taxa de juro dos CTPM no 1.º ano de 2,75% para 1,25%, no 2.º ano de 3,75% para 1,75%, no 3.º ano de 4,75% para 2,25%, nos 4.º e 5.º anos de 5% para 2,75% e 3,25%, respetivamente.

([277]) Inclui capitalização de juros no valor de € 276 M. Valores identificados no mapa XXIX, alíneas d) a g).

([278]) Despesa que representa 42% do valor inscrito na classificação económica 03.02 "Outros encargos da dívida pública".

([279]) Este valor inclui juros corridos pagos nas datas das amortizações, no valor global de € 1 M.

([280]) Cfr. mapa XXIX, publicado pela DGO em 14/11/2016, "Conta Geral do Estado — Elementos Revistos".

([281]) Cabaz de moedas composto por USD, EUR, GBP e JPY.

([282]) Engloba contas-margem, CEDIC e BT.

([283]) Contratos regulados pela Internacional *Swaps and Derivatives Association/Credit Support Annex* (ISDA/CSA).

([284]) O *stock* das contas-margem depende da evolução diária do valor de mercado dos derivados, que por sua vez está diretamente relacionada com a volatilidade das taxas de câmbio e de juro.

([285]) Estas contrapartidas podem ser realizadas em títulos de dívida pública (OT e BT) ou em dinheiro, no entanto, desde 2011, que as contrapartes utilizam regularmente a entrega de dinheiro.

([286]) Estes recebimentos têm por objetivo cobrir o risco de *default* das contrapartes nos derivados negociados ao abrigo dos contratos ISDA/CSA e dependem do valor de mercado dos derivados. O valor de mercado depende do *notional* contratado e das taxas de câmbio.

([287]) Entre 2011 e 2014 os juros das contas-margem foram designados no mapa 51 da CGE como *Cash-Colateral*. Em 2015, são designados como *Call-account*, *Call-accont-capitalize* e *Call-account-Monthly*.

([288]) O colateral recebido (em dinheiro), segundo a prática de mercado e vertida nos contratos celebrados (ISDA/CSA), é remunerado à taxa de EONIA (taxa de juro de referência do mercado monetário do euro para o prazo *overnight*).

([289]) Com exceção dos finais de janeiro, fevereiro e março.

([290]) Em valor descontado, não consolidado (CGE).

([291]) Não se inclui a dívida da TAP, empresa que foi alienada parcialmente no final do ano em análise. Inclui-se a dívida da Manutenção Militar, que em 31/12/2014 ascendia a € 2,7M, e que foi assumida pelo Estado e liquidada em 2015, embora a despesa incorrida não esteja registada como encargos do serviço da dívida (pagamento efetuado pela SGMF com a classificação económica 06.02 "*Outras despesas correntes — diversas*").

([292]) As empresas suspenderam os pagamentos relativos a um conjunto de contratos de derivados, invocando a sua invalidade. A contraparte não aceitou a decisão e interpôs ações judiciais. Em março de 2016 o Commercial Court de Londres emitiu uma decisão desfavorável às empresas, da qual foi interposto recurso para o High Court inglês.

([293]) Incluem-se aqui os fluxos financeiros da TAP.

([294]) Em 2014, verificou-se que este tipo de receita foi igualmente mal classificado como passivos financeiros.

([295]) O facto de algumas empresas não serem detidas a 100% pelo Estado não se traduziu na redução proporcional da sua dívida, para efeitos de apuramento da dívida consolidada do Estado.

([296]) Inclui amortizações ainda efetuadas pela TAP. Não inclui a amortização da dívida da MM.

([297]) Diferença entre o valor do produto, € 71.946,4 M, e o valor das amortizações realizadas no ano, € 63.042,6 M, ao valor de encaixe e ao valor de custo, respetivamente. Ver ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

([298]) O cálculo deste valor não é apresentado nem explicado na CGE.

([299]) Programa de Financiamento e Gestão da Dívida Pública Direta e das Disponibilidades para 2015, aprovado pelo Despacho 05/2015 - SET, de 05/01.

([300]) Ver PCGE 2014, ponto 4.1.4, e Pareceres de anos anteriores de 2011 a 2013, ponto 4.1.5.

([301]) Quadro III.4.4. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2015.

([302]) Sobre a medida de resolução aplicada ao Banif, ver ponto 9.1.1. deste parecer.

([303]) Custo médio do financiamento do saldo de Tesouraria (OT + BT), € 223 M, deduzido dos juros recebidos de aplicações de Tesouraria (€ 13 M).

([304]) Divulgado no site do IGCP.

([305]) Art. 10.º-G.

([306]) 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 SEC. Esta definição, da também designada dívida de Maastricht, é complementada pelo Regulamento (CE) n.º 479/2009 do Conselho, de 25/05/2009 alterado pelo Regulamento (UE) n.º 220/2014 da Comissão de 07/03/2014, relativo à aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao Tratado que institui a CE.

([307]) Administração central (Estado e SFA incluindo EPR), administração regional e local e fundos de segurança social.

([308]) Para além das diferenças de universo, um dos principais fatores que diferenciam a dívida de Maastricht dos outros dois conceitos de dívida, é a exclusão da capitalização acumulada dos juros dos certificados de aforro. Esta metodologia encontra-se em análise, podendo o Eurostat vir a determinar a sua integração na dívida de Maastricht. Em 2015 a capitalização acumulada dos juros dos certificados de aforro representa cerca de 2% do PIB.

([309]) Redução da dívida pública a uma taxa média de um vigésimo por ano, em média de três anos, na parte que exceder os 60%.

([310]) Como as transações em ativos financeiros, transações em passivos não incluídos na dívida pública e diferenças de valorização.

([311]) Alterada pelas Leis 64/2012, de 20/12, e 82-B/2014, de 31/12.

([312]) Esta Lei foi regulamentada pela Portaria 1219-A/2008, de 23/10, alterada pelas Portarias 946/2010, de 22/09, e 80/2012, de 27/03.

([313]) Cfr. Quadro "Responsabilidades dos SFA por garantias pessoais prestadas" infra.

([314]) Publicado no DR, II Série, de 19/01/2016.

([315]) Inicialmente, designado por Naviget.

([316]) Deliberação do BdP, de 20/12/2015.

([317]) Pode, no entanto, ser reembolsada antecipadamente por vontade do emitente, na totalidade ou em parte, em qualquer data. Existe ainda a possibilidade, prevista no contrato de financiamento, de o emitente poder emitir, por sua iniciativa e até 22/12/2022, um montante adicional até € 150 M, beneficiando as novas obrigações a emitir da garantia do Fundo de Resolução nos mesmos termos das restantes.

([318]) As responsabilidades assumidas correspondem aos montantes garantidos pelo Estado, enquanto as efetivas são apuradas a partir das utilizações que os beneficiários efetuam daqueles montantes.

([319]) No final do 1.º semestre as responsabilidades assumidas e efetivas atingiam, respetivamente, € 13,9 M e € 7,1 M, enquanto no final do ano os valores situavam-se em € 13,5 M e € 7,2 M, respetivamente.

([320]) Publicados no DR, II, de 21/12/2015. As datas de maturidade dos empréstimos obrigacionistas foram prorrogadas para 23/12/2016, 6/01/2017 e 17/02/2017 e a taxa de cupão para o 5.º ano foi fixada na Euribor a 3 meses +0,9%, refletindo as condições atuais de mercado. A taxa de garantia do Estado foi fixada em 0,968%.

([321]) Foi ainda incluída uma garantia prestada pela CGD de € 38,9 M, em substituição de garantia do Novo Banco anteriormente constante da carteira.

([322]) Garantias concedidas a financiamento contraídos por terceiros, através de aval, fiança, carta conforto (não inclui garantias bancárias e cauções).

([323]) Rubricas de classificação económica 09.09.01 A0 — Execução de garantias — Entidades privadas e 09.09.02 A0 — Entidades públicas.

([324]) Pelos pagamentos realizados. Não engloba juros de mora, nem comissões de garantia em dívida.

([325]) 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.

([326]) Data de celebração do contrato de garantia.

([327]) Responsabilidades assumidas. As responsabilidades efetivas, antes do pagamento em execução, totalizavam € 82,5 M, devido à inexistência de operações de garantia mútua na linha Caixa Capitalização (abrangida pela garantia do Estado em € 17,5 M). Após a execução (operações relativas à linha PME Crescimento 2013), as responsabilidades efetivas totalizavam € 76,9 M.

([328]) Valores acumulados até 31/12/2015.

([329]) Foram ainda recebidos € 29.440 do FCGM, pelo cancelamento de execuções (de anos anteriores), que não foram contabilizados na receita.

([330]) Esta Facilidade foi criada no final de 2008, com um plafond global de € 1.000 M, posteriormente reforçado, sendo disponibilizada através da COSEC para cobertura de riscos de natureza comercial e política em países fora da OCDE, Turquia e México.

([331]) Atas adicionais de risco político e extraordinário a apólices globais de seguro de crédito.

([332]) Corresponde ao valor acumulado das apólices emitidas, deduzido dos montantes das amortizações efetuadas e dos sinistros pagos.

([333]) Rubrica de classificação económica 09.09.16.B0 — Execução de garantias — Seguros.

([334]) 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.

([335]) A comissão da COSEC pela gestão dos riscos com garantia do Estado é estabelecida pelo Despacho conjunto de 14/10/1999 dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e Adjunto do Ministro da Economia e pelo Protocolo celebrado para a Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE.

([336]) Rubrica de classificação económica 02.02.25.A0 — Encargos com a administração de garantias inscrita no Cap. 60 do Orçamento do Ministério das Finanças — Comissões e outros encargos.

([337]) Na redação da Lei 3-B/2010, de 28/04.

([338]) Conforme Despacho da Secretária de Estado do Tesouro n.º 7711/2014, de 04/06/2014, publicado no DR, II Série, de 16/06/2014.

([339]) O que significa que as amortizações de financiamentos garantidos em anos anteriores fazem aumentar este limite.

([340]) Na afetação de operações ao limite orçamental, a DGTF utiliza um conjunto de critérios tendo por base as promessas de garantia e as garantias emitidas, fazendo com que os valores imputados em cada ano não coincidam com as responsabilidades assumidas (que ocorrem posteriormente com a emissão da apólice, se a operação se concretizar). No caso da Facilidade de curto prazo, imputou globalmente o seu montante no ano em que foi criada ou nos anos em que ocorreram posteriores reforços.

([341]) Dívida a fornecedores externos, a outras entidades do SNS e a outros serviços do Estado.

([342]) Por amostragem.

([343]) Com exceção da Parpública cujos valores reportados à DGO são quase 0.

([344]) Por força do disposto na alínea i) do n.º 1 do art. 41.º da Lei 98/97.

([345]) Agência para o Desenvolvimento e Coesão para o FEDER, FSE e Fundo de Coesão e o IFAP para o FEAGA, FEADER e FEP/FEAMP.

([346]) 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.

([347]) Neste âmbito foi recolhida informação junto de um conjunto representativo de entidades beneficiárias, tendo-se apurado transferências no valor total de € 105,1 M.

([348]) Constante do ponto 110 da Circular Série A, n.º 1375, da DGO.

([349]) 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.

([350]) PO Competitividade e Internacionalização, PO Inclusão Social e Emprego, PO Capital Humano e PO Regionais dos Açores e da Madeira.

([351]) Embora já se tenham registado operações aprovadas.

([352]) FEADER, 13,5% e FSE, 6,8%.

([353]) € 112,8 M, PDR Continente; € 30,5 M, PRORURAL+; € 6,0 M PDR Madeira.

([354]) Taxa de execução = despesa validada / despesa programada.
([355]) Face à dotação corrigida de € 225,9 M, após as sucessivas anulações no valor global de € 20,6 M com referência a 2012, 2013 e 2014.
([356]) 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.
([357]) Aprovado pelo Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.
([358]) Art. 37.º, n.º 1, alínea q).
(359) Quadro A3.1 — «Transferências e subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais», que não inclui a empresas públicas EPR.
([360]) Inclui *empréstimos de médio e longo prazos* [à Parvalorem (€ 285 M), à Parups (€ 84 M) e à Parparticipadas (€ 39 M), totalizando € 408 M)] e aumentos de capital (€ 53 M, à Parparticipadas).
([361]) Não abrange os fluxos relativos aos sistemas contributivos (SS, ADSE, CGA).
([362]) No que respeita aos fluxos com as regiões autónomas a validação foi realizada através das Secções Regionais do TC.
([363]) Em 2015, corretamente, a pate dos municípios do continente constituiu receita do OE e foi transferida por despesa orçamental e a dos municípios das regiões autónomas foi processada por operações extraorçamentais.
([364]) De acordo com o Mapa XVIII do OE inicial.
([365]) Repartição de solidariedade (art. 48.º) e fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (art. 49.º) da Lei Orgânica 2/2013, de 2/09, para os quais remete o art. 141.º da LOE/ 2015 (financiamento e transferências para as regiões autónomas).
([366]) A serem realizadas pela DGAL por conta do orçamento dos Encargos Gerais do Estado.
([367]) Inclui € 72 M que foram pagos diretamente a entidades credoras dos municípios, nomeadamente SNS, ADSE e outras (penhoras, bancos, DGTF, etc.).
([368]) Nos termos do art. 97.º do OE.
([369]) Cfr. art. 78.º da Lei 73/2013, de 03/09, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.
([370]) Cfr. art. 99.º do OE e 67.º da Lei 73/2013, de 03/09.
([371]) Assinalam, também, as melhorias na informação prestada sobre os fluxos financeiros entre a Administração Central, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais *"nomeadamente, através da inclusão das rubricas de rendimentos de propriedade (juros) da Administração Local para o Estado e SFA e de passivos financeiros de médio e longo prazo do Estado e para os SFA (Quadro 61 do relatório CGE 2015)"*, o que se regista.
([372]) Nos termos do art. 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) aprovado pelo Decreto-Lei 215/89, de 01/07: "Consideram-se benefícios fiscais as medidas de carácter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem".
([373]) Nos termos do art. 106.º da Constituição da República Portuguesa.
([374]) O CBF foi aprovado pela Deliberação 1447/2007, do Conselho Superior de Estatística, publicada em 27/07.
([375]) Tendo por referência os regimes de tributação de cada imposto, a LGT, o EBF, a LEO, os OE de 2013 a 2015, os resultados da última reavaliação dos BF (em 2005) e referenciais internacionais neste domínio.
([376]) A TGIS prevê 34 verbas suscetíveis de isenção.
([377]) DF de 154 BF (18 em IRS, 49 em IRC, 8 em IVA, 13 em IUC, 34 em IS, 19 em ISV, 10 em ISP, 2 em IABA e 1 em IT).
([378]) Após terem sido considerados os elementos revistos da CGE de 2015 que, não obstante corrigirem a omissão de € 178 M na DF em IS, apenas foram comunicados ao Tribunal em 11/11/2016 e publicados no portal da DGO em 14/11/2016.
([379]) A evolução reporta-se, com as limitações assinaladas, à DF relevada na CGE, dependendo a apreciação dessa evolução de efetiva e integral relevação da DF na CGE.
([380]) O regime desta dedução está previsto nos art. 27.º a 34.º do Código Fiscal do Investimento (CFI) aprovado pelo DL 162/2014, de 31/12.
([381]) Em contraditório, a AT tem alegado que o *"reinvestimento dos valores de realização"* e o *"regime de tributação especial pelo grupo de sociedades"* não integram o conceito de BF. Remete-se, pois, para a fundamentação expressa pelo Tribunal em Pareceres anteriores — *vide* Relatório de Auditoria 24/2015-2.ª Secção (páginas 62 e 63) e, também, 8.1.6. e 8.1.1 dos Pareceres sobre as CGE de 2011 e de 2012.
([382]) Só em 26/10/2016 o Ministério das Finanças enviou ao Tribunal o "Manual de Quantificação da Despesa Fiscal" aprovado pela AT, sendo a sua aplicação à DF, a partir de 2016, suscetível de oportuno exame.
([383]) Nos termos do art. 52.º do Código do IRC (CIRC).
([384]) Nos termos do art. 69.º do CIRC, na redação que vigorou até 2013 — *vide 8.1.1. do Parecer sobre a CGE de 2012 e § 23 do Relatório 19/2014-2.ª Secção*.
([385]) Nos termos do Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional (FIIAH), aprovado pelo art. 102.º da LOE para 2009.
([386]) Foram declarados € 117.855 M de operações e atos isentos previstos nas verbas 2 a 27.2. da TGIS.
([387]) Caso das operações isentas previstas nos n.os 15 e 30 do art. 9.º do CIVA e das operações com finalidade extrafiscal sujeitas a taxa reduzida ou intermédia (*v.g.* verbas 1.9, 2.14, 2.17 da Lista I e 1.10, 2.5 e 2.6 da Lista II do CIVA).
([388]) O regime jurídico dos *Residentes não habituais* foi criado pelo Decreto-Lei 249/2009, de 23/09.
([389]) A Lei 82-E/2014, de 31/12, aditou ao EBF os art. 20.º-A e 39.º-A, que respeitam, respetivamente, ao "Incentivo à poupança de longo prazo" e aos "Trabalhadores deslocados no estrangeiro."
([390]) Nos termos da alínea v) do n.º 1 do art. 37.º da LEO.
([391]) Em 2015 foram ainda criados BF em sede de ISV — Isenção para as famílias numerosas (Lei 68/2015, de 8/7) — e em sede de IUC, pela LOE para 2015 (art. 214.º a 216.º).
([392]) O art. 218.º da LOE para 2015 aditou ao EBF o art. 62.º-B relativo ao "Mecenato cultural", para efeitos do IRC.
([393]) A reforma da tributação ambiental foi aprovada pela Lei 82-D/2014, de 31/12.
([394]) Nos termos do art. 59.º-A do EBF (IRS e IRC).
([395]) Nos termos do art. 59.º-B do EBF (IRS e IRC).
([396]) Nos termos do art. 59.º-C do EBF - IRC.
([397]) Nos termos do art. 59.º-D do EBF - IRS.
([398]) Exemplo disso é a contribuição sobre sacos plásticos leves (€ 1,3 M) não ter atingido sequer 5% do previsto (€ 34 M).
([399]) Para tal aumento concorre a exigência da entrega da declaração modelo 22 do IRC para os sujeitos passivos desses Fundos visto que anteriormente estavam dispensados de o fazer. Este BF encontra-se previsto no art. 16.º, n.º 1, do EBF.
([400]) Nos termos do novo CFI, quanto ao regime do RFAI, foi alterado o limite da dedução à coleta de 25% para 50%.
([401]) Este BF foi criado pela Lei 49/2013, de 16/07 e vigorou apenas nesse ano.
([402]) Relatório 2016/762 da IGF.
([403]) Diploma legal que alterou, nomeadamente, o limite máximo do crédito de imposto em IRC (de 20% para 25% dos investimentos elegíveis).
([404]) Nos termos dos art. 27.º a 34.º do CFI.
([405]) Rendimentos provenientes de quotas e de subsídios não sujeitos a IRC foram declarados como rendimentos isentos com o código 049 "Outras Isenções Definitivas" no campo 304 do anexo D da modelo 22 em IRC.
([406]) *Vide* § 76 do Relatório de Auditoria 24/2015-2.ª Secção.

([407]) *Vide* "Manual de Boas Práticas na Medição de Gastos Tributários", Centro Interamericano da Administrações Tributárias — CIAT (2011), Capítulo 1, Ponto 8.

([408]) Os 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. Porém, no ano em que sejam deduzidos prejuízos fiscais deve considerar-se, também, o efeito dos BF que concorreram para os prejuízos fiscais deduzidos e quantificada a respetiva DF.

([409]) Nos termos do n.º 7 do art. 76.º da LEO.

([410]) Nos termos do n.º 3 do art. 4.º do EBF.

([411]) Nos termos dos n.[os] 2 e 3 do art. 59.º-D, aditado ao EBF pela Lei 82-D/2014, Isenção relativa à verba 1.1 da TGIS.

([412]) Fonte: Declaração anual de informação contabilística e fiscal (Anexo Q) apresentada à AT pelos sujeitos passivos.

([413]) Verbas a que correspondem diferentes taxas de tributação.

([414]) A LOE para 2014 alterou o art. 52.º do CIS para: *"os sujeitos passivos (…) são obrigados a apresentar anualmente declaração discriminativa do imposto do selo liquidado e do valor das operações e dos atos realizados isentos deste imposto, segundo a verba aplicável da tabela, preferencialmente por via eletrónica"*.

([415]) Nos termos da alínea d) do n.º 2 do art. 14.º do Decreto-Lei 117/2011, de 15/12, e da alínea e) do n.º 2 do art. 2.º do Decreto-Lei 118/2011, de 15/12.

([416]) Designadamente as operações isentas previstas nos n.[os] 15 e 30 do art. 9.º, nos art. 13.º e 14.º e operações com finalidades extrafiscais sujeitas a taxa reduzida ou intermédia (*v.g.* verbas 1.9, 2.14, 2.17 da Lista I e verbas 1.10, 2.5 e 2.6 da Lista II do CIVA).

([417]) 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.

([418]) Posição também expressa no relatório do Grupo de Trabalho para a avaliação dos BF (Despacho 130/97-XIII, do Ministro das Finanças).

([419]) A principal crítica conceptual às deduções à matéria coletável é a falta de equidade fiscal que originam (*upside-down effect*) beneficiando, quase exclusivamente, os contribuintes com maiores rendimentos — *Vide* Stanley S. Surrey and Paul R. McDaniel, "*Tax Expenditures"*, Harvard University Press, 1985.

([420]) A mais recente é a Recomendação 4 do Relatório de Auditoria 19/2014-2.ª Secção.

([421]) *Vide* pontos 4.4.1, 6 e Recomendação 7 do Relatório de Auditoria n.º 19/2014-2.ª Secção.

([422]) 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"* — art. 32.º

([423]) Nos termos da alínea t) do n.º 1 do art. 37.º da LEO.

([424]) A DF em IUC já é apresentada no mapa XXI que integra a Lei 7-A/2016, de 30/03 (OE 2016).

([425]) Só em 26/10/2016 o Ministério das Finanças enviou ao Tribunal o "Manual de Quantificação da Despesa Fiscal" aprovado pela AT, sendo a sua aplicação à DF, a partir de 2016, suscetível de oportuno exame.

([426]) O Mapa XXI que integra a Lei 7-A/2016, de 30/03 (OE 2016) já apresenta a DF por BF e respetiva disposição legal.

([427]) Os Relatórios do OE de 2012 a 2015 não observam o disposto na LEO por não conterem a apresentação e a justificação da DF inscrita nos mapas da LOE, nem atenderem a que *"as variáveis utilizadas nas previsões macroeconómicas e orçamentais constantes do relatório devem ter presente os resultados dos anteriores desempenhos em matéria de previsões e os cenários de risco pertinentes" - vide* alínea g) do art. 36.º da LEO.

([428]) Visto que, nos termos da LEO, o Relatório do OE contém a apresentação e justificação da política orçamental proposta (n.º 1 do art. 36.º) que é expressa nos mapas orçamentais que integram a respetiva LOE.

([429]) Nos termos do art. 41.º da Lei 98/97, de 26/08.

([430]) *Vide* "*Portugal Fiscal Transparency Evaluations*", Fundo Monetário Internacional — Relatório do País n.º 14/306.

([431]) *Vide* 8.1.5. do Parecer sobre a CGE de 2012.

([432]) *Vide* Deliberação 1447/2007 do Conselho Superior de Estatística, de 27/07.

([433]) Resposta do MF, de 14/4/2016, sobre o acolhimento da Recomendação 5 do Relatório de Auditoria 19/2014-2.ª Secção.

([434]) O OE não comporta a justificação económica e social dos BF prevista na alínea t) do n.º 1 do art. 37.º da LEO.

([435]) Resposta do MF, de 12/10/2016, sobre o acolhimento da Recomendação 6 do Relatório de Auditoria 24/2015-2.ª Secção.

([436]) O CFI aprovado pelo Decreto-Lei 249/2009, de 23/09, e republicado pelo Decreto-Lei 82/2013, de 17/06, foi revogado em 05/11/2014 pelo Decreto-Lei 162/2014, de 31/10, que aprovou um novo CFI.

([437]) Os trabalhos envolveram a formulação de questionários e exame das respostas dos serviços responsáveis, tendo sido examinada informação prestada pela AT, pelo Conselho, pela AICEP e pelo IAPMEI.

([438]) A situação "Findo" aplica-se a um contrato que já não está ativo porque se atingiu o período ou os objetivos contratados.

([439]) A situação "Resolvido" aplica-se a um contrato que já não está ativo porque não foram cumpridas atempadamente as obrigações fiscais e contributivas ou não foram cumpridos os objetivos e condições estabelecidos no contrato ou, ainda, por terem sido prestadas informações falsas (nos termos do art. 10.º do CFI).

([440]) O universo de contratos examinados corresponde ao período de exercício de funções dos membros do Conselho (desde 2010), independentemente do regime legal aplicável à data da respetiva celebração do contrato.

([441]) Como consta do quadro anterior, 20 das 28 avaliações realizadas em 2015 respeitaram a contratos celebrados até 2009.

([442]) Nos termos do n.º 1 do art. 21.º do CFI.

([443]) Nos termos do art. 35.º da LGT.

([444]) No caso de não ter havido pagamento voluntário, nos termos do n.º 2 do art. 21.º do CFI.

([445]) Nos termos do art. 15.º do CFI.

([446]) Apesar de não terem sido pedidos esclarecimentos aos promotores nem terem sido consultadas entidades sectoriais, só foram submetidas pelas entidades gestoras a decisão final do Conselho, em média, 105 dias úteis após a data de candidatura.

([447]) Acrescentando que: "No quadro comunitário anterior" [tais verbas não eram registadas em operações extraorçamentais porque] "a comparticipação comunitária não era total, encontrando-se o IFAP a executar políticas públicas nacionais cofinanciadas, implicando, enquanto organismo intermediário dos fluxos financeiros para entidades fora das Administrações Públicas, o registo em receita e despesa efetiva (ponto 2 do n.º 70 da Circular 1376, série A, da DGO, de 18/07/2014 — preparação do OE 2015).

([448]) Cfr. ponto 3.4.

([449]) Regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares.

([450]) Através de listagem, anual, com indicação da entidade concedente, identificação do beneficiário, do montante transferido ou do benefício auferido, da data da decisão, da sua finalidade e do fundamento legal. A obrigatoriedade de publicitação não inclui: subvenções de carácter social (como as prestações do sistema de segurança social e as bolsas de estudo); subsídios, subvenções, ajudas, incentivos ou donativos cuja decisão de atribuição se restrinja à mera verificação objetiva dos pressupostos legais; resultantes de contratos ao abrigo do Código dos Contratos Públicos.

([451]) Os valores aqui indicados para o BPN diferem dos apresentados na Caixa 5, que, ao considerar as sociedades veículo do BPN como integrantes do Estado, consolida os fluxos entre elas e a DGTF e apresenta os fluxos entre a CGD e aquelas sociedades.

([452]) A formalização do apoio do Estado ao Banif, no valor de € 1.766 M, sob a forma de aumento de capital, não foi formalizado em 2015 e por esse facto não foi considerado no património financeiro público, cfr ponto 9.1.1.1.

([453]) A contragarantia do Estado ao FR foi formalizada apenas em 2016 cfr ponto 4.2.

([454]) No caso das unidades de participação em fundos de investimento foram utilizados valores de cotação. Contudo, no caso dos Fundos de Capital de Risco e nos FRIE, como aquela informação não é disponibilizada pela Comissão de Mercado de Valores Mobiliários, utilizou-se os valores indicados pelos organismos, que em regra respeitam ao valor de aquisição/custo. No caso das ações que não têm valor nominal foi utilizado o valor de cotação. Nos certificados de renda perpétua, e por a grande maioria desconhecer o valor nominal, foi utilizado o valor indicado pelo IGCP.

([455]) Em função de informação superveniente.

([456]) Apenas detém a participação do Estado (19%) junto do Centro Operativo de Tecnologia de Regadio

([457]) Academia de Ciências de Lisboa (ACL), Direção-Geral da Educação (DGE), Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), Marinha, Exército, Direção-Geral da Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), Academia Portuguesa da História (APH), Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte (DRAPN), Academia Nacional de Belas-Artes e Escola Secundária Marquês de Pombal.

([458]) Direção de Serviços de Participações do Estado (DSPE), Direção de Serviços de Apoios Financeiros (DSAF) e Direção de Serviços de Recuperações Financeiras (DSRF).

([459]) Modelos 1 e 6 da DSPE; 1, 3 e 4 da DSAF; e 1, 3, 4, 5 e 6 da DSRF (esta enviou 2 exemplares diferentes do Modelo 6).

([460]) Na CGE 2015, nas classificações económicas: 04.02.01, 05.01.02, 11.06.01 e 11.06.10.

([461]) Os montantes do empréstimo à Comissão dos Desalojados (reportado no Modelo 3 da DSRF) correspondem a créditos EX/CIFRE (reportados no Modelo 5 da DSRF). Ver Parecer de anos anteriores ponto 9.1.1.

([462]) Como é o caso das obrigações ultramarinas no valor de € 2,1 M, reportadas no Modelo 3 da DSPE.

([463]) Cfr. n.º 1 do art. 2.º do DL 156/2012, de 18/07 (lei orgânica da DGTF).

([464]) Embora fosse reportada informação pelas Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento e de Material de Engenharia, não foi considerada em virtude de ambas terem sido extintas no início de 2015. As suas carteiras eram apenas compostas por ações na sociedade Ribeira d'Atalaia, sociedade que passou a integrar o perímetro da administração Central em 2015, tendo também ela sido liquidada em fevereiro de 2015.

([465]) Cfr. ponto 9.1, do Parecer sobre a CGE 2013.

([466]) Alterado pela Lei 159-E/2015, de 30/12.

([467]) Dações em pagamento da ParqueExpo, no valor global de € 67,2 M (€ 27,9 M para liquidação parcial do empréstimo e € 39,3 M para pagamento de créditos por execução de garantias), e à Europarque € 21,4 M para pagamento de créditos por execução de garantias, valores que abateram ao montante por recuperar, na sequência de acordo extrajudicial.

([468]) Nestes casos o património financeiro não diminui, há apenas uma substituição de um tipo de ativo por outro.

([469]) Como foi o caso do crédito prescrito sobre a Fábrica de Tecidos Moreirense no valor de € 1,4 M.

([470]) Às Repúblicas de Moçambique (USD 26,5 M) e de São Tomé e Príncipe (USD 1,4 M).

([471]) Este passivo da extinta Manutenção Militar (SFA) foi assumido pelo Estado — alínea b) do n.º 1 e n.º 2 do art. 6.º do Decreto-Lei 11/2015, de 26/01.

([472]) Exceto o concedido ao Fundo de Resolução.

([473]) Como se apresenta no Quadro 77 — Receita e despesa com ativos financeiros 2015, cl. Ec. 09.06.

([474]) Celebrado a 31/12/2015 e com vencimento a 30/12/2020. No final de 2015 foi também decidido o financiamento do Banif pelo aumento do capital social em € 1.766 M e pela conversão em capital dos CoCo's no valor global de € 129,9 M (€ 125 M mais os juros), situação analisada mais à frente.

([475]) Ver ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

([476]) € 3,2 M da EDIA — Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva SA, e € 2,8 M da STCP- Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA.

([477]) Por ser esta a entidade que disponibiliza os valores mutuados e regista também a respetiva despesa/receita orçamental.

([478]) Esta dação permitiu, também, a redução dos créditos por execução de garantias, como analisado mais à frente.

([479]) Empréstimos originariamente concedidos à Refer e à Estradas de Portugal.

([480]) Os efeitos deste despacho de 2016 foram retroagidos à data dos vencimentos que ocorreram em 2015, não tendo sido indicado qualquer valor como vencido e não pago no final de 2015.

([481]) Com exceção da parte da dívida já assumida pelo Município de Viana do Castelo, com termo em 31/12/2026, os contratos tinham como prazos de vencimento o final de 2011 e 2012, todos prorrogados até 31/12/2013.

([482]) Os prazos de vencimento eram 29/12/2010, 31/12/2011 e 03/02/2017, desconhecendo-se qualquer alteração.

([483]) Em janeiro de 2015 a Comissão Europeia veio dizer que os financiamentos feitos à ENVC deviam ser devolvidos pela empresa porque não estavam de acordo com as regras definidas quanto a apoios de Estado.

([484]) Destacando-se o Banif, a Infraestruturas de Portugal e a Carris com a despesa de € 1.766 M, de € 539,5 M e de € 116 M, respetivamente.

([485]) Apenas foram considerados os movimentos cujo registo ocorreu até 31/12/2015.

([486]) Antes da incorporação na IP — Infraestruturas de Portugal.

([487]) A Comissão Europeia comunicou em 21/12/2015 que autorizava toda a operação de apoio realizada pelo Estado ao Banif.

([488]) Despesa prevista no art. 259.º-A, da LOE 2015 (na versão dada pela Lei 159-E/2015, de 30/12).

([489]) € 125 M acrescidos dos juros vencidos, valores indicados em nota anterior.

([490]) Curiosamente, o aumento da participação do Estado no capital da Sofid foi precedido de uma redução do valor dessa mesma participação de € 6 M para € 5,4 M.

([491]) Cfr. DL 91/2015, de 29/05.

([492]) Quanto à extinção destas entidades, em sede de contraditório, a DGTF comprometeu-se a *"(…) diligenciar relativamente a tudo a que estiver nesse sentido"*.

([493]) Capital social repartido entre 7 entidades, no montante de € 4 M.

([494]) Tratou-se de uma alienação potestativa, regulada no art. 490.º do CSC e no art. 196.º do Código dos Valores Mobiliários, aprovada pelo Despacho 1731/15-SET, de 01/10. A participação do Estado tinha o valor nominal de € 187.

([495]) Destes, destacam-se os que foram pagos pela APDL-Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, SA e pela APS--Administração do Porto de Sines e do Algarve, SA de, respetivamente, € 1,9 M e € 2,8 M

([496]) Antes da transformação em sociedade anónima (IP — Infraestruturas de Portugal).

([497]) Pelo DL 11/2015, de 26/01.

([498]) Por desafetação do estabelecimento correspondente ao Hospital de São José — Fafe, que foi objeto de devolução à Misericórdia de Fafe, mediante acordo de cooperação celebrado ao abrigo do DL 138/2013, de 09/10.

([499]) Resultaram da aplicação do Despacho conjunto do SET e SES, de 23/03/2015 e do Despacho 10.314-B/2015, de 15/09.

([500]) Os mapas da DGTF de 2014 e de 2015 divergem, mas apurou-se que em 2015 o capital estatutário registado era € 13,9 M e ainda não o de € 26,6 M, que resulta dos aumentos aprovados em 2014.

([501]) RCM 28/2013, de 08/05.

([502]) RCM 25/2012, de 14/03.

([503]) RCM 9/2011, de 27/01.

([504]) Parte desta evolução resulta de variações cambiais.

([505]) O total do capital do FAM é de € 650 M pelo que a totalidade dos municípios portugueses detém a outra metade.

([506]) Não foi esclarecida a oportunidade e o interesse destas operações. Lembra-se que ao longo dos anos têm sido criados vários fundos deste tipo e realizadas fusões ou cisões entre eles, verificando-se uma rendibilidade baixa ou mesmo negativa, e consequente redução do valor das

participações do Estado, como aconteceu já, nomeadamente, com o FCR Portugal Ventures Valor 2, que em 2014 representou uma perda para o Estado de cerca de € 15 M.

([507]) Inclui o certificado de renda perpétua cujo rendimento é anualmente transferido para a DGRSP, mas cuja titularidade é da DGTF.

([508]) Cfr. ponto 4.1.1.3. deste Parecer.

([509]) Quer no que respeita aos bens abandonados a favor do Estado (caso da DGTF) quer no que respeita a legados.

([510]) A razão de haver 10 entidades dos SI com pequenas carteiras de títulos de dívida pública prende-se com legados cujos rendimentos estão consignados, designadamente, à atribuição de prémios escolares ou outras situações concretas.

([511]) 11 — Ativos financeiros.

([512]) 05 — Rendimentos da Propriedade, excluindo rendas — grupo 10.

([513]) Montante que não engloba o valor negativo referido na nota de rodapé (b) do Quadro 77.

([514]) Excluindo rendas.

([515]) Capítulo 05 — Rendimento da propriedade, grupo 06 — Juros — Resto do mundo, 02 — União Europeia — Países membros.

([516]) Sobre estas situações ver ponto anterior deste capítulo.

([517]) Instruções 1/2008, 2.ª Secção

([518]) De acordo com a informação recebida da entidade (Instruções 1/2008), esta receita está inscrita em 06.01.06.

([519]) De acordo com a informação recebida da entidade (Instruções 1/2008), esta receita está inscrita em 06.01.05.

([520]) De acordo com a informação recebida da entidade (Instruções 1/2008), esta receita está inscrita em 07.02.99.

([521]) Certificados de Rendas Perpétuas (n.[os] 329 e 3036), cuja receita foi classificada em 08.01.99.

([522]) De acordo com a informação da entidade recebida em setembro de 2016, a receita de 2012, 2013, 2014 e 2015 foi entregue em 2016.

([523]) Sobre este assunto ver também ponto 3.3 — Despesa da administração central, deste Parecer.

([524]) Em 2014, a DGTF alterou a forma de classificar estas despesas e o INE, em termos de contas nacionais, reclassificou-as como transferências de capital. Ver Parecer sobre a CGE 2014, ponto 9.1.1. Património financeiro dos SI.

([525]) Em consequência, estão subvalorizadas no mesmo montante as transferências de capital.

([526]) Art. 8.º da LEO, princípio da especificação.

([527]) No valor deste património incluem-se as participações detidas em sociedades e associações em processo de liquidação e de insolvência.

([528]) Para a concretização deste apoio o Fundo de Resolução contraiu um empréstimo junto à DGTF, a qual detém e reconhece este crédito perante o Fundo.

([529]) Despesa contabilizada em *ativos* financeiros, o que teria implícita a recuperação deste valor.

([530]) O valor contabilístico deste crédito era no final do ano de zero.

([531]) Neste mapa e também no mapa 8 o ICA inscreveu erradamente a receita de reembolsos de empréstimos cobrada.

([532]) O Centro Português de Design embora extinto, encontra-se ainda em fase de liquidação. Outras entidades credoras públicas não procederam em 2015 à anulação dos seus suprimentos a esse Centro.

([533]) Embora fosse objeto de fusão com a Parpública, teve execução orçamental durante o primeiro semestre de 2015.

([534]) Cfr. ponto 4.1.2.

([535]) Cfr. ponto 4.1.2.

([536]) Cfr. ponto 4.1.2.

([537]) Relativamente às entidades do Serviços Nacional de Saúde e ao registo orçamental destas participações foi emitida uma circular informativa pela ACSS decorrente de instruções da DGO.

([538]) Montante que não entrou nos cofres do Estado até 31/12/2015. A concretização da venda levou à transmissão para a Atlantic Gateway de 915.000 ações escriturais, nominativas, representativas de 61% do capital da TAP, permanecendo os restantes 39% na carteira da Parpública. O consórcio que adquiria capitalizava a empresa com € 338 M e pagava € 10 M à Parpública.

([539]) Receita da Parpública com a classificação económica 11.10.01.01.03.

([540]) Reclassificada no sector das administrações públicas apenas no OE 2015, pelo que nos anos anteriores tem, no Quadro 85, tratamento diferenciado da Parvalorem e da Parups.

([541]) Observa-se que, sem os *ativos* e *passivos financeiros* aqui incluídos pelos motivos anteriormente explicitados, se obteria um saldo de € -528 M.

([542]) Operações realizadas em 2012, por conta de verbas do OE 2011.

([543]) Excluindo do passivo o montante dos empréstimos do Estado (€ 2.440 M) por a despesa por eles financiada já ter sido considerada no saldo acumulado. Os balanços da Parups e da Parparticipadas são os das respetivas contas consolidadas remetidas ao Tribunal.

([544]) Foram de € -297 M em 2014 e de € -391 M em 2015.

([545]) Em 05/10/2015, foi celebrado contrato promessa de compra e venda das ações com a PIVOT, SGPS, estando a alienação prevista para 2016.

([546]) Estas linhas de crédito foram excluídas do balanço de alienação do BPN e o respetivo plano de reembolso consta do acordo quadro e do contrato de venda entre o Estado e o Banco BIC.

([547]) Nos termos do art. 41.º n.º 1 alínea c) da LOPTC.

([548]) Volume I — III. Situação Financeira das Administrações Públicas — III.5. Património Imobiliário Público.

([549]) Operações identificadas no art. 1.º das normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas aprovadas pela Portaria 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28/07.

([550]) 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.

([551]) Nos termos dos art. 73.º, n.º 4, e 75.º.

([552]) Pareceres sobre as CGE 2010 (pág. 224), de 2011 (pág. 242), de 2012 (pág. 257) e de 2014 (pág. 236).

([553]) Nos termos dos art. 118.º e 119.º do Decreto-Lei 280/2007, de 07/08.

([554]) Volume I — III. Situação Financeira das Administrações Públicas — III.5. Património Imobiliário Público.

([555]) Tendo por referência o programa de gestão do património imobiliário (PGPI) e o programa de inventariação (PI) aprovados para o período 2009-2012.

([556]) 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.

([557]) Pareceres sobre as CGE 2012 (página 261), de 2013 (página 231) e de 2014 (página 237).

([558]) 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). Com as alterações introduzidas no SIIE, em 2012, também passaram a considerar-se completos os registos sem dados sobre ocupantes reportados a imóveis do Estado devolutos ou a imóveis de entidades privadas disponíveis.

([559]) 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.

([560]) Designadamente: 4 frações com valor patrimonial de € 223,0 M, € 174,9 M, € 157,3 M e € 157,2 M (SIIE 24212, 19704, 24210 e 24211, respetivamente) e um prédio urbano com valor patrimonial de € 1.870,4 M (SIIE 23335).

([561]) Em 2015, no SIIE foram ainda abatidos 214 registos (que se mantêm em histórico) e eliminados definitivamente 758.

([562]) A IdP resulta da incorporação, por fusão, da EP - Estradas de Portugal na Rede Ferroviária Nacional - REFER, nos termos do Decreto-Lei 91/2015, de 29/05. Assim, consideram-se registos da IdP os efetuados originalmente pela REFER no SIIE durante o 2.º trimestre de 2015.

([563]) Conforme o disposto no art. 117.º do Decreto-Lei 280/2007 de 07/08.

([564]) Do disposto no regime do património imobiliário público (RPIP) e no regime da administração financeira do Estado (RAFE) decorre que os serviços integrados não dispõem de património próprio. Com efeito, os regimes em causa apenas preveem que o Estado e institutos públicos sejam titulares do direito propriedade sobre imóveis — *vide* art. 1.º, n.º 1, alínea b) e 31.º do Decreto-Lei 280/2007, de 07/08, e art. 3.º, 46.º e 47.º do Decreto-Lei 155/92, de 28/07, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis 275-A/93, de 09/08, 113/95, de 25/05, Lei 10-B/96, de 23/06, Decreto-Lei 190/96, de 09/10, Lei 55-B/2004, de 30/12, Decretos-Leis 29-A/2011, de 01/03 e 83-C/2013, de 31/12.

([565]) Serviços Sociais da GNR (1.314 imóveis), os Serviços Sociais da PSP (143 imóveis), o Cofre de Previdência da PSP (7 imóveis), a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (10 imóveis) ou a Autoridade Nacional de Proteção Civil (7 imóveis).

([566]) Art. 112.º do Decreto-Lei 280/2007, de 7/8.

([567]) Art. 113.º n.º 2 e 114.º n.º 3 do Decreto-Lei 280/2007, de 7/8.

([568]) Aprovados através da RCM 162/2008, de 24/10 e da Portaria 95/2009, de 29/10, respetivamente.

([569]) O PGPI assentava em instrumentos definidos por referência a eixos de atuação: inventariação, regularização jurídica de imóveis, regime de utilização, programa de ocupação, conservação e reabilitação e gestão do domínio público.

([570]) Nos termos do n.º 2 do art. 114.º do DL 280/2007, de 07/08, conjugado com o n.º 2 do art. 17.º do DL 192/2015, de 11/09, que aprovou o SNC-AP.

([571]) Operações identificadas no art. 1.º das normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas aprovadas pela Portaria 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28/07.

([572]) Recomendação 50 do PCGE 2014.

([573]) Pela intervenção da DGTF e da DGO no quadro de procedimentos de controlo interno apropriados cuja adoção o Tribunal vem recomendando desde 2009 — Recomendações 6 a 8 do Relatório de Auditoria 40/2009-2.ª Secção.

([574]) Decreto-Lei 301/99, de 05/08, e Portaria 1122/2000, de 28/07.

([575]) Recomendação 10 do Relatório de Auditoria 12/2016-2.ª Secção, que reitera recomendações anteriores no mesmo sentido.

([576]) Ainda assim, verificaram-se quatro situações em que outras entidades procederam indevidamente ao registo no SGR de receita de alienações de imóveis do Estado, no total de € 0,9 M, sendo que 82% desse valor dizia respeito a operações realizadas em anos anteriores a 2015 (antes da DGTF ter alterado os procedimentos quanto à transferência das verbas afetas a outras entidades).

([577]) Decreto-Lei 301/99, de 05/08 e da Portaria 1122/2000, de 28/07.

([578]) Aprovado pelo Decreto-Lei 280/2007, de 07/08, alterado pelas LOE de 2011 a 2014 e pelo DLEO de 2013.

([579]) Art. 4.º do Decreto-Lei 280/2007 de 07/08.

([580]) Aprovado pela Resolução Conselho de Ministros 162/2008, de 24/10.

([581]) Portaria 278/2012, de 14/09.

([582]) Nos termos do art. 5.º do regulamento do PO, para efeitos do cálculo da contrapartida a área relevante é a área bruta efetivamente ocupada e registada no SIIE no primeiro mês de cada trimestre.

([583]) A aplicação do PO ficou circunscrita aos organismos do MF ocupantes de espaços no edifício-sede no Terreiro do Paço tendo o valor sido definido por despacho do SET, em consonância com o procedimento adotado desde 2010.

([584]) Art. 6.º do Regulamento do PO. O valor fixado é de €1/m^2 e de € 2/m^2 para as contrapartidas relativas a 2014 e a 2015, respetivamente, nos termos do art. 4.º.

([585]) Nos termos do n.º 1 do art. 10.º da LOE para 2014 (Lei 83-C/2013 de 31/12).

([586]) Art. 10.º, n.º 1, da LOE para 2015 (Lei 82-B/2014, de 31/12).

([587]) Nos termos do n.º 1 do art. 81.º do DLEO de 2016 (Decreto-Lei 18/2016, de 13/04).

([588]) Por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças (n.º 3 do art. 81.º do DLEO 2016).

([589]) Art. 7.º do Regulamento do PO e Despachos 674/15-SET e 675/15-SET, ambos de 07/05.

([590]) Relatório de Auditoria 9/2014-2.ª Secção e Relatório de Auditoria 12/2016-2.ª Secção.

([591]) "Princípio da onerosidade - Processo e contabilização orçamental e financeira em digrafia".

([592]) Portaria 222-A/2016, de 12/08.

([593]) O DUC é constituído pelo conjunto normalizado da informação relevante para pagamento, a qual é objeto de recolha, transmissão e tratamento entre os sistemas envolvidos na gestão das cobranças do Estado.

([594]) Constam do Mapa 31 — Discriminação das receitas e despesas dos SFA- MF (Vol. II — Tomo X).

([595]) O FRCP tem a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira, e por objeto financiar, a fundo perdido, operações de recuperação, reconstrução, ampliação, adaptação, reabilitação e conservação dos imóveis da propriedade do Estado (Decreto-Lei 24/2009, de 21/01, com as alterações introduzidas pelo art. 170.º da LOE de 2013). O Regulamento de Gestão foi aprovado pela Portaria 293/2009, de 24/03.

([596]) Relatório de Auditoria 9/2014-2.ª Secção — Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial — disponível em www.tcontas.pt.

([597]) Relatório de Auditoria 12/2016-2.ª Secção — Auditoria de seguimento - Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial em 2013 e 2014 — disponível em www.tcontas.pt.

([598]) Registadas como transferências correntes e de capital: € 2,6 M (contratos de 2015) e €0,8 M (contratos de anos anteriores).

([599]) A receita de rendimentos de propriedade inclui € 5,9 m de receita do arrendamento de terrenos e da constituição do direito de superfície e a de rendas inclui € 100,8 m de receita de arrendamento de prédios urbanos.

([600]) Nomeadamente que a subscrição de títulos relativa a novas aquisições tem expressão orçamental em despesa como ativos financeiros e que as aplicações financeiras vencidas e não renovadas dentro do mesmo ano económico devem ser registadas no ano do reembolso como receita de ativos financeiros.

([601]) Recomendações 2 e 13 do Relatório de Auditoria 12/2016-2.ª Secção.

([602]) *Vide* Instruções para preparação do OE 2016 — Circular Série A 1379, pontos 70 e 72, e Instruções para preparação do OE 2017 — Circular Série A 1384, ponto 84.

([603]) Aprovado pelo Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.

([604]) *Vide* PCGE 2014, página 74, onde esta recomendação foi assinalada face à omissão de € 1.023 milhões (aplicados em CEDIC) no saldo, em contabilidade orçamental, do FET. Nesse Parecer o Tribunal reforça a sua posição com uma recomendação ao Governo, através da DGO (Recomendação 12, na página 396) e com a primeira ênfase no Juízo sobre a Conta da Administração Central (na página 437). Posteriormente, o Tribunal dirigiu também uma recomendação ao Ministro das Finanças, no Relatório de Auditoria 12/2016.

([605]) Aprovado pelo Decreto-Lei 192/2015, de 11/09.

([606]) Nos termos do art. 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

([607]) Aprovados pelo Decreto-Lei 26/2002, de 14/02.

([608]) Aprovado pelo Decreto-Lei 191/99, de 05/06.

([609]) Exceto os relativos à segurança social que dispõe de uma tesouraria única, nos termos do n.º 5 do art. 1.º do RTE.

([610]) Nos termos do art. 1.º do RTE.

([611]) Nos termos do art. 2.º do RTE.

([612]) Volume I — Tomo I - III.4.2. Tesouraria do Estado (páginas 165 a 174).

([613]) Os quais, nos termos do n.º 2 do art. 40.º do RTE, estão sujeitos às normas contabilísticas das operações de tesouraria aprovadas pela Portaria 994/99, de 05/11.

([614]) Nos termos do n.º 1 do art. 75.º da LEO.

([615]) Nos termos do n.º 6 do art. 75.º da LEO a apresentação desses mapas apenas será obrigatória quando todos os SFAC tiverem adotado o POCP.

([616]) Nos termos do art. 7.º do Decreto-Lei 273/2007, de 30/07, a gestão da tesouraria do Estado é exercida desde 01/09/2007 pelo IGCP que sucedeu à DGTF nas atribuições relativas a essa gestão, bem como nos contratos vigentes e em todos os procedimentos pendentes relativos a tais atribuições.

([617]) CGE de 2014 e de 2015 — Volume I Tomo III — Mapas Contabilísticos Gerais — Fluxos Financeiros — Mapa XXXIII.

([618]) 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.

([619]) A conta da RTP na CT apenas regista € 54 m de saldo inicial e a saída de € 12 m daí resultando o saldo final de € 42 m.

([620]) CGE de 2014 e 2015 — Volume II — Tomo 1 — Elementos informativos diversos — Balanço da Tesouraria (Mapa 47).

([621]) Nos Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2011 a 2014, bem como nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado desde a de 2010.

([622]) Destacam-se as do BCP em € 1.777 M (-100%) e da CGD em € 1.070 M (-81,1%).

([623]) 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.

([624]) Nos termos do art. 32.º, n.º 1, alínea b), do RTE.

([625]) Nos termos do art. 30.º, n.º 1, alínea e), do RTE.

([626]) Nos termos da Parte I, n.º 2.4, das normas contabilísticas das operações de tesouraria.

([627]) Recomendações 51 e 52 — PCGE/2014.

([628]) Nos termos do RTE, do n.º 5 do art. 2.º da LEO, do art. 125.º da LOE e do art. 43.º do DLEO, ambos para 2015, do art. 115.º da Lei 62/2007, de 10/09 (que aprova o regime jurídico das Instituições do Ensino Superior) e do art. 28.º do Decreto-Lei 133/2013, de 03/10 (que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial).

([629]) Os SFAC (com EPR) integram o Sector Público Administrativo. As EP integram o Sector Empresarial do Estado.

([630]) Nos termos do n.º 1 do art. 43.º do DLEO para 2015 os OSUTE são obrigados "(…) a fazer prova da execução do princípio da unidade de tesouraria através do registo trimestral, nos serviços online da DGO, do saldo bancário registado no final de cada um dos três meses anteriores dos depósitos e aplicações financeiras junto da IGCP, EPE, e das instituições bancárias, e respetivas receitas próprias arrecadadas, bem como das disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respetivos rendimentos auferidos".

([631]) Nos termos do n.º 3 do art. 43.º do DLEO para 2015.

([632]) Pelo Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (SEAO), de 25/11/2015 (relativo à Nota da DGO que, em 02/10/2015, propôs as sanções a aplicar): "*Concordo com o teor e conclusões constantes da presente informação. Dê-se cumprimento às disposições legais aplicáveis às entidades que se encontrem em incumprimento. Dê-se conhecimento ao Gabinete da Senhora Secretária de Estado do Tesouro e à IGF.*"

([633]) Entre 5 e 19/01/2016 foi reportada no SOL, por 384 entidades, informação sobre o cumprimento da UTE, existindo ainda 42 entidades registadas que não reportaram informação.

([634]) As contas são remetidas ao Tribunal até ao dia 30 de abril do ano seguinte, nos termos do n.º 4 do art. 52.º da Lei 98/97, de 26/08, republicada pela Lei 20/2015, de 09/03.

([635]) Nos termos do Decreto-Lei 133/2013, de 03/10.

([636]) Nos termos do n.º 1 e do n.º 2, alínea f) do art. 2.º do Decreto-Lei 156/2012, de 18/07.

([637]) Na aceção do n.º 1 do art. 2.º do Decreto-Lei 133/2013.

([638]) Nos termos do n.º 7 do art. 125.º da LOE para 2015 em articulação com o art. 28.º do Decreto-Lei 133/2013.

([639]) Nos termos do art. 28.º do Decreto-Lei 133/2013.

([640]) Relatórios anuais e trimestrais divulgados no sítio da DGTF na *Internet*.

([641]) Quadro 85 — "Incumprimento da UTE por Ministério" (página 171, CGE — Volume I — Tomo I).

([642]) Quadro 84 — "Entidades em situação de incumprimento mais representativas" (página 170, CGE — Volume I — Tomo I).

([643]) Nos termos do n.º 3 do art. 11.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei 98/97, de 26/08) *"(…) 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 (…)"*.

([644]) Critérios de seleção: materialidade das disponibilidades fora do Tesouro, incumprimento do dever de informação ou correção relevante de valores. Foram examinadas contas de 2 SI, 1 SFA, 5 EPR e 4 EP.

([645]) A responsabilidade da DGO pela gestão da referida receita do Estado é uma decorrência direta e funcionalmente adequada da sua responsabilidade legal pelo controlo dessa receita.

([646]) Competência legal conferida à DGO, nos termos do n.º 7 do art. 43.º do DLEO de 2015.

([647]) Nos termos do art. 148.º do CPPT.

([648]) Nos termos do n.º 4 e do n.º 7 do art. 43.º do DLEO de 2015.

([649]) Nos termos do n.º 1 do art. 36.º do Decreto-Lei 4/2015, de 07/01 (aprova o novo Código de Procedimento Administrativo), a *"(…) competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável (…)"*.

([650]) Limite de materialidade que abrange 95,1% das disponibilidades fora do Tesouro reportadas por SI (95,8% após exame). O quadro agrega dados de 107 SI (2 dos quais por exame às contas) excluindo os dos 14 SI com dispensa da UTE.

([651]) Nos termos do n.º 5 do art. 2.º da LEO.

([652]) 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 **— *vide 10.2.4.2 e 10.2.4.3***.

([653]) Limite de materialidade que abrange 61,9% das disponibilidades fora do Tesouro reportadas por SFA (61,9% após exame). O quadro agrega dados de 88 SFA (1 dos quais por exame às contas), excluindo os dos 27 SFA com dispensa da UTE. A DGO considerou a «Escola Portuguesa de Moçambique — Centro de Ensino e Língua Portuguesa» (criada pelo Decreto-Lei 241/99, de 25/06, alterado pelo Decreto-Lei 47/2009, de 23/02 e Decreto-Lei 211/2015 de 29/09) em situação de incumprimento da UTE quando, essa entidade, circunscrevendo a sua atividade ao ensino básico e secundário (não superior), se encontra dispensada do cumprimento da UTE, conforme dispõe a alínea a) do n.º 5 do 43.º do DLEO 2015.

([654]) Limite de materialidade que abrange 86,4% das disponibilidades reportadas fora do Tesouro. O quadro agrega dados de 68 EPR (5 dos quais por exame às contas), excluindo os das 33 EPR com dispensa da UTE.

([655]) Limite de materialidade que abrange 86,4% das disponibilidades reportadas fora do Tesouro. O quadro agrega dados de 68 EPR (5 dos quais por exame às contas), excluindo os das 33 EPR com dispensa da UTE.

([656]) O exame não abrange as 54 EPR de regime simplificado constantes do Anexo I ao DLEO 2015 por falta de informação no sistema da DGO visto não lhes serem aplicáveis as regras relativas à UTE nos termos do art. 20.º do mesmo diploma. Note-se, porém, que só o saldo orçamental de uma dessas EPR (Caixa Seguros de Saúde) ascende a € 1.325 M.

([657]) Em contraditório, a DGO apresentou comprovativos da entrega de rendimentos (€ 2.182,45) pela Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa.

([658]) As IES estão sujeitas à UTE, nos termos do art. 115.º da Lei 62/2007, devendo depositar no Tesouro as dotações transferidas do OE (incluindo o respetivo saldo) e, pelo menos, 75% do valor das aplicações financeiras.

([659]) Nos termos do art. 28.º do Decreto-Lei 133/2013.

([660]) *Vide* Relatório de Auditoria n.º 15/2013-2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

([661]) Nos termos do n.º 1 do art. 36.º do Decreto-Lei 4/2015, de 07/01 (aprova o novo Código de Procedimento Administrativo), a *"(…) competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável (…)"*.

([662]) Nos termos do art. 2.º do Decreto-Lei 156/2012, de 18/07, e do art. 2.º da Portaria n.º 229/2013, de 18/07.

([663]) Nos termos do art. 44.º do Decreto-Lei 487/99, de 16/11, *"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"*. Em contraditório, a DGTF anuncia: *"No âmbito das orientações a enviar às empresas públicas para a elaboração dos relatórios e contas respeitantes ao exercício de 2016, a DGTF irá solicitar que sejam discriminados os rendimentos das disponibilidades fora do Tesouro e os montantes devidos/entregues ao Estado sobre os quais também deve incidir a certificação legal de contas"*. Os resultados desta iniciativa são suscetíveis de oportuno exame pelo Tribunal.

([664]) Nos termos do art. 2.º do Decreto-Lei 156/2012, de 18/07.

([665]) Nos termos do n.º 4 do art. 125.º da LOE, do n.º 5 do art. 43.º do DLEO, ambos para 2015, e do n.º 3 do art. 28.º do Decreto-Lei 133/2013, de 03/10.

([666]) Exigência introduzida pelo disposto no art. 15.º, n.º 5, alínea b) do DLEO para 2014 e mantida no DLEO para 2015.

([667]) Incluindo a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (dispensada nos termos da alínea c) do n.º 5 do art. 43.º do DLEO para 2015) e excluindo as EP participadas indiretamente pelo Estado por falta de informação no SIRIEF, como referido.

([668]) Dos 151 pedidos, 92 tiveram decisão favorável e 59 desfavorável.

([669]) Incluindo 33 despachos em dezembro de 2015 e 13 já proferidos em 2016.

([670]) Nos termos da alínea b) do n.º 5 do art.º 43.º do DLEO.

([671]) *Vide* Ponto 10.2.4.1 do PCGE 2014.

([672]) Nos termos da Portaria 21/2016, de 9/02, assim distribuídos: € 570 m de 2012, € 314 m de 2013 e € 2.712 m de 2014.

([673]) Saldo por entregar € 5.712 m (€ 3.231 m de 2012 e € 2.481 m de 2013).

([674]) *Vide* Ponto 10.2.4.1 do PCGE 2014.

([675]) Ofício da DGO em 04/05/2016.

([676]) Nos termos do n.º 2 do art. 44.º do Decreto-Lei 133/2013.

([677]) *Vide* Relatórios de Auditoria n.º 34/2010 e n.º 15/2013-2.ª Secção e Pareceres sobre a CGE de 2011 a 2014 (ponto 10.2) disponíveis em www.tcontas.pt.

([678]) E ainda só foram entregues 5,4% (€ 171 m) dos rendimentos auferidos em 2009 por EPE (€ 3,1 M) e identificados pelo Tribunal no Relatório de Auditoria n.º 34/2010-2.ª Secção.

([679]) Estabelecida pelo Decreto-Lei 117/2011, de 15/12.

([680]) Nos termos da alínea b) do art. 33.º do Decreto-Lei 117/2011 que manteve em vigor os art. 22.º e 23.º do Decreto-Lei 47/2005, de 24/02, por via da não revogação do disposto no n.º 4 do art. 37.º do Decreto-Lei 205/2006, de 27/10.

([681]) Unidade e universalidade, anualidade, não compensação, não consignação e especificação, nos termos dos art. 9.º e 14.º a 17.º da LEO aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09.

([682]) O regime do FdR consta do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (Decreto-Lei 298/92, de 31/12, alterado e republicado pelos seguintes diplomas: Decreto-Lei 31-A/2012, de 10/02, Lei 23-A/2015, de 26/03, Decreto-Lei 89/2015, de 29/05, Leis 66/2015, de 06/07, e 16/2015, de 24/02, Decretos-Leis 140/2015, de 31/07, 118/2015, de 31/08, 190/2015, de 10/09 e 20/2016, de 20/04) e do respetivo Regulamento (Portaria 420/2012, de 21/12).

([683]) PCGE 2013 e 2014 e Relatórios de acompanhamento da execução orçamental 4/2014, 3/2015, 4/2015 e 3/2016, relativos ao período de janeiro de 2014 a dezembro de 2015.

([684]) Anexo I do DLEO 2015 (Decreto-Lei 36/2015, de 09/03).

([685]) Concretizada em fevereiro de 2016.

([686]) Pela contragarantia do Estado, o FdR ficou obrigado ao pagamento de 0,8% ao ano sobre o capital garantido (Despacho 867/2016, do Ministro das Finanças, publicado em 19/01/2016, que autoriza e define as condições da contragarantia).

([687]) Despacho 867/2016 do Ministro das Finanças.

([688]) Alínea c) do n.º 1 do art. 145.º-C do RGICSF.

([689]) Em 15/09/2015, o BdP interrompeu o processo de venda iniciado em 2014, por entender que este tinha sido condicionado por importantes fatores de incerteza e que os termos e as condições das três propostas apresentadas não eram satisfatórios.

([690]) A Venda Estratégica foi definida como um procedimento de alienação direta e competitiva do NB direcionado a investidores que sejam (ou detenham participações acionistas qualificadas em) instituições de crédito ou empresas de seguros e a Venda em Mercado como um procedimento que pode passar pela colocação de ações do NB dirigida a investidores institucionais e/ou pela oferta de distribuição de ações a *Cornerstone Investors*.

([691]) Comunicado sobre as medidas de garantia da sustentabilidade e equilíbrio financeiro do FdR de 28/09/2016.

([692]) O FdR solicitou, em 23/12/2015, a concessão de uma contragarantia do Estado à garantia prestada por si ao empréstimo obrigacionista emitido pela Oitante no valor de € 746 M. Pela concessão da contragarantia, o FdR ficou obrigado às condições previstas no Despacho 867/2016, do Ministro das Finanças.

([693]) Nos termos da alínea f) do n.º 1 do art. 145.º-AA do RGICSF.

([694]) Deliberação e comunicado do BdP de 29/12/2015.

([695]) E também de todos os grupos com filiais em outros Estados-Membros que participam na União Bancária, ainda que não sejam sujeitos à supervisão direta do BCE, nos termos do Regulamento (UE) 806/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15/07/2014.

([696]) Embora o FdR continue a ter por objeto o financiamento de medidas de resolução aplicadas pelo BdP, nos termos do RGICSF, o âmbito das instituições potencialmente abrangidas foi significativamente reduzido com a entrada em vigor do Regulamento MUR ficando, na prática, circunscrito às sociedades financeiras de corretagem que não se encontrem sujeitas a supervisão em base consolidada de empresa-mãe realizada pelo BCE, às instituições financeiras e companhias financeiras previstas no n.º 1 do art. 152.º do RGICSF, também quando não se encontrem sujeitas a supervisão em base consolidada da empresa-mãe realizada pelo BCE, e às sucursais de instituições não comunitárias estabelecidas em Portugal, nos termos do disposto no art. 153.º do RGICSF.

([697]) Resolução da Assembleia da República 129/2015, de 03/09, que aprova o Acordo Relativo à Transferência e Mutualização das Contribuições para o FUR, assinado em Bruxelas, em 21/05/2014.

([698]) O acordo intergovernamental de transferência de contribuições para o FUR prevê que qualquer montante desembolsado pelo fundo de resolução nacional antes da data da sua aplicação, em relação a medidas de resolução no seu território, seja deduzido às contribuições que tinham que ser transferidas até 31/01/2016. Deste modo, a receita das contribuições cobradas no ano de 2015 (€ 131 M) junto das instituições abrangidas não foi transferida para o FUR, tendo sido utilizada para o reembolso parcial antecipado ao Estado do empréstimo de € 489 M, contraído no âmbito do apoio financeiro à medida do Banif.

([699]) Receitas: CSB (€ 170 M) e contribuições das entidades participantes que não se destinam ao FUR (€ 32 M). O valor dos empréstimos por reembolsar corresponde ao valor em dívida a 31/12/2015 (€ 5.089 M), deduzido do reembolso parcial antecipado ao Estado efetuado já em 2016 (€ 131 M).

PARTE C

A Conta da Segurança Social

11. Enquadramento, limitações e condicionantes

11.1. Enquadramento

O Sistema de Segurança Social (SSS) tem como objetivos prioritários garantir a concretização do direito à Segurança Social (SS) (consagrado na regra de que todos têm direito à SS ([1])), promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da equidade e, ainda, promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão ([2]).

Nesta perspetiva, o SSS está subordinado a um conjunto de princípios gerais consagrados na Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) ([3]), que enformam todo o seu funcionamento, incluindo a concessão das prestações legalmente previstas no âmbito daquele.

Fazem parte do Orçamento da Segurança Social (OSS) e da Conta da Segurança Social (CSS) entidades do Continente ([4]) e das Regiões Autónomas dos Açores ([5]) e da Madeira ([6]).

As entidades que integram o perímetro de consolidação da segurança social estão sujeitas, entre outras, às regras fixadas na LEO, na LOE, no DLEO, no Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (POCISSSS) ([7]) e no Classificador Económico das Receitas e das Despesas Públicas (CERDP).

Ao IGFSS compete elaborar o OSS, assegurar, coordenar e controlar a sua execução ([8]) e elaborar a CSS ([9]), a qual está sujeita aos princípios de consolidação constantes da Orientação 1/2010 ([10]), aprovada pela Portaria 474/2010, de 01/07.

A elaboração do presente Parecer assenta na análise da CSS, publicada na CGE, na consulta à documentação que integra as contas de gerência apresentadas pelas entidades incluídas no perímetro ao Tribunal, na consulta ao Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), ao qual o Tribunal tem acesso *online*, no dossiê de consolidação disponibilizado pelo IGFSS e ainda num conjunto de verificações e auditorias realizadas nos serviços e em informação adicional solicitada ao IGFSS e a outras entidades que integram o perímetro de consolidação.

A LEO ainda parcialmente em vigor prevê, no seu art. 27.º, n.º 3 ([11]), que as despesas do OSS sejam estruturadas por classificação orgânica, a definir por decreto-lei, diploma que nunca veio a ser publicado. A situação foi objeto de acompanhamento contínuo pelo Tribunal, que formulou sucessivas recomendações ao Governo no sentido de virem a ser publicadas as normas necessárias à adoção de tal classificação, sendo a última a Recomendação 56 — PCGE/2014. Em 2015 foi publicada a nova LEO ([12]), que contém algumas disposições sobre a matéria ([13]). Assim, o art. 42.º, que define os mapas contabilísticos a integrar na LOE ([14]), não consagra qualquer mapa relativo à classificação orgânica das despesas do subsetor da segurança social ou dos seus sistemas ou subsistemas, diferentemente do que define para a administração central ([15]). O art. 51.º, referente ao do subsetor da segurança social, apenas prevê que sejam apresentadas por classificação orgânica as despesas de administração, relegando tal classificação para valores residuais, uma vez que as despesas de administração representam um volume financeiro diminuto em face das restantes despesas do sistema, sobretudo as referentes às prestações sociais. Verifica-se, assim, que, ao nível do orçamento do subsetor, a classificação orgânica viu a sua relevância substancialmente reduzida à luz da nova LEO. Já no que se refere aos orçamentos dos serviços do subsetor da segurança social, o seu art. 17.º, n.º 1 ([16]), estatui que as despesas aí inscritas são estruturadas por programas, fonte de financiamento, e classificador orgânico, funcional e económico, remetendo o n.º 4 do mesmo artigo a regulamentação da estrutura dos códigos dos classificadores orçamentais para diploma autónomo, a publicar no prazo de um ano após a entrada em vigor da Lei 51/2015 ([17]). Em sede de acompanhamento das recomendações formuladas pelo Tribunal em Pareceres anteriores ([18]) o MTSSS informou que, com a publicação dos novos diplomas — LEO e SNC-AP — está *"(…) em processo de avaliação o enquadramento a ser proposto para esta classificação e a definição legal das instituições que integram o perímetro da Segurança Social"*.

Continua igualmente por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da segurança social ([19]), o que tem gerado sucessivas recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores ([20]). do Em sede de acompanhamento destas recomendações o MTSSS informou que se encontra "*(…) em análise a proposta de legislação para cumprimento da recomendação*".

Importa também referir que o art. 3.º, n.º 7, do Decreto-Lei 84/2012 impõe que os limites das aplicações de capital realizadas pelo IGFSS sejam fixados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da segurança social, o que igualmente não se mostra cumprido.

Continuam também a existir discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da segurança social, de que se aponta, a título de exemplo, a matéria referente ao financiamento do sistema previdencial-capitalização ([21]), aspeto que vem sendo alvo de recomendação do Tribunal desde o PCGE/2008 ([22]). Não obstante o facto de terem já sido publicadas alterações legislativas a estes diplomas, as referidas discrepâncias não foram ultrapassadas, registando-se apenas que a nova LEO não contém norma sobre a matéria em apreço. Em sede de acompanhamento destas recomendações, o MTSSS informou que "*Atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado, considera-se que esta harmonização será oportuna numa revisão mais global dos mesmos*".

Regista-se que o IGFSS é uma das entidades que integra o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, assumindo as funções de organismo de controlo estratégico do sistema de segurança social. São atribuições do Instituto, neste âmbito, assegurar a verificação, acompanhamento, avaliação e informação, nos domínios orçamental, económico e patrimonial das atividades dos organismos que integram o sistema de segurança social ([23]). Para o exercício destas atribuições, a orgânica do Instituto inclui um Gabinete de Auditoria do sistema de segurança social ([24]). Contudo, não se encontra afeto a esta estrutura qualquer recurso humano, pelo que o exercício das mencionadas atribuições do Instituto se encontra prejudicado ([25]).

Os fiscais únicos do ISS, do II, do ISSA e do FGS emitiram os pareceres e as certificações legais de contas, relativos ao exercício de 2015, em abril de 2016. O Fiscal Único do ISSM emitiu o parecer, mas não emitiu a certificação legal de contas, alegando que não está assegurada a independência entre as funções de fiscal único e de emitente da certificação legal de contas. O IGFSS não teve, durante o ano de 2015, fiscal único, uma vez que este só viria a ser nomeado em 18 de agosto 2016 ([26]), pelo que a conta deste Instituto não foi objeto de certificação legal de contas. Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças sugere que seja ouvida a CMVM, enquanto entidade com competência para assegurar o controlo de qualidade da revisão legal de contas de Entidades de Interesse Público, previsto no Regime Jurídico de Supervisão de Auditoria. Contudo, esta matéria carece de clarificação no âmbito da Lei Quadro dos Institutos Públicos.

As contas do IGFCSS e do FEFSS foram objeto de certificação legal de contas pelo Fiscal Único do Instituto, que igualmente emitiu parecer relativamente à conta deste, mas não o emitiu autonomamente relativamente à conta do Fundo ([27]), o que não se compreende, uma vez que a gestão do FEFSS consubstancia a principal atribuição do Instituto. Deve, contudo, salientar-se que quer o Instituto quer o Fundo foram também objeto de uma auditoria externa realizada por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, contratada pelo próprio Instituto, cujos relatórios de auditoria apresentam uma estrutura idêntica à da certificação legal de contas.

O Conselho Consultivo do IGFSS, com competências para a emissão de parecer sobre o orçamento e a conta da segurança social, nunca foi nomeado, encontrando-se prejudicado o exercício destas competências consultivas e incumprido o regime legal vigente ([28]).

O orçamento e a conta do Fundo de Socorro Social (FSS) constituem anexos ao orçamento e à conta da Segurança Social ([29]). Até 2013, tais publicações não se verificaram. Em 2014 e 2015, na sequência de recomendação formulada pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2013 ([30]), a conta do Fundo já foi publicada em anexo à Conta da Segurança Social. No entanto, o orçamento do Fundo não foi publicado em anexo ao OE, pelo que as normas reguladoras da sua divulgação continuam incumpridas. No âmbito do acompanhamento de recomendações, o MTSSS informou que "*Os mapas do Orçamento do FSS para 2016 foram oportunamente remetidos ao Ministério das Finanças, para constarem na Lei do Orçamento do Estado de 2016, como anexo ao Orçamento da Segurança Social*". Em sede de contraditório, a DGO alega que "*(…) assegura a integração dos mapas da Lei respeitantes ao Orçamento da Segurança Social no conjunto que acompanha a proposta de Orçamento do Estado, que sejam identificados daquele modo pela entidade que os remete*".

11.2. Limitações e condicionantes

Salientam-se como limitações e condicionantes:

♦ Ao nível do SIF:

◊ Não integração neste de todas as entidades incluídas no perímetro de consolidação;
◊ Apesar das melhorias verificadas no preenchimento dos descritivos das operações realizadas, ainda persistem algumas operações em que esse descritivo não existe ou a sua inscrição é em forma de código, o que dificulta e/ou impede a compreensão dos movimentos contabilísticos subjacentes;
◊ Inexistência de mapas orçamentais consolidados das receitas e das despesas por classificação económica de cada componente do sistema previdencial e de cada subsistema do sistema de proteção social de cidadania com imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do sistema;

Não foi disponibilizado o Relatório Analítico sobre a CSS de 2015, facto que limitou a análise da conta, uma vez que a informação incluída no Relatório da CGE de 2015 (Volume I) sobre a conta da segurança social é bastante exígua ([31]).

12. Orçamento e Conta da Segurança Social

O OSS e a CSS são compostos pelos mapas a que se referem, respetivamente, os art. 32.º e 75.º da LEO ([32]), bem como pelos elementos informativos constantes do art. 76.º daquela Lei, pelo mapa de fluxos de caixa consolidado e pelo Anexo às demonstrações financeiras consolidadas.

Todas as entidades que integram o perímetro de consolidação utilizaram, em 2015, o SIF, com exceção do IGFCSS e do FEFSS ([33]), situação sobre a qual o Tribunal se tem pronunciado ([34]) e que impediu a obtenção de informação orçamental e patrimonial consolidada diretamente da referida aplicação informática, exigindo intervenções manuais por parte do IGFSS, procedimentos que tendem a aumentar o nível de risco de erro da informação financeira da CSS.

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 relevação dos saldos iniciais e integrados. Assim, a produção de mapas orçamentais consolidados carece de intervenção manual ([35]).

A consolidação da CSS tem por base o método de simples agregação, conforme definido na alínea a) do ponto 6.5 da Orientação 1/2010, publicada em anexo à Portaria 474/2010, 2.ª Série, de 01/07.

De acordo com o mencionado no Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas (ADFOC), os critérios de valorimetria aplicados pelas entidades integrantes do perímetro são os constantes do POCISSSS, com exceção dos aplicáveis aos ativos do FEFSS ([36]) e à constituição de provisões para cobrança duvidosa do FGS ([37]), que utilizam diferentes critérios ([38]), por se considerar que os critérios substitutos refletem de forma verdadeira e apropriada a sua posição financeira.

12.1. Orçamento da Segurança Social

O OSS para 2015 foi aprovado pela Lei 82-B/2014, de 31/12 ([39]), alterada pela Lei 159-E/2015, de 30/12, sendo que as normas de execução orçamental constam do Decreto-Lei 36/2015, de 09/03.

12.1.1. Principais medidas legislativas com impacto na execução orçamental

As medidas de política com impacto no setor, adotadas para 2015, seguiram as linhas orientadoras dos exercícios anteriores (2011 a 2014), 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 direcionadas para a diminuição da massa salarial pública, que se mantiveram ao longo de todo o ano, ainda que mitigadas pela reposição de uma parte da redução salarial em vigor desde 2012 e para o 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 e a introdução ou redução de tetos superiores na formação do valor dessas prestações, as alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego, a suspensão da atualização do Indexante de Apoios Sociais (IAS), mantendo-se o mesmo em € 419,22, e as restrições relativas às condições de antecipação da idade de acesso à pensão de velhice, bem como a alteração da idade legal de acesso à mesma.

Também relevantes na execução orçamental de 2015 foram as medidas tomadas em anos anteriores, como as alterações ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, por via do alargamento das bases de incidência da receita contributiva e da introdução/alteração de taxas contributivas para certos grupos de trabalhadores e a sujeição das prestações sociais diferidas de valor mais elevado a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES).

Estas medidas, conjugadas com alguma recuperação do mercado de trabalho, fizeram regredir o esforço financeiro do Estado no que respeita ao financiamento do OSS, com destaque para a cobertura das necessidades de financiamento do défice do sistema previdencial — repartição, que recuou, em 2015, quando comparado com o período homólogo de 2014.

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*".

Quadro 1 — Alterações orçamentais

(em milhões de euros)

	Receita		Despesa		Saldo previsto
	Parcial	Total	Parcial	Total	
Orçamento Inicial		**53 036** (1)		**52 698**	**338**
Alterações orçamentais					
Créditos especiais	242		13		
Reforços	4 935		9 264		
Anulações	-5 332	- 155	-9 436	- 159	
Orçamento corrigido		**52 881**		**52 539**	**342**

(1) Inclui € 586 M de saldo de anos anteriores.
Fonte: Lei 82-B/2014, de 31/12, e CSS/2015.

O valor dos reforços e das anulações incluídos no quadro respeitam aos orçamentos de receita e de despesa globais da segurança social e, por essa razão, encontram-se expurgados do valor dos reforços e das anulações realizados nas transferências entre sistemas e subsistemas da segurança social ([40]).

No orçamento inicial, a previsão da despesa situou-se abaixo da previsão da receita, apontando para um saldo orçamental de € 338 M. A relação entre despesa e receita previstas manteve-se no orçamento corrigido final, com a receita e a despesa a reduzir cerca de 0,29% e 0,30%, respetivamente, o que proporcionou um ligeiro incremento do saldo orçamental previsto de 1,1% (€ 342 M).

Em termos líquidos (total de reforço e anulações) e valor absoluto, no orçamento da receita as reduções mais significativas ocorreram nas transferências correntes da administração central (€ 95 M) e nos ativos financeiros de títulos de médio e longo prazo (€ 166 M), enquanto os aumentos se verificaram na integração de saldos de anos anteriores (€ 102 M) e nas vendas de bens de investimento (€ 26 M). No orçamento da despesa as maiores reduções verificaram-se nas transferências correntes para a administração central (€ 561 M) e para as famílias (€ 137 M), já os maiores aumentos tiveram lugar nos subsídios para a administração central e para as instituições sem fins lucrativos.

Verificou-se uma transferência de excedentes provenientes do OE apurados nos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania para o sistema previdencial — repartição, ao abrigo da alínea i) do art. 92.º da LBSS, salientando-se que as transferências com esta finalidade têm vindo a ser recorrentes, o que significa, desde logo, que as previsões anuais relativas aos encargos a suportar por verbas do OE no sistema de proteção social de cidadania têm vindo, sistematicamente, a revelar-se superiores ao necessário, obrigando, nesta vertente, a um esforço maior do que o devido por parte do OE. Os saldos não transitam, no ano seguinte, para o mesmo sistema, antes sendo transferidos, no próprio ano, para o sistema previdencial-repartição. Muito embora esta prática seja permitida pela mencionada norma, o procedimento seguido, para além do aspeto negativo anteriormente focado, torna menos transparente o valor total do financiamento do défice do sistema previdencial-repartição que, na prática, e para além da transferência do OE anualmente inscrita no OSS para o efeito, é também sistematicamente colmatado por esta via. Assim, no ano de 2015, o sistema previdencial-repartição beneficiou quer da transferência do OE para financiamento do seu défice, no valor de € 894 M, quer ainda da transferência dos referidos excedentes do sistema de proteção social de cidadania, no valor de € 119 M.

12.2. Conta da Segurança Social

A Conta da Segurança Social publicada na CGE integrou o relatório, os mapas e os elementos informativos referidos no art. 32.º, conjugado com os art. 74.º, 75.º e 76.º da LEO ainda parcialmente em vigor e o Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas.

12.2.1. Consolidação de contas

A consolidação orçamental envolve operações automáticas e manuais. Através das operações automáticas são eliminadas as transferências inter instituições do setor institucional "*Segurança Social*" incluídas na aplicação SIF. As operações manuais englobam um conjunto de operações com vista a completar a execução com os dados relativos às entidades que ainda não estão incluídas no SIF, o IGFCSS e o FEFSS, de modo a evidenciar as transferências entre sistemas e subsistemas, a eliminar operações inter instituições com classificações económicas diferentes das transferências correntes e de capital do setor institucional "*Segurança Social*", bem como a imputar as despesas de administração aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania e ao sistema previdencial — repartição.

O Tribunal tem vindo a reiterar a recomendação 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, que incorporem todas as operações necessárias à sua produção na própria aplicação (SIF), evitando o recurso a intervenções manuais. Contudo, tal mecanismo ainda não foi implementado devido a limitações técnicas ([41]). Assim, os mapas que constituem a CSS foram produzidos fora da aplicação com recurso à ferramenta informática *Excel*.

A consolidação das demonstrações financeiras (contabilidade patrimonial) é feita em módulo próprio na aplicação informática SIF (módulo EC-CS). Contudo, este módulo apresenta constrangimentos ([42]), não sendo possível colmatar as deficiências, pelo que a entidade consolidante (IGFSS) aguarda a implementação de uma nova solução funcional e tecnológica, já identificada ([43]). A intervenção manual, no próprio módulo, permite extrair o balancete, o balanço, a demonstração de resultados e o mapa de amortizações e provisões consolidados. Porém, este último mapa não tem total correspondência com o publicado na nota 20 do ADFOC. Com efeito, com exceção do agregado de *Investimentos financeiros*, nas restantes rubricas os valores dos *reforços e das regularizações* não são coincidentes, apesar de apresentarem os mesmos *saldos iniciais e finais*. O módulo não produz um balanço com as dívidas de terceiros desagregado por curto prazo e médio e longo prazo, à semelhança do que ocorre para os balanços individuais das instituições, sendo estas peças contabilísticas elaboradas de forma manual, com recurso a elementos extraídos das aplicações auxiliares de conta corrente de contribuintes (SEF) e beneficiários (SICC) e à utilização da ferramenta informática *Excel*.

Devido às insuficiências do módulo de consolidação patrimonial e à falta de integração no sistema de informação financeira da segurança social (SIF) de duas das instituições que integram o perímetro de consolidação (IGFCSS e FEFSS), o IGFSS tem utilizado, também e em paralelo, o método de consolidação manual (linha a linha).

No exercício de 2015, a segurança social retificou o procedimento contabilístico adotado relativamente aos fluxos financeiros destinados ao financiamento dos encargos com pensões unificadas, ocorridos entre os orçamentos da Segurança Social e a Administração Central (Caixa Geral de Aposentações), que passaram a estar classificados, na receita, como *Transferências correntes da administração central — Serviços e Fundos Autónomos* e, na despesa, como *Transferências correntes para a administração central — Serviços e Fundos Autónomos*, à semelhança do que já tinha sido implementado pela CGA no ano anterior. Esta alteração de registo contabilístico permite que a conta consolidada da administração central e da segurança social de 2015 releve pela primeira vez o valor total de pensões pagas sem duplicações.

Tendo por base a informação de natureza orçamental e patrimonial constante da documentação de prestação de contas das entidades inseridas no perímetro de consolidação da segurança social, os ficheiros utilizados nas operações de encerramento de contas das instituições e disponibilizados pelo II, a informação incluída na prestação da conta consolidada da segurança social de 2015 ao Tribunal e a informação complementar recolhida no desenvolvimento dos trabalhos e os esclarecimentos prestados, salientam-se os seguintes aspetos:

♦ A entidade consolidante, através da Circular 2/2015, emitiu normas gerais para apresentação das contas anuais das instituições de segurança social, das quais consta, entre outros, pedidos de informação com vista à uniformização de critérios no registo contabilístico de operações relativas a prestações sociais a repor, constituição de provisões e prestações sociais em prescrição e ainda de registo contabilístico de contribuições. Com vista a garantir a uniformização, em sede de consolidação, o IGFSS efetuou ajustamentos às contas individuais do ISSA e do ISSM para efeitos de classificação de dívida de contribuintes de curto prazo e de médio e longo prazo. Contudo, verificou-se que estes procedimentos não foram suficientes para garantir a uniformidade de critérios, uma vez que:

◊ Os critérios utilizados no registo contabilístico das dívidas incobráveis, de reversão de provisões e de constituição de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes não foram uniformes entre os três institutos ([44]);

◊ Os critérios adotados no tratamento do valor do desvio anualmente apurado entre o valor das dívidas escriturado em conta corrente dos beneficiários (SICC) e o valor relevado nas demonstrações financeiras (SIF) são diferentes nos três mencionados institutos ([45]).

♦ O ISSA relevou, a solicitação do seu Fiscal Único, na sua conta individual, *Provisões para riscos e encargos* relativas a encargos futuros de pensões do Regime Especial de Segurança Social Agrícola, regulado pelo Decreto-Lei 174-B/75, de 1/04, no valor de € 5 M, valor este apurado num estudo atuarial. Este valor foi objeto de inclusão no Balanço consolidado da Segurança Social e surge integrado, na conta consolidada, em *Provisões para riscos e encargos*. No ponto 8 da nota 17 do ADFOC, divulga-se que tal montante se refere a pensões futuras. Contudo, o ponto *Resultados transitados* da nota 38, refere, relativamente ao mesmo valor, tratar-se de encargos relativos a processos judiciais. Questionado, o IGFSS alegou que a segunda menção se deveu a lapso.

Em sede de contraditório, o ISSA sobre o tratamento contabilístico dos encargos futuros com pensões alegou que "*(…) por não estar previsto no POCISSSS e por sugestão do nosso Fiscal Único, foi preconizado no normativo internacional para o setor público IPSAS 25 e normativo nacional para o setor privado NCRF 28 e normativo nacional para o setor público (a entrar em vigor em 2017) NCP 19 e que se traduz no seguinte: No reconhecimento inicial das responsabilidades futuras já assumidas é constituída a provisão por contrapartida dos fundos próprios da entidade de acordo com o cálculo atuarial; Anualmente quando é paga a pensão é reduzida a provisão por contrapartida de disponibilidades; No final de cada exercício é refeito o cálculo atuarial da provisão e a diferença é reconhecida diretamente em resultados*".

Sobre o alegado, refere-se que as normas invocadas para o tratamento contabilístico dos encargos futuros com pensões são aplicáveis a entidades empregadoras para contabilização de benefícios dos empregados. As pensões pagas pelo ISSA e para as quais foram constituídas as provisões não respeitam a ex-empregados do ISSA, mas sim a beneficiários de pensões atribuídas pelo sistema de segurança social.

Diferentemente, as restantes instituições de segurança social pagadoras de pensões não incluíram nas suas contas individuais quaisquer provisões para este efeito. Assim, as operações de consolidação não tiveram em conta, como deviam, a necessidade de espelhar valores contabilísticos de Provisões para riscos e encargos cujos critérios de criação tivessem sido previamente definidos para todas as entidades do perímetro de consolidação e por todas aplicados uniformemente. O IGFSS limitou-se, quando questionado, a dar conhecimento de que a matéria *"(…) será objeto de análise e avaliação conjunta, no processo de encerramento de contas do corrente ano económico, com as instituições responsáveis pelo pagamento de pensões, e, naturalmente com efeitos na informação produzida no âmbito da conta consolidada da Segurança Social"*.

Independentemente da posição que a Segurança Social venha, no futuro, a assumir sobre a necessidade ou não de constituição deste tipo de provisões, qualquer alteração de metodologia de registo contabilístico deve ser previamente aprovada pela forma devida (legal, regulamentar ou outra), transmitida, de forma clara e precisa, a todas as instituições do perímetro e aplicada de forma uniforme pelas mesmas, só desta forma se garante que os registos representam de forma consistente, verdadeira, fiável e apropriada a situação orçamental, financeira, patrimonial e económica da Segurança Social, o que, no caso, não se verifica.

♦ O ajustamento prévio que visou a correção da conta do ISS na reversão e constituição de provisões para cobranças duvidosas (prestações sociais a repor), no valor de € 23 M, apenas produziu efeitos nas contas de custos e de proveitos e respetivos resultados operacionais e extraordinários. As contas de provisões acumuladas não foram corrigidas, facto que implicou que o valor dos reforços e das reduções divulgados na nota 42 do ADFOC esteja sobrevalorizado na exata medida daquela correção (€ 23 M), que representa 6,6% do total dos reforços e 8,3% das reduções.

12.2.2. Execução orçamental

12.2.2.1. Execução orçamental global

De acordo com os dados reportados a 31/12/2015, a receita efetiva recuou, face ao período homólogo, 0,3% (menos € 79 M), tendo o recuo na despesa efetiva sido mais expressivo, 2,8% (menos € 687 M), colocando o saldo de execução efetiva em € 1.037 M (mais 141,5%, em termos homólogos), o qual já acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição, no valor de € 894 M (menos 32,7% em termos homólogos), sem o qual o saldo efetivo da SS seria de € 143 M. As taxas de execução de receita e despesa efetivas, face ao OSS corrigido situaram-se nos 97,8% e 97,2%, respetivamente. As receitas e as despesas não efetivas do sistema representaram menos de 30,0% da atividade desenvolvida, influenciadas pela frequência da rotação das carteiras de ativos ao longo do ano.

12.2.2.2. Receita

Todos os grandes agregados da receita (segundo a classificação económica) — "*Receitas Correntes*", "*Receitas de Capital*" e "*Outras Receitas*" —, exibiram decréscimos em termos homólogos (menos 0,3%, 27,1% e 8,2%, 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	**24 906**	**24 420**	**98,1**	**-0,3**	**69,8**	**99,3**
02	Impostos Indiretos	170	184	108,2	6,0	0,5	0,7
03	Contribuições para a Segurança Social	14 346	14 043	97,9	2,8	40,2	57,1
04	Taxas, multas e outras penalidades	114	106	93,1	8,4	0,3	0,4
05	Rendimentos da propriedade	427	398	93,1	14,7	1,1	1,6
06	Transferências correntes	9 819	9 651	98,3	-5,1	27,6	39,2
07	Venda de bens e serviços correntes	19	19	100,0	5,1	0,1	0,1
08	Outras receitas correntes	12	20	171,7	1,1	0,1	0,1
	Receitas Capital	**27 072**	**9 693**	**35,8**	**-27,1**	**27,7**	**0,1**
09	Venda de bens de investimento	30	16	52,8	128,9	0,0	0,1
10	Transferências de capital	2	1	72,9	-23,5	0,0	0,0
11	Ativos financeiros	26 780	9 676	36,1	-27,1	27,7	n.a.
12	Passivos financeiros	260	0	0,0	n.a	0,0	n.a.
13	Outras receitas de capital	1	0	0,0	-100,0	0,0	0,0
	Outras Receitas	**903**	**853**	**94,5**	**-8,2**	**2,4**	**0,7**
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	215	165	76,7	-11,7	0,5	0,7
16	Saldo do Ano Anterior	688	688	100,0	-7,3	2,0	n.a.
	Receita Total	**52 881**	**34 966**	**66,1**	**-9,7**	**100,0**	**n.a.**
	Receita Efetiva	**25 153**	**24 602**	**97,8**	**-0,3**	**70,4**	**100,0**

Fonte: CSS 2014 e 2015.

No agregado das receitas correntes, que representou cerca de 69,8% da receita total (99,3% da receita efetiva), atingindo, em termos absolutos, € 24.420 M, foi a evolução das receitas provenientes de "*Contribuições para a segurança social*" e de "*Transferências correntes*" que determinou o comportamento do conjunto.

As "*Contribuições para a segurança social*" ([46]) representaram mais de metade (57,1%) das receitas efetivas obtidas. Com uma taxa de execução de 97,9% face ao previsto, totalizaram € 14.043 M (acréscimo de 2,8% face a 2014). Esta receita apresentou um comportamento em linha com o previsto, acomodou as medidas adotadas (alteração ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da SS, por via do alargamento das bases de incidência da receita contributiva e alteração/ introdução de novas taxas contributivas para alguns grupos de trabalhadores, a atualização do valor da retribuição mínima mensal garantida e a aplicação da contribuição extraordinária de solidariedade aos rendimentos de pensões dentro dos limites estabelecidos para o ano), a evolução positiva do mercado de trabalho (taxa de desemprego a recuar 1,5 p.p. e PIB a crescer a 3,7% em 2015) e a evolução estrutural do SSS, pressionada pela evolução demográfica da população.

Considerando a distribuição da receita de "*Contribuições para a Segurança Social*" por entidade cobradora, relevada contabilisticamente como tal, o IGFSS arrecada a quase totalidade desta receita, com cerca de 97,0% (€ 13.627 M), cabendo às instituições das Regiões Autónomas cerca de 3,0% (€ 415 M) e um valor residual de 0,01% (€ 814 m) ao FESSPBC. Do valor arrecadado, 53,6% foi registado nas classificações económicas de contribuições e de quotizações dos trabalhadores através de uma tabela de imputação e não pelo seu valor real ([47]).

Quadro 3 — Desagregação da receita de "Contribuições"

(em milhões de euros e %)

	Receita cobrada em 2015							Receita contabilizada através de uma tabela de imputação	
Entidades Cobradoras	Contribuição das entidades empregadoras (1)	Quotizações dos Trabalhadores (2)	Regimes Especiais (3)	Contribuição extraordinária de solidariedade (4)	Contribuição prestação de desemprego (5)	Contribuição de prestação de doença (6)	Total (7)=(1)+(2)+(3)+(4)+(5)+(6)	Valor (8)	% (9)=(8)/(7)
IGFSS	8 719,2	4 887,8	5,1	14,6	0,2	0,0	**13 627,0**	7 330,1	53,8%
ISSM	119,2	76,8	0,1	0,0	0,0	0,0	**196,1**	85,6	43,7%
ISSA	131,2	87,9	0,2	0,0	0,0	0,0	**219,2**	108,6	49,5%
FESSPBC	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	**0,8**	0,0	0,0%
Total	**8 969,6**	**5 052,5**	**6,2**	**14,6**	**0,2**	**0,0**	**14 043,2**	**7 524,3**	**53,6%**

Fonte: Mapa 7.2-Controlo Orçamental.

Sobre esta matéria, o Tribunal de Contas tem vindo a recomendar, em anteriores Pareceres ([48]), que a contabilização, por meios automáticos, deve garantir a afetação real destas receitas, de acordo com a sua origem. Não obstante a melhoria verificada, consubstanciada na redução do montante de receita contabilizado através da tabela de imputação de 64,8% em 2012 para 29% em 2013, nos anos seguintes voltaram a registar-se valores acima dos 50% da receita cobrada e registada no período (58,0% e 53,6%, em 2014 e 2015, respetivamente), pelo que os valores constantes do quadro anterior devem continuar a ser considerados sob reserva, dada a relevância material (mais de 50%) da receita contabilizada nestas circunstâncias. De salientar que, não estando em causa o valor global da receita registada, a sua correta desagregação, para além de possibilitar o cumprimento do estabelecido no classificador económico das receitas públicas, assume especial importância para efeitos de cálculo dos montantes a afetar ao FGS, relativos à quota-parte das entidades empregadoras nos termos do n.º 2 do art. 14.º do Regulamento do FGS, aprovado pelo Decreto-Lei 59/2015, de 21/04 ([49]), e ao FEFSS, no que respeita às quotizações dos trabalhadores nos termos do art. 91.º da LBSS ([50]).

As "*Transferências correntes*" (€ 9.651 M) representaram 39,2% da receita efetiva e menos 5,1% quando comparadas com o período homólogo anterior ([51]). Estas receitas, maioritariamente provenientes do OE (93,5%), destinaram-se a suportar as despesas da componente não contributiva do SSS, 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 comportamento deste grupo de receitas foi consistente com as políticas adotadas, designadamente o esforço de racionalização da despesa pública, consubstanciado, sobretudo desde 2010, nas medidas restritivas aplicadas às prestações sociais do regime não contributivo, ao reforço da vertente assistencialista do sistema (ação social), ao financiamento do sistema de regimes especiais, e, bem assim, com as condições menos adversas da economia.

No agregado das "*Receitas de capital*" foram arrecadados cerca de € 9.693 M, menos 27,1% que em 2014, valor que constituiu cerca de 27,7% da receita total do SSS em 2015, configura uma taxa de execução orçamental na ordem dos 35,8% e é constituído quase exclusivamente por receitas não efetivas (ativos financeiros, 99,8% da receita de capital arrecadada, € 9.676 M, 36,1% do previsto, menos 27,1% 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 38,0% destes movimentos no período (€ 3.672 M) ([52]).

No agregado das "*Outras receitas*", as "*Reposições não abatidas nos pagamentos*" (0,7% da receita efetiva) recuaram 11,7%, tendo atingido 76,7% do previsto. Ainda neste agregado, a componente não efetiva referente ao montante integrado de "*Saldos da gerência anterior*", (€ 688 M, 2,0% da receita total), apresentou um decréscimo de 7,3% face a 2014 e determinou o comportamento de todo o agregado, que sofreu, no seu conjunto, um recuo de 8,2% face a igual período homólogo.

Do quadro 4 constam as receitas do SSS, agrupadas de acordo com a sua proveniência (fontes de financiamento): "*Contribuintes*" ([53]) (57,1% da receita efetiva); "*Administração central*" ([54]) (36,7% da receita efetiva); transferências oriundas da "*Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*" referentes a jogos sociais (0,7% da receita efetiva); transferências da "*União Europeia*", que financiam o SSS através do FSE (2,5% da receita efetiva) e a receita gerada pela "*Atividade da segurança social*", resultante, em grande medida, da gestão corrente do próprio sistema, incluindo os juros, os dividendos, as rendas, as reposições e as taxas, multas e outras penalidades (2,9% da receita efetiva).

Quadro 4 — Receitas por origem

(em milhões de euros e %)

Origens de financiamento	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso na execução efetiva
Contribuintes	**14 346**	**14 043**	**97,9**	**2,8**	**40,2**	**57,1**
Contribuições e cotizações	14 346	14 043	97,9	2,8	40,2	57,1
Sistema previdencial	14 338	14 037	97,9	2,8	40,1	57,1
Regimes complementares e especiais	8	6	79,2	-9,0	0,0	0,0
Administração Central [(a)]	**9 053**	**9 030**	**99,8**	**-3,2**	**25,8**	**36,7**
Transferências do OE para cumprimento da LBSS e do défice do SSS	7 113	7 113	100,0	-4,8	20,3	28,9
Transferências do OE - CPN	150	115	76,7	-39,1	0,3	0,5
Transferências do M. Educação	159	159	100,1	-0,1	0,5	0,6
Transferências do OE - Reg Subs Bancário	498	487	97,9	-2,0	1,4	2,0
Transferências do OE (PES + ASECE)	251	251	100,0	0,0	0,7	1,0
Transferências do OE - IVA Social (Lei 39-B/94, de 27/12)	743	743	100,0	2,5	2,1	3,0
Outras transferências	139	161	116,5	336,5	0,5	0,7
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	**170**	**184**	**108,2**	**6,0**	**0,5**	**0,7**
Transferências relativas a jogos sociais	170	184	108,2	6,0	0,5	0,7
União Europeia	**768**	**622**	**81,0**	**-25,7**	**1,8**	**2,5**
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	768	622	81,0	-25,7	1,8	2,5
Outras transferências	0	0	65,1	n.a	0,0	0,0
Atividade da Segurança Social	**816**	**722**	**88,5**	**7,0**	**2,1**	**2,9**
Rendimentos de propriedade	427	398	93,1	14,7	1,1	1,6
Juros	383	363	94,8	18,7	1,0	1,5
Dividendos e participações nos lucros	40	32	79,2	-16,0	0,1	0,1
Rendas	4	3	70,1	-4,7	0,0	0,0
Outras receitas	389	324	83,4	-1,1	0,9	1,3
Reposições não abatidas nos pagamentos	215	165	76,7	-11,7	0,5	0,7
Taxas, multas e outras penalidades	114	106	93,1	8,4	0,3	0,4
Venda de bens e serviços (correntes e de capital)	49	34	70,9	39,9	0,1	0,1
Outras	12	20	161,5	0,4	0,1	0,1
Receita efetiva	**25 153**	**24 602**	**97,8**	**-0,3**	**70,4**	**100,0**
Receita não efetiva	**27 728**	**10 364**	**37,4**	**-26,1**	**29,6**	
Receita total	**52 881**	**34 966**	**66,1**	**-9,7**	**100,0**	

(a) Inclui valores (€ 1.902 m de previsão e € 1.720 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 2014 e 2015.

Os contribuintes (através dos vários tipos de contribuições e quotizações) e a administração central (por via das transferências de vária natureza e das receitas fiscais consignadas à SS) foram as principais fontes de financiamento do SSS. No seu conjunto, estas duas categorias de receita representaram 93,8% da receita efetiva, com a primeira a apresentar um crescimento face ao período homólogo de 2,8% e a segunda um decréscimo de 3,2%, onde a maior fatia (LBSS) apresentou um recuo de 4,8%. As receitas provenientes da administração central foram influenciadas pelo valor da transferência extraordinária consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial — repartição que totalizou € 894 M, menos 32,7% que em 2014. A tendência crescente das receitas provenientes de contribuições e quotizações, que se mantém em 2015, justifica-se pelo alargamento das bases de incidência contributiva, pelo ajustamento operado nas taxas contributivas de alguns grupos profissionais e por alguma recuperação do mercado de trabalho.

Quanto às demais fontes de financiamento, cabe referência para o facto de todas terem apresentado um comportamento crescente face ao período homólogo anterior, com exceção para as receitas provenientes da União Europeia (fundos comunitários), que diminuíram 25,7% face a 2014.

12.2.2.3. Despesa

Os grandes agregados da despesa (quadro 5) apresentaram, no ano de 2015, recuos face a 2014, sendo as "*Despesas de capital*" as que mais diminuíram (28,1%), influenciadas pelo recuo da sua principal componente, "*Ativos financeiros*" (menos 28,2%), que representou cerca de 1/3 da despesa total do sistema (28,8%).

Quadro 5 — Despesas por classificação económica

(em milhões e euros e %)

Agrup.	Designação	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso na despesa total	Peso na despesa efetiva
	Despesas Correntes	**24 194**	**23 532**	**97,3**	**-2,8**	**71,1**	**99,9**
01	Despesas com o pessoal	263	248	94,2	-10,8	0,7	1,1
02	Aquisição de bens e serviços	94	65	69,0	-10,1	0,2	0,3
03	Juros e outros encargos	8	3	36,2	-23,6	0,0	0,0
04	Transferências correntes	23 063	22 666	98,3	-1,1	68,5	96,2
05	Subsídios	703	503	71,5	-45,7	1,5	2,1
06	Outras despesas correntes	62	47	75,9	404,2	0,1	0,2
	Despesas Capital	**28 345**	**9 563**	**33,7**	**-28,1**	**28,9**	**0,1**
07	Aquisição de bens de capital	42	26	62,4	2,0	0,1	0,1
08	Transferências de capital	8	7	85,6	-35,0	0,0	0,0
09	Ativos financeiros	28 032	9 530	34,0	-28,2	28,8	n.a
10	Passivos financeiros	263	0	0,0	n.a	0,0	n.a
	Despesa Total	**52 539**	**33 095**	**63,0**	**-11,8**	**100,0**	**n.a**
	Despesa Efetiva	**24 244**	**23 565**	**97,2**	**-2,8**	**71,2**	**100,0**

Fonte: CSS 2014 e 2015.

As "*Despesas correntes*", que representaram 71,1% da despesa total, acomodaram 99,9% da despesa efetiva e contraíram-se 2,8% face a 2014, para € 23.532 M, com as "*Transferências correntes*" a recuarem 1,1% em termos homólogos, influenciadas pelo comportamento da sua principal componente, "*Transferências correntes para as famílias*" (87,5% das transferências correntes; taxa de execução orçamental de 98,6%), que diminuíram 3,0% em 2015.

Nas "*Transferências correntes para as famílias*" estão refletidos cerca de € 6 M que ainda se encontram na posse da segurança social, uma vez que os valores emitidos e registados como pagos em 2015, por razões várias ([55]), 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 cujo pagamento, de facto, não ocorreu. Esta matéria tem vindo a ser acompanhada pelo Tribunal e tem dado lugar à formulação de recomendações ([56]) no sentido de se alterar o procedimento de contabilização, de modo a não sobrevalorizar a despesa orçamental com pagamentos que efetivamente não se concretizaram ([57]). Em sede de acompanhamento de recomendações, o MTSSS informou que "*(…) continuam em curso os trabalhos de desenvolvimento do novo interface SICC-SIF pelo Instituto de Informática, IP em articulação com o IGFSS, IP e o ISS, IP o qual irá contemplar o novo plano de contabilização que consagra o entendimento do Tribunal de Contas*".

O quadro 6 apresenta a despesa estruturada segundo as grandes funções do SSS: "*Prestações sociais*" (93,6% da despesa efetiva), "*Formação profissional e PAE*" (5,2% da despesa efetiva), "*Administração do sistema*" (1,2% da despesa efetiva), "*Aplicações financeiras*" do IGFSS (9,7% da despesa total) e "*Capitalização*" (19,1% da despesa total, quase toda de natureza não efetiva).

Quadro 6 — Despesa por aplicações

(em milhões de euros e %)

Aplicações de Despesa	OSS corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Prestações Sociais	**22 427**	**22 049**	**98,3**	**-0,4**	**66,6**	**93,6**
Pensões e complementos	15 861	15 753	99,3	-1,3	47,6	66,8
Sobrevivência	2 182	2 170	99,5	0,8	6,6	9,2
Invalidez	1 307	1 302	99,6	-3,6	3,9	5,5
Velhice	11 837	11 756	99,3	-1,4	35,5	49,9
Benefícios dos Antigos Combatentes (a)	37	37	99,8	3,2	0,1	0,2
Pensões do regime substitutivo Bancário (a)	497	487	97,9	-2,0	1,5	2,1
Pensões do regime substitutivo BPN (a)	1	1	78,1	67,2	0,0	0,0
Desemprego e Apoio ao Emprego	1 904	1 761	92,5	-21,4	5,3	7,5
Subsídio de Desemprego	1 341	1 297	96,8	-21,3	3,9	5,5
Complemento de desemprego	38	38	99,0	-22,1	0,1	0,2

(em milhões de euros e %)

Aplicações de Despesa	OSS corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Subsídio social de desemprego	277	276	99,7	-8,3	0,8	1,2
Garantia salarial	175	103	58,8	-41,6	0,3	0,4
Subsídio de desemprego e social de desemprego por salários em atraso (c)	64	43	66,0	-29,9	0,1	0,2
Outras	9	4	47,2	-5,2	0,0	0,0
Ação social	1 784	1 724	96,6	-0,2	5,2	7,3
Transf. e subsídios - Instituições sem fins lucrativos	1 512	1 472	97,4	0,7	4,4	6,2
Transf. e subsídos - Famílias	85	83	97,9	-1,2	0,3	0,4
Transf. ME - componente social pré-escolar	70	70	100,0	0,0	0,2	0,3
Outras	117	98	84,2	-10,8	0,3	0,4
Subsídio e complemento de doença	457	453	99,1	10,5	1,4	1,9
Abono de família	630	629	99,9	-1,0	1,9	2,7
Rendimento Social de Inserção	288	287	99,8	-2,4	0,9	1,2
Complemento Solidário para Idosos	192	191	99,5	-9,7	0,6	0,8
Parentalidade	437	433	99,0	10,6	1,3	1,8
Subsídio por morte	112	103	91,9	5,2	0,3	0,4
Deficiência	141	140	99,3	0,8	0,4	0,6
Outras despesas	622	576	92,6	1 052,9	1,7	2,4
Encargos com doenças profissionais	29	28	98,4	32,3	0,1	0,1
Transferências para o INATEL	7	7	100,0	0,0	0,0	0,0
Transferências para a CGA	555	515	92,8	n.a	1,6	2,2
Restituição de contribuições e outras receitas	5	5	98,4	5,1	0,0	0,0
Despesas de capital	15	10	64,6	64,7	0,0	0,0
Outras	12	11	94,6	-2,7	0,0	0,0
Formação profissional e PAE (d)	**1 467**	**1 219**	**83,1**	**-31,5**	**3,7**	**5,2**
Políticas ativas de emprego	540	538	99,6	2,7	1,6	2,3
Transf. IEFP	493	493	100,0	2,9	1,5	2,1
Transf. Autoridade Condições de Trabalho	22	20	91,8	-7,9	0,1	0,1
Transf. Estruturas de Emp. Form. Prof. das RA	18	18	100,0	7,1	0,1	0,1
Transf. Agência Nacional para a Qualificação	4	4	100,0	7,1	0,0	0,0
Outras	4	4	88,0	6,6	0,0	0,0
Transf. e Subsídios de Formação profissional	927	682	73,5	-45,7	2,1	2,9
Do Fundo Social Europeu (FSE)	782	614	78,6	-46,6	1,9	2,6
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	145	67	46,4	-36,6	0,2	0,3
Administração (b)	**337**	**292**	**86,7**	**-8,9**	**0,9**	**1,2**
Despesas com pessoal	224	210	93,8	-9,9	0,6	0,9
Aquisição de bens e serviços	62	49	79,2	-8,9	0,1	0,2
Outras	52	33	64,4	-2,1	0,1	0,1
Passivos Financeiros (4)	**263**	**0**	**0,1**	**n.a**	**0,0**	**n.a**
Empréstimos de curto prazo	260	0	0,0	0,0	0,0	n.a
Outros Passivos Financeiros	3	0	5,3	n.a	0,0	n.a
Aplicações Financeiras - IGFSS (3)	**15 249**	**3 222**	**21,1**	**-52,1**	**9,7**	**n,a**
Ativos financeiros - Títulos de curto prazo	15 248	3 222	21,1	-52,1	9,7	n.a
Outros Ativos Financeiros	1	0	1,9	14,6	0,0	n.a
Capitalização	**12 796**	**6 313**	**49,3**	**-3,6**	**19,1**	**0,02**
Ativos financeiros - FEFSS (2)	12 783	6 308	49,3	-3,6	19,1	n.a
Despesas de Administração	13	5	36,9	41,0	0,0	0,0
Despesas de capital - FEFSS	**0**	**0**	**9,4**	**144,3**	**0,0**	**0,0**
Despesa total (1)	**52 539**	**33 095**	**63,0**	**-11,8**	**100,0**	**n.a**
Despesa efetiva (5) = (1) - (2) - (3) - (4)	**24 244**	**23 565**	**97,2**	**-2,8**	**71,2**	**100,0**

(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

(b) Exceto despesas com a administração do Sistema Previdencial - Capitalização.

(c) Até ao ano de 2014 era designado como "Indemnizações Compensatórias por salários em atraso".

(d) Embora no mapa XI – despesas da SS por classificação funcional, relativo ao ano de 2015, as despesas com formação profissional incluam o valor dos projetos de formação profissional desenvolvidos no âmbito da ação social, no montante de € 9,6 M, e o valor despendido em formação profissional pelos organismos da SS, no valor de € 628 m, optou-se por manter a agregação anteriormente utilizada, em que o primeiro foi agregado às prestações sociais por se encontrar no âmbito da ação social e não resultar claramente da analise efetuada à informação disponibilizada que se trate exclusivamente de verbas alocadas à formação profissional, mantendo-se o segundo na esfera da administração do sistema.

Fonte: CSS2014 e 2015.

As prestações sociais apresentaram um decréscimo de 0,4% face a 2014, influenciadas pelo comportamento da despesa com as prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho ([58]) - que recuaram 21,4% em termos homólogos, comportamento que incorporou as alterações legislativas que configuraram a denominada flexibilidade do mercado de trabalho (redução do período máximo de concessão para 18 meses, definição de um valor máximo para a prestação de 2,5 IAS, criação de estágios profissionais financiados pelo IEFP, redução da prestação máxima ao fim de 6 meses de atribuição) e alguma recuperação do mercado de trabalho verificada desde 2014 - e, com as prestações sociais diferidas (pensões e complementos), que recuaram 1,3% face a 2014, influenciadas pelo efeito de alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice do RGSS dos 65 para os 66 anos, por aplicação do Decreto-Lei 167-E/2013, de 31/12, que procedeu à alteração da fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade através da alteração do ano de referência inicial da esperança de vida aos 65 anos do ano de 2006 para o ano de 2000 (efeito volume), da manutenção da suspensão do regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice por antecipação, embora com alargamento dos casos em que tal antecipação é legalmente permitida, da variação do valor das pensões médias por força do impacto das pensões mais elevadas dos novos pensionistas (efeito valor) e da alteração da metodologia de registo contabilístico das pensões unificadas, que implicou a não relevação em *transferências para as famílias — pensões* dos valores transferidos para a Caixa Geral de Aposentações para financiamento de pensões pagas por esta, mas da responsabilidade da Segurança Social (menos 2,5% no volume financeiro total das pensões). Em termos comparáveis, as despesas com pensões e complementos expandiram-se 1,2% face a 2014.

As despesas com complementos de pensão suportadas pelo Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (FESSPBC) ([59]), em 2015, registaram uma redução muito significativa (67,5%), relativamente ao período homólogo, em consequência da aplicação do Despacho do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social 2.201/2015, de 9/02/2015 ([60]). Com efeito, tendo-se verificado que, nos últimos anos, o valor da despesa do Fundo se tem situado acima do valor da receita, implicando uma situação económica e financeira desajustada ([61]), foi determinado que, a partir do mês de fevereiro de 2015, as prestações pecuniárias asseguradas pelo Fundo fossem reduzidas nos seguintes termos: em 50% no mês de fevereiro de 2015; em 60% no mês de março de 2015; em 70% no mês de abril de 2015 e em 80% a partir do mês de maio de 2015.

Também as prestações sociais destinadas a elevarem o nível de vida das populações acima do limiar da pobreza apresentaram recuos face ao período homólogo (RSI, menos 2,4% e o CSI, menos 9,7%), comportamento que resulta essencialmente da aplicação de regras de elegibilidade mais restritivas e de fortes medidas de racionalização destas despesas. Já nas prestações familiares, apenas o abono de família recuou face a 2014 (menos 1,0%), evolução influenciada pela diminuição do universo dos titulares, tendo as restantes prestações apresentado acréscimos em termos homólogos, apesar do efeito das políticas de contenção da despesa do Estado, implementadas a partir do 2.º semestre de 2010, mantidas e reforçadas durante o período de vigência do PAEF: parentalidade (mais 10,6%); subsídio por morte (mais 5,2%); deficiência (mais 0,8%).

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 sobre o sistema é neutro, uma vez que o respetivo financiamento provém exclusivamente de outras entidades (incluindo os custos de administração imputados). Em 2015, esta despesa representou 2,1% da despesa efetiva, menos 2,0% que no período homólogo anterior.

A despesa com "*Ação social*" ([62]) decresceu 0,2%, passando a € 1.724 M (7,3% da despesa efetiva). As "*Transferências e subsídios para as instituições sem fins lucrativos*" absorveram a parte mais significativa destes recursos (85,4%), mais 0,7% em termos homólogos.

O total das despesas com *"Formação profissional e PAE"* correspondeu a 5,2% da despesa efetiva, apresentando um decréscimo na ordem dos 31,5% face ao ano anterior, atingindo o montante de € 1.219 M (menos € 561 M que em 2014). Sobre as despesas com formação profissional, em anos anteriores verificou-se que foram contabilizados valores relativos a intervenções que não visavam total ou parcialmente tal fim e que existiam deficiências de informação entre os institutos envolvidos (IGFSS e ADC), o que levou à formulação da recomendação 66-PCGE/2013. O MTSSS, em sede de acompanhamento da referida recomendação, informou que já foram desenvolvidos contactos junto da ADC no sentido de melhorar a informação para contabilização das despesas de formação profissional a relevar no orçamento e conta da segurança social, estando previsto no orçamento para 2017 um registo mais adequado dos encargos com formação profissional.

As despesas com a "*Administração*" do sistema apresentaram uma tendência evolutiva decrescente (menos 8,9%), que compara com uma evolução acentuadamente crescente nos períodos homólogos anteriores (mais 3,6% em 2014; mais 6,7%, em 2013). Neste agrupamento, todas as despesas regrediram ("*despesas com o pessoal*" menos 9,9%; "*Aquisições de bens e serviços*" menos 8,9%; e "*Outras*" menos 2,1%). Merecem especial destaque as despesas com o pessoal, que inverteram a tendência de anteriores exercícios, influenciadas pelo efeito conjugado de várias medidas: efeito base das rescisões amigáveis operadas em 2014 que vieram onerar as despesas do período homólogo mas que se traduziram na diminuição real de efetivos em 2015, contribuindo para baixar em termos reais a massa salarial associada, o mesmo acontecendo com as saídas por motivos de aposentação e com as saídas devidas a mobilidade; já a reposição de parte dos cortes salariais operada em 2015 e o aumento do esforço contributivo para a CGA foram fatores que pressionaram positivamente as despesas com o pessoal, mas que não foram suficientes para influenciar o comportamento da despesa em 2015.

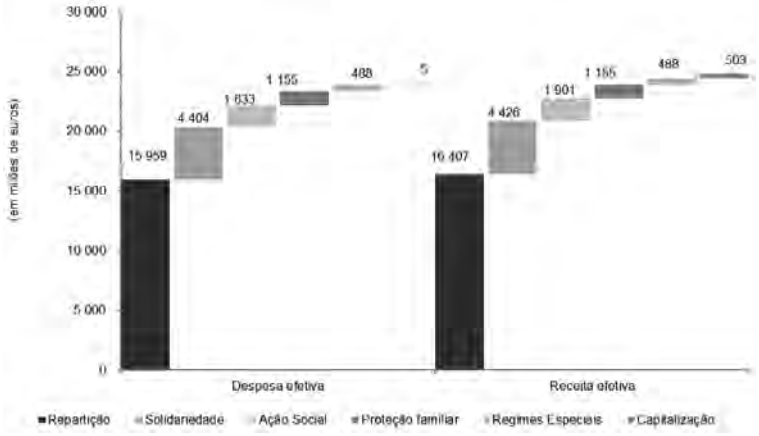
Já as despesas de administração imputadas à componente "*Capitalização*" do Sistema Previdencial aumentaram 41,0% em termos homólogos, tendo atingido, em 2015, € 5 M. Questionado o IGFCSS sobre a matéria, veio esclarecer que "*As verbas orçamentadas na referida rubrica relacionam-se com o parecer da Comissão de Normalização Contabilística (…) relativo ao tratamento a dar aos impostos retidos nos dividendos estrangeiros, da receita obtida no estrangeiro pelo (…) (FEFSS)*", que implicou uma alteração metodológica no registo contabilístico de tais impostos. A variação registada dependeu ainda das opções de investimento tomadas.

12.2.2.4. Execução orçamental por componentes e subsistemas

A LBSS estabelece que o SSS abrange o Sistema de Proteção Social de Cidadania, o Sistema Previdencial e o Sistema Complementar. Decompõe ainda o primeiro nos Subsistemas de Solidariedade, de Proteção Familiar e de Ação Social. Para efeitos da sua gestão financeira, o Sistema Previdencial é dividido pela Repartição e pela Capitalização. A primeira alteração à LOE/2012 (Lei 20/2012) veio estabelecer um novo sistema — Sistema dos Regimes Especiais.

O gráfico seguinte ilustra a movimentação de recursos efetivos por componentes e subsistemas.

Gráfico 1 — Receita e despesa efetiva por componentes e subsistemas



Fonte: IGFSS.

A maior movimentação de recursos coube à componente de Repartição do Sistema Previdencial, que acomodou a receita de Contribuições e Quotizações (€ 14.043 M; 85,6% da receita efetiva deste sistema) e o pagamento da maior fatia das prestações sociais diferidas (pensões: € 11.437 M; 71,7% da despesa efetiva) ([63]), 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 € 13.883 M e constituíram a maior fatia de despesa do sistema previdencial — repartição.

Em 2015, a componente de Repartição do Sistema Previdencial, obteve, do OE, um financiamento extraordinário de € 894 M, destinado ao financiamento do seu défice (menos 32,7%, em termos homólogos), o qual representou 5,5% da receita efetiva daquele sistema e cerca de 42,5% das transferências correntes do mesmo.

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 (€ 503 M) aos "*Rendimentos de propriedade*" de ativos do Fundo (€ 386 M) e às transferências da componente de repartição (€ 116 M).

No sistema de proteção social de cidadania, o maior volume financeiro esteve a cargo do subsistema de solidariedade, cuja receita efetiva totalizou € 4.426 M, dos quais 98,9% (€ 4.376 M) foram provenientes de transferências correntes da administração central. Neste subsistema, 96,8% dos gastos (€ 4.265 M) traduziram-se em transferências correntes para as famílias, destinadas ao financiamento de situações de necessidade pessoal ou familiar, incluindo o RSI (€ 287 M), as pensões sociais e complementos (€ 3.476 M), o subsídio social de desemprego (€ 276 M), o complemento de desemprego (€ 38 M) e o CSI (€ 191 M).

O subsistema de ação social foi maioritariamente financiado (88,2%) por transferências correntes da administração central (€ 1.678 M) e por receitas provenientes dos jogos da SCML (€ 185 M; 9,7%), aplicou a maior fatia dos seus recursos em apoios financeiros (transferências e subsídios) concedidos às IPSS e equiparadas (80,3%), tendo canalizado apenas cerca de 4,5% dos seus recursos para o apoio social direto às famílias. Face a 2014, a receita efetiva alocada a este subsistema aumentou 4,6%, tendo a despesa efetiva aumentado 0,8%. As transferências correntes para as IPSS e equiparadas expandiram-se, em termos homólogos, 1,3%, enquanto os subsídios e as transferências de capital recuaram 20,0% e 42,3%, respetivamente.

No subsistema de proteção familiar, 97,5% da receita adveio de transferências correntes da administração central e de receitas fiscais consignadas (€ 1.126 M), e a despesa tem a sua maior expressão nas transferências para as famílias, que totalizaram, em 2015, € 1.124 M, (97,4% da despesa efetiva deste subsistema), no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência.

O sistema Regimes Especiais foi financiado por transferências do OE ([64]) no valor de € 488 M e acomodou despesa de igual montante ([65]).

12.2.2.5. Saldo de execução orçamental

O saldo de execução orçamental de 2015 (quadro 7) foi de € 1.183 M (valor que compara com um saldo de € 436 M no período homólogo anterior), o qual permitiu um acréscimo de 62,0% no saldo de execução orçamental acumulado no período. Estes saldos evidenciaram uma tendência negativa entre 2010 e 2012, caraterizada por uma degradação consistente dos saldos do SSS, consentânea com os efeitos da forte contração do tecido económico (consequência da crise financeira internacional de 2008) ([66]), só retomando uma evolução crescente devido a transferências extraordinárias do OE para esse efeito. A erosão destes saldos absorveu ainda parte das reservas destinadas ao reforço do FEFSS (saldos de 2008 e 2009 da componente repartição, cuja transferência para capitalização se efetivou apenas em 2014) e obrigou a um reforço das transferências do OE no valor de € 857 M em 2012, € 1.430 M em 2013, € 1.329 M em 2014 e € 894 M em 2015.

Ainda sobre a transferência de verbas do sistema previdencial para o FEFSS (art. 91.º da Lei 4/2007, de 16/01), o valor transferido (€ 116 M), durante o ano de 2015, da componente de repartição para a componente de capitalização, respeitou à receita obtida na alienação de imóveis, relativa a 2015 e anos anteriores (€ 16 M) e, bem assim, a saldos de anos anteriores da componente repartição, que totalizaram € 100 M.

Em 2015 foi integrado, para aplicação em despesa, 36,1% (€ 688 M) do saldo acumulado de anos anteriores, distribuído pelas componentes do sistema previdencial (€ 276 M em repartição e € 399 M em capitalização) e de ação social (€ 13 M). Dos € 1.221 M não integrados para aplicação em despesa, € 822 M respeitaram à componente de repartição (74,8% do seu saldo inicial acumulado), € 5 M ao subsistema de proteção familiar (100,0% do seu saldo inicial acumulado), € 14 M ao subsistema de solidariedade (100,0% do seu saldo inicial acumulado), € 379 M ao subsistema de ação social (96,7% do seu saldo inicial acumulado), e € 7 m ao sistema de regimes especiais.

No que se refere ao resultado da execução orçamental de 2015, o sistema previdencial apresentou, em ambas as componentes, repartição e capitalização, saldos positivos, com as receitas a superarem as despesas em € 759 M ([67]) e € 183 M, respetivamente. Já no sistema de proteção social de cidadania, apenas o subsistema da ação social e o subsistema de solidariedade apresentaram saldos positivos significativos de € 219 M e € 22 M (o subsistema de proteção familiar apresentou, em 2015, um saldo de € 5 m). O sistema de regimes especiais regista um saldo de € 7 m.

No saldo de execução orçamental acumulado no final de 2015 (€ 3.091 M), 60,1% respeitou à componente de repartição do sistema previdencial (€ 1.858 M), 18,8% à componente de capitalização (€ 582 M), 1,2% ao subsistema de solidariedade (€ 36 M), 0,2% ao subsistema de proteção familiar (€ 5 M) e 19,7% ao subsistema de ação social (€ 610 M). O sistema de regimes especiais apresenta um saldo acumulado de € 14 m.

Quadro 7 — 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 de Regimes Especiais	Total	Tvh
	Repartição	Capitalização	Proteção Familiar	Solidariedade	Ação Social			
1. SEO inicial acumulado	**1 099**	**399**	**5**	**14**	**392**	**0**	**1 909**	**29,6**
2. Regularização do saldo do ano anterior	0	0	0	0	0	0	0	
3. Saldo do ano anterior ajustado (1)+(2)	1 099	399	5	14	392	0	1 909	29,6
4. Saldo de anos anteriores integrado	276	399	0	0	13	0	688	-7,3
5. Saldo de anos anteriores não integrado	822	0	5	14	379	0	1 221	67,1
6. Receita do ano	18 655	6 496	1 155	4 426	3 336	488	34 556	-9,6
7. Despesa do ano	17 896	6 313	1 155	4 404	3 117	488	33 373	-11,6
8. SEO do ano (6)-(7)	759	183	0	22	219	0	1 183	171,1
9. SEO do ano com saldo integrado (8)+(4)	1 035	582	0	22	232	0	1 871	58,8
10. SEO final acumulado (9)+(5)	**1 858**	**582**	**5**	**36**	**610**	**0**	**3 091**	**62,0**

Nota: A componente do sistema previdencial repartição acomodou receita e despesa proveniente de CEDIC's, no valor de € 2.248 M e de € 1.938 M, respetivamente. O subsistema de ação social acomodou receita e despesa proveniente de CEDIC's, no valor de € 1.424 M e de € 1.284 M, respetivamente.

Fonte: CSS/2014 e 2015.

No final de 2015, o saldo de execução efetiva da segurança social registava € 1.037 M (quadro 8), mais 141,5% que em 2014. Destes, € 947 M foram apurados no sistema previdencial (€ 449 M em repartição e € 498 M em capitalização). No sistema de proteção de cidadania, apenas os subsistemas de solidariedade (€ 22 M) e ação social (€ 68 M) apresentaram saldos positivos significativos, já que o subsistema de proteção familiar apresentou um saldo de € 5 m. O sistema de regimes especiais regista um saldo de € 7 m.

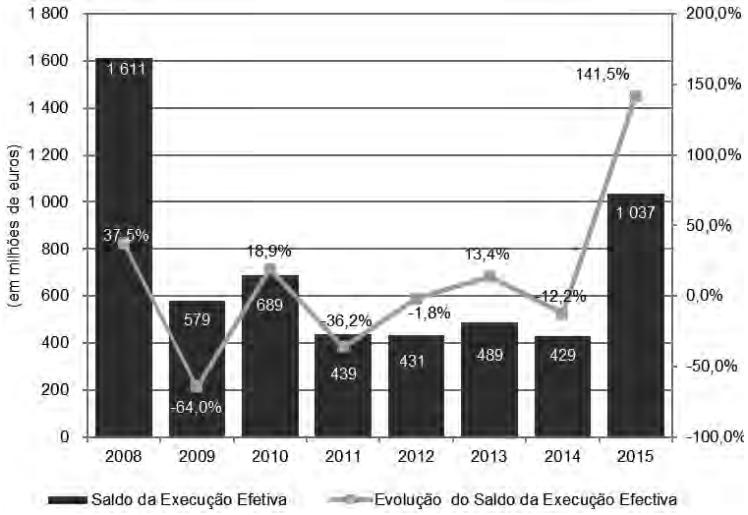
Quadro 8 — Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas

(em milhões de euros)

Componentes do Sistema de Segurança Social	Saldo em 31/12/2015	Saldos de anos anteriores Integrado	Saldo de Ativos Financeiros	Saldo de Passivos Financeiros	Saldo de Execução Efetiva em 31/12/2015	Peso no Total	Tvh
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(2)-(3)-4)	(%)	(%)
Previdencial - Repartição	1 035	276	310	0	449	43,3	1 842,6
Previdencial - Capitalização	582	399	- 315	0	498	48,0	21,8
Sistema Previdencial	**1 617**	**675**	**- 5**	**0**	**947**	**91,3**	**119,2**
Solidariedade	22	0	0	0	22	2,1	463,3
Proteção Familiar	0	0	0	0	0	0,0	-99,9
Ação Social	232	13	151	0	68	6,6	5 161,1
Sistema Proteção Social e Cidadania	**254**	**13**	**151**	**0**	**90**	**8,7**	**3 669,7**
Regimes Especiais	**0**	**0**	**0**	**0**	0	0,0	**0,7**
Total	**1 871**	**688**	**146**	**0**	**1 037**	**100,0**	**141,5**

Fonte: CSS/2014 e 2015.

Gráfico 2 — Valor e variação homóloga do saldo de execução efetiva



Fonte: CSS de 2008 a 2015.

Para a evolução do saldo de execução efetiva entre 2008 e 2015 (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 ([68]) e um aumento substancial da despesa (11,1%) ([69]), 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, face a igual período de 2010.

Em 2012 manteve-se esta tendência, com o saldo a sofrer uma degradação da ordem dos 1,8% (de € 439 M para € 431 M), colocando-se muito abaixo do nível que se verificou antes da crise financeira internacional (€ 1.611 M); o mesmo se verificou em 2013, onde a recuperação do saldo efetivo ficou por conta da transferência extraordinária do OE consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial — repartição, situação motivada pela forte exposição das receitas e despesas da SS à evolução do ciclo económico, cuja tendência continuou a ser de forte contração.

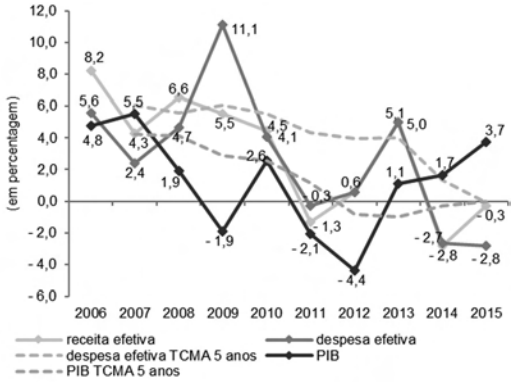
Em 2014, o saldo efetivo voltou a registar um decréscimo, situando-se 12,2% abaixo do verificado no período homólogo anterior, evolução que decorreu do abrandamento das transferências do OE, que no seu conjunto diminuíram cerca de 2,6%, quando comparadas com 2013. A ligeira melhoria do mercado de trabalho verificada sobretudo a partir do 2.º semestre de 2014 e durante 2015, um melhor desempenho na cobrança da receita e menores benefícios sociais (condicionados por via legislativa, decorrentes da aplicação de políticas ativas de emprego mais dinâmicas ou consequência da recuperação do ciclo económico) vieram trazer ao saldo efetivo do sistema uma apreciação na ordem dos 141,5%, face ao período homólogo anterior, ainda assim abaixo do valor verificado antes da crise financeira internacional (2008).

Em 2015, a transferência extraordinária do Orçamento do Estado para financiamento do défice da componente de repartição do sistema previdencial (€ 894 M) continuou a ser superior às necessidades (à semelhança do ocorrido em anos anteriores), as quais rondaram € 446 M ([70]). Sem essa transferência, o saldo efetivo do SSS, no final de 2015, teria sido apenas de € 143 M (13,8% do apurado após financiamento do défice do Sistema Previdencial — repartição).

12.2.2.6. Comportamento de longo prazo da receita e despesa

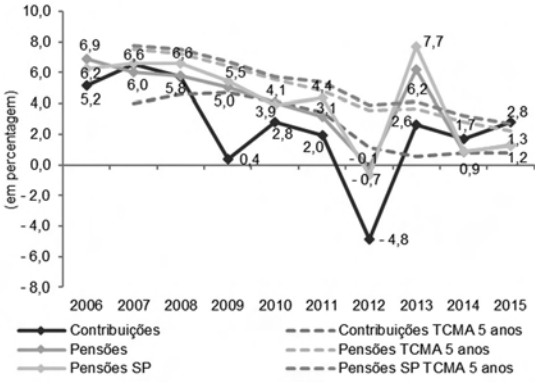
Segue-se uma análise de longo prazo do setor ([71]), incidindo, nomeadamente, na receita e despesa efetiva (gráfico 3), nas contribuições e pensões (gráfico 4), no peso dos principais agregados face ao PIB (gráficos 5 e 6, respetivamente) e no equilíbrio do Sistema Previdencial (SP).

Gráfico 3 — Variação (%) da receita e despesa efetiva



Fonte: CSS e INE.

Gráfico 4 — Variação (%) das contribuições e pensões



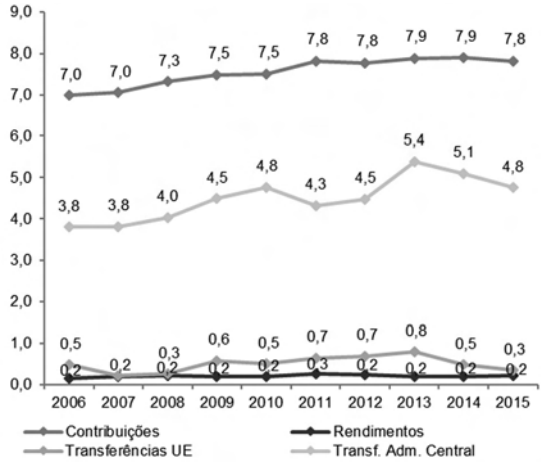
Fonte: CSS.

Em 2015, tal como em 2014, o PIB cresceu a um ritmo superior ao das despesas e receitas efetivas (o mesmo já havia acontecido em 2007). Quer a despesa quer a receita diminuíram face a 2014, mas na receita a quebra foi ligeira. O desempenho da receita superou o da despesa neste último ano, entre 2006 e 2008 e, mais ligeiramente, em 2010, 2012 e 2013 ([72]). Até 2010 o comportamento da despesa da Segurança Social mostrou-se contra cíclico, aumentando quando o produto caía ou acelerando o crescimento quando diminuía o crescimento do PIB, mas a partir daí a despesa passou a ser algumas vezes pro-cíclica, diminuindo (ou desacelerando o crescimento) com a queda do rendimento.

Nessa fase, a despesa social deixou de funcionar como estabilizador automático da economia, sobrepondo-se-lhe a estratégia de redução de despesa. A partir de 2014 a despesa social diminui com o crescimento do PIB, o que, independentemente de outras razões, se deve à forte contração da despesa com o desemprego. No entanto, para retomar um efetivo papel estabilizador, é necessário que possa aumentar quando estivermos perante o agravamento dos indicadores económico-sociais.

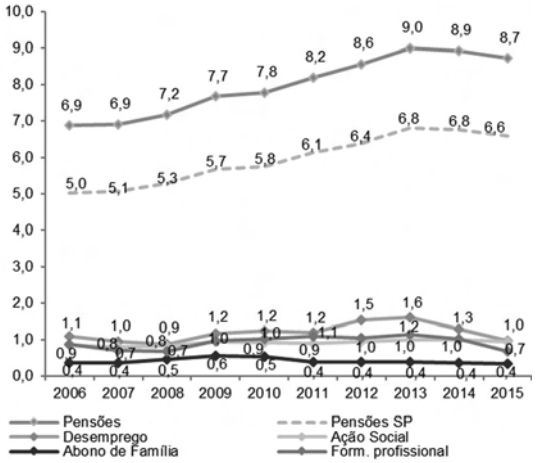
Até 2013, e excetuando o ano de 2007, a evolução da despesa com pensões foi acompanhada por um desempenho inferior das contribuições. Em 2014, o crescimento das contribuições supera claramente o das pensões (em 0,8 p.p.) e em 2015 essa realidade consolidou-se (1,5 p.p.). Mas ainda perdura o efeito de vários anos em que o diferencial entre a variação das pensões e das contribuições foi muito elevado (tendo sido mais acentuado em 2004, 2009, 2012 e 2013) ([73]).

Gráfico 5 — Receitas em percentagem do PIB



Fonte: CSS e INE.

Gráfico 6 — Despesas em percentagem do PIB



Fonte: CSS e INE.

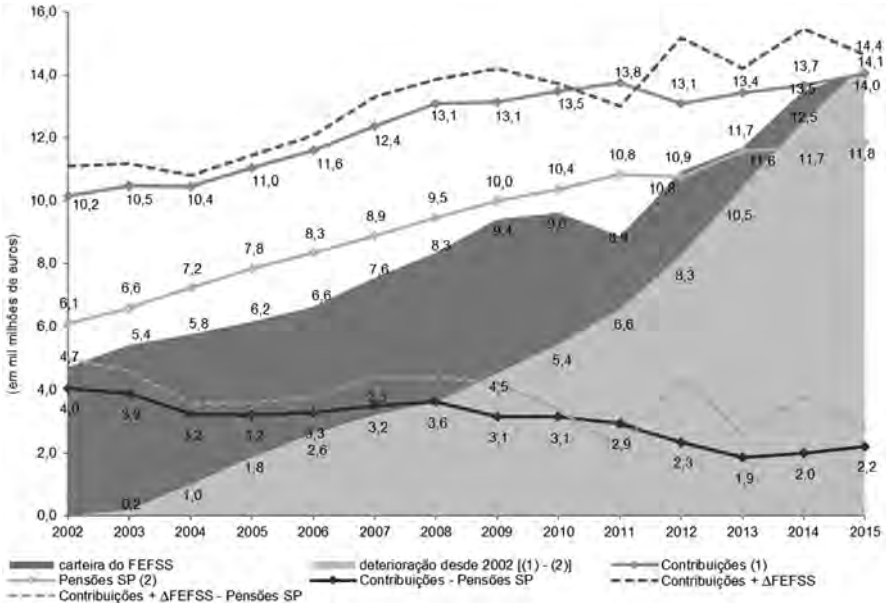
A expansão orçamental vinha sendo assegurada pelas transferências correntes da Administração Central, que passaram de 3,8% do PIB em 2006 para 5,4% em 2013. Em 2014, a proporção reduziu-se para 5,1%, e em 2015 para 4,8% ([74]), num cenário de diminuição da despesa efetiva do Sistema e de aumento das contribuições, que, constituindo a maior fonte de receita da Segurança Social, passaram de 7,0% do PIB em 2006 para 7,9% em 2013 e 2014, baixando para 7,8% em 2015 (cresceram abaixo do Produto). As transferências da UE evoluíram até 0,8% do PIB em 2013, baixando depois abruptamente (para 0,5% em 2014 e 0,3% em 2015). Os Rendimentos mantiveram-se estáveis em torno dos 0,2% do PIB ([75]).

Na despesa dominam as pensões, que progrediram de 6,9% do PIB em 2006 para 9,0% em 2013 (de 5,0% para 6,8% nas pensões do sistema previdencial), baixando para 8,9% em 2014 e 8,7% em 2015. As despesas com ação social mantiveram-se estabilizadas em torno de 1% do PIB e as de abono de família nos 0,4%, mas as relativas a formação profissional e políticas ativas de emprego, que atingiram 1,2% em 2013, baixaram para 0,7% em 2015. O gasto com desemprego e apoio ao emprego progrediu até 1,6% do PIB em 2013 (1,1% em 2006). Com a recuperação económica, baixou, em 2014, para 1,3% e, em 2015, para 1,0% ([76]). A despesa efetiva em percentagem do PIB progrediu de 10,9% em 2007 para 14,3% em 2013, baixando para 13,7%, em 2014 e 12,9% em 2015.

No gráfico 7 pode ver-se que a despesa com pensões do sistema previdencial quase duplicou face a 2002 (mais 93,2%) e que as contribuições cresceram 38,1%, apesar de ainda se manter uma perda líquida de empregos no período. A diferença entre a receita de contribuições e as pensões pagas degradou-se 45,3% (ainda assim em recuperação desde os 54,1% de 2013), passando de € 4.045 M para € 2.214 M ([77]), dado que, com exceção dos anos de 2007 e dos dois últimos, as receitas de contribuições cresceram abaixo da despesa com pensões. Em termos acumulados, esta deterioração anual ascende a € 14.350 M, ultrapassando, pela primeira vez, o valor do FEFSS ([78]).

A moderação do crescimento da despesa com pensões a partir de 2014 (o ano de 2013 incorporou os efeitos da quebra de 2012 ([79])), pode indicar alguma resiliência do sistema, que vinha revelando dificuldade em estabilizar a despesa, num contexto de progressivo envelhecimento populacional ([80]).

Gráfico 7 — Evolução do sistema previdencial (SP)



Fonte: CSS e IGFCSS.

Em 2015, a economia, apesar de reforçar os sinais de melhoria no emprego (aumento da taxa de emprego e do número de empregados, diminuição da taxa de desemprego e do número de desempregados), manteve-se longe do pleno emprego e dos níveis do período pré-crise e incapaz de estancar a diminuição da população residente. Apesar disso, no último trimestre, a população ativa cresceu pela primeira vez desde o início da crise.

Reequilibrar o sistema de segurança social mantendo as suas características essenciais implica prosseguir uma trajetória de crescimento que crie emprego e favoreça o aumento da massa salarial. A questão da sustentabilidade obriga a estudar formas de ajustar a despesa aos novos cenários demográficos, a atuar sobre os fatores que possam estar a provocar a erosão da receita ou, em alternativa, criar novas formas de financiamento.

12.2.3. Balanço

O quadro seguinte evidencia a situação financeira e patrimonial da segurança social no período de 2013 a 2015, traduzida na evolução do ativo e dos fundos próprios e passivo.

Quadro 9 — Balanço da segurança social

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2013	2014	2015		2014/2013		2015/2014	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Ativo Bruto								
Imobilizado	897	855	827	2,8	-42	-4,7	-28	-3,3
Existências	1	1	2	0,0	0	4,9	0	9,7
Dívidas de terceiros	11 187	11 575	12 404	41,7	388	3,5	830	7,2
Disponibilidades	13 830	15 681	16 495	55,4	1 851	13,4	814	5,2
Acréscimos e diferimentos	31	31	42	0,1	0	0,6	10	33,6
Total do Ativo Bruto	**25 946**	**28 143**	**29 769**	**100,0**	**2 197**	**8,5**	**1 626**	**5,8**
Amortizações/Provisões imobilizado	465	474	481		9	1,8	7	1,5
Provisões para cobranças duvidosas	4 902	5 230	5 300		327	6,7	70	1,3
Total Ativo Líquido	**20 579**	**22 440**	**23 989**		**1 861**	**9,0**	**1 549**	**6,9**
Fundos Próprios								
Património	12 210	12 965	14 771	64,8	755	6,2	1 806	13,9
Cedências de ativos	-1	-1	-3	0,0	0	0,3	-2	185,9
Reservas	1 064	1 070	1 052	4,6	6	0,6	-19	-1,7
Resultados transitados	4 307	5 236	5 514	24,2	930	21,6	278	5,3
Resultado líquido do exercício	1 640	2 072	1 466	6,4	432	26,4	-606	-29,3
Total dos Fundos Próprios	**19 220**	**21 343**	**22 800**	**100,0**	**2 123**	**11,0**	**1 457**	**6,8**
Passivo								
Provisões para riscos e encargos	1	17	26	2,2	17	3 076,8	9	51,0
Dívidas a terceiros	334	294	281	23,6	-40	-12,1	-13	-4,4
Acréscimos e diferimentos	1 024	786	882	74,2	-238	-23,2	96	12,2
Total do Passivo	**1 359**	**1 097**	**1 189**	**100,0**	**-262**	**-19,3**	**92**	**8,4**
Total dos Fundos Próprios e do Passivo	**20 579**	**22 440**	**23 989**		**1 861**	**9,0**	**1 549**	**6,9**

Fonte: CSS/2013, CSS/2014 e CSS/2015.

O ativo da segurança social é constituído maioritariamente por disponibilidades e por dívidas de terceiros que representam, em 2015, cerca de 55,4% e 41,7% do ativo bruto, respetivamente. As provisões para cobrança duvidosa absorvem 42,7% do valor em dívida e o imobilizado encontra-se amortizado/provisionado em 58,1%, reduzindo o ativo líquido a cerca de 80,6% do valor do ativo bruto. O segundo membro do balanço é constituído na quase totalidade (95,0%) 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 2015, 2,8% do ativo bruto (3,0% em 2014) e 1,4% do ativo líquido (1,7% em 2014). Em 2015, decreceu 3,3% no ativo bruto e 9,3% no ativo líquido.

Quadro 10 — Evolução do Imobilizado no triénio 2013 a 2015

(em milhões de euros)

Imobilizado	31/12/2013		31/12/2014		31/12/2015	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Imobilizações incorpóreas	1	0	1	0	5	3
Imobilizações corpóreas	644	194	653	197	660	197
Investimentos financeiros	252	238	201	185	161	146
Total	**897**	**432**	**855**	**382**	**827**	**346**

Fonte: CSS/2013, CSS/2014 e CSS/2015.

As *imobilizações incorpóreas* são a parcela menos representativa do imobilizado. Em 2015, verificou-se um acréscimo no valor do ativo bruto de € 4 M (mais 433,1%). Este acréscimo é proveniente do registo de valores referentes a direitos económicos desportivos de jogadores, no âmbito de regularização de dívidas de contribuintes.

O *imobilizado corpóreo* é o mais representativo e apresenta uma evolução crescente ao longo do triénio. Em 2015, comparando com o período homólogo cresceu 1,1% em termos brutos e 0,3% em termos líquidos. O valor das amortizações acumuladas representa 70,1% do valor do ativo bruto. É composto maioritariamente por "*Equipamento básico*" (53,4%) e por "*Edifícios e outras construções*" (29,3%). Verificaram-se decréscimos no valor do imobilizado bruto em todas as suas componentes, com exceção do "*Equipamento básico*" e do "*Imobilizado em curso*", que tiveram aumentos de 2,6% e 64,9%, respetivamente. O "*Equipamento de transporte*" releva a redução mais significativa (menos € 3,6 M, 28,0%), em resultado do abate de 262 de viaturas, cerca de 41% das viaturas existentes em 2014 ([81]).

Em 2015, os *investimentos financeiros* continuaram o percurso decrescente, com as suas 3 componentes mais significativas a refletirem-no relativamente ao período homólogo: *Partes de capital* menos 69,3% no ativo bruto e 77,9% no ativo líquido, *Investimentos em imóveis* 10,9% no ativo bruto e 11,8% no ativo líquido e *Outras aplicações financeiras* (16,6%). Estes decréscimos resultam essencialmente de alienações e de desvalorizações de *Partes de capital* que integram a reserva estratégica do FEFSS ([82]), de alienações e de cedências a título gratuito de *imóveis* ([83]) e do cancelamento de parte das garantias concedidas pelo IGFSS no âmbito da *Linha de crédito de apoio à economia social.*

12.2.3.1.1.1. Garantias — Linhas de crédito de apoio à economia social

Entre o MTSSS, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), a União das Misericórdias (UM), a União das Mutualidades Portuguesas (UMP) e a Caixa Económica Montepio Geral (CEMG) foram celebrados dois protocolos de cooperação, nos termos dos quais as partes se propunham apoiar a atividade das entidades do setor social através da criação de duas linhas de crédito, uma no valor de € 50 M e outra no valor de € 12,5 M (protocolos assinados em 15/06/2012 e em 21/12/2012, respetivamente), podendo recorrer a estes financiamentos, IPSS, Misericórdias, Fundações, Mutualidades e Centros Sociais das Igrejas que pretendessem efetuar investimentos para reforço da sua atividade dentro das suas áreas de intervenção ou em novas áreas, modernização de serviços prestados à comunidade ou modernização da sua gestão e que, por causa disso, tenham ficado em desequilíbrio financeiro de médio e curto prazo.

Estas linhas de crédito, no valor total de € 62,5 M, encontram-se garantidas pelo MTSSS ([84]), que, através do IGFSS, efetuou junto da CEMG dois depósitos bancários, em condições de mercado, no exato valor das garantias prestadas e que, nos termos dos acordos celebrados entre as duas instituições, se deverão manter enquanto vigorar algum dos empréstimos concedidos ao abrigo destes protocolos, empréstimos que em caso algum devem envolver um prazo superior a 7 anos, ficando a CEMG autorizada a debitar total ou parcialmente as referidas contas de depósito, a titulo de compensação voluntária de créditos, em caso de mora ou incumprimento de um qualquer contrato de empréstimo celebrado ao abrigo dos protocolos. Com o decurso do tempo ([85]) e à medida que forem sendo efetuadas as amortizações do capital emprestado, os referidos depósitos irão sendo reduzidos mensalmente dessas importâncias.

Em 2015, na despesa com passivos financeiros (na classificação económica *10.07.03 — Passivos financeiros - Outros passivos*), encontra-se relevado o valor executado de € 160.277,78, no que às referidas garantias bancárias respeita. Segundo informação prestada pelo IGFSS *"(…) Os valores executados representam a liquidação integral do empréstimo pela Caixa Económica Montepio Geral através das garantias constituídas pelo IGFSS para suportar a criação destas linhas. Pelo Lar de Santa Ana a garantia foi executada em 58.921,41 € e o processo encontra-se no Ministério Público tendo em vista a recuperação do crédito. Pela Associação Desenvolvimento Integrado de Poiares a garantia foi executada em 101.356,37 €, tendo sido aprovado um PER (Plano Especial de Revitalização) e a instituição já procedeu à liquidação de 17 prestações"*.

12.2.3.1.1.2. Bens móveis

Com vista a verificar se a informação incluída no inventário de cada um dos institutos utilizadores do SIF permite efetuar um controlo dos bens móveis ao nível da sua localização, foi efetuada uma consulta ao módulo AA (inventário) e selecionada uma amostra de 121.080 bens classificados como equipamento básico e administrativo ([86]). O quadro seguinte espelha o total dos bens selecionados por número, tipo de bem e o estado da informação residente no SIF quanto ao preenchimento dos campos existentes para a indicação da localização.

Quadro 11 — Localização dos bens no módulo AA — Por tipo de bem

(em número; em %)

Tipo de bem	N.º	Localização							
		Com morada/com sala		Com morada/sem sala		Sem morada/sem sala		Sem morada/com sala	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Computadores/Portáteis	26 967	8 047	29,8	9 658	35,8	9 206	34,1	56	0,2
Discos	768	151	19,7	57	7,4	560	72,9	0	0,0
Monitores	14 943	5 431	36,3	7 553	50,5	1 931	12,9	28	0,2
Teclados	1 333	1 290	96,8	16	1,2	27	2,0	0	0,0
Fax/Scanner	1233	277	22,5	333	27,0	618	50,1	5	0,4
Telefones	15 179	1 970	13,0	11 366	74,9	1 697	11,2	146	1,0
USB	57	53	93,0	4	7,0	0	0,0	0	0,0
TV/Ecrãs/Gravadores	1596	516	32,3	104	6,5	963	60,3	13	0,8
Impressoras/Fotocopiadoras	8 805	3 072	34,9	2 333	26,5	3 297	37,4	103	1,2

(em número; em %)

Tipo de bem	N.º	Localização							
		Com morada/com sala		Com morada/sem sala		Sem morada/sem sala		Sem morada/com sala	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Máquinas de calcular	1 880	493	26,2	51	2,7	1 336	71,1	0	0,0
Mesas/Secretárias	13 499	4 421	32,8	2 169	16,1	6 863	50,8	46	0,3
Estantes/Ficheiros	227	145	63,9	51	22,5	31	13,7	0	0,0
Armários/Cacifos	11 622	5 241	45,1	783	6,7	5 563	47,9	35	0,3
Blocos de gavetas	2 519	760	30,2	60	2,4	1 672	66,4	27	1,1
Cadeiras/Sofás	20 452	10 413	50,9	1 157	5,7	8 442	41,3	440	2,2
Total	**121 080**	**42 280**	**34,9**	**35 695**	**29,5**	**42 206**	**34,9**	**899**	**0,7**

Fonte: Módulo AA do SIF.

O maior número de equipamentos são os computadores/portáteis, que representam 22,3% do total dos equipamentos. De acordo com os dados divulgados na nota 3 do ADFOC, o n.º de efetivos em 31/12/2015 era de 9.833, o que, em média, corresponde a 2,7 computadores por pessoa. Quase 35,0% dos bens não têm o campo de localização preenchido, desconhecendo-se desta forma o serviço e a sala a que o bem está afeto. Os discos, as máquinas de calcular, os blocos de gavetas, os televisores/écrans e os gravadores são os bens que lideram este desconhecimento (mais de 60%).

Ao nível dos organismos ([87]), o II é o que possui o maior número de bens (45,0%), sendo os mais significativos os computadores/portáteis (83,7%), os monitores (81,1%) e os telefones (83,5%), (Quadro 12).

Em sede de contraditório, o II alega que "*Do total de computadores/portáteis apurado para o conjunto dos Institutos (…) 22.575 dos mesmos são ativos do II, IP. Da análise efetuada sobre o n.º efetivo de computadores/portáteis, apuramos apenas 16.326 e destes estima-se ainda um total de 3.610 inoperacionais, em avaliação, para preparação de proposta de abate. Parece-nos que o desvio entre o total apurado pelo Tribunal de Contas e pelo II, IP possa estar relacionado com o modo de pesquisa adotado para o efeito. Na realidade, se o Tribunal de Contas efetuou uma pesquisa em AA pelo código CIBE n.º 10110102000 — Computadores, obtém um universo semelhante àquele que indica no anteprojeto de parecer da CSS de 2015. O II, IP, ao efetuar uma pesquisa deste tipo, apura um universo de 23.860 computadores. Deteta-se, no entanto, que uma grande parte destes bens não corresponde efetivamente a computadores (posto de trabalho). Através de uma análise minuciosa conclui-se pela adoção desta classificação CIBE no âmbito da aquisição de outro tipo de bens, nomeadamente de UPS, servidores, routers, entre outros*". Por fim, refere que "*Para evitar incorreções de análise o II, IP irá rever os procedimentos de atribuição de classificação de bens*".

Sobre o alegado, esclarece-se que a análise não foi efetuada pelo código CIBE, mas pelo tipo de bem identificado no quadro, tal como é referido em nota de rodapé sobre os critérios seguidos para seleção da amostra. A título de exemplo, informa-se que se for efetuada uma pesquisa no módulo AA verifica-se que com a designação de "*computador*" existem 19.320 bens, com a designação de "*computador portátil leve- tipo 5F*" existem 950 bens, com a designação de "*PC-Portátil*" existem 520 bens, com a designação "*PC-Tipo 1 4GB*" existem 1.360 bens e com a designação de "*PC-Tipo 2 8GB*" existem 240 bens.

Quadro 12 — Localização dos bens no módulo AA — Por Instituto

(em número; em %)

Instituição	N.º	Localização							
		Com morada/ com sala		Com morada/ Sem sala		Sem morada/ sem sala		Sem morada/ com sala	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
IGFSS	6 071	4 773	78,6	419	6,9	852	14,0	27	0,4
ISS	37 860	5 873	15,5	2 086	5,5	29 365	77,6	536	1,4
II	54 530	15 066	27,6	30 093	55,2	9 053	16,6	318	0,6
ISSA	6 035	84	1,4	3 097	51,3	2 854	47,3	0	0,0
ISSM	16 584	16 484	99,4	0	0,0	82	0,5	18	0,1
Total	**121 080**	**42 280**	**34,9**	**35 695**	**29,5**	**42 206**	**34,9**	**899**	**0,7**

Fonte: Módulo AA do SIF.

O ISS é o instituto que possui o maior número de bens sem qualquer informação sobre a localização (77,6%) e o ISSM é o que apresenta o maior número de bens com a identificação completa (99,4%).

Considerando apenas os bens adquiridos em 2015 ([88]), observa-se que para 79,5 % dos bens, os campos de localização e sala já se encontram preenchidos, o que revela uma melhoria nos procedimentos em todos os institutos, destacando-se o ISSA e o ISS pela melhoria destes indicadores (de 1,4% para 77,8% e de 15,5% para 71,7%, respetivamente), mantendo-se o ISSM como o que apresenta melhor indicador (de 99,4% para 99,8%), conforme se verifica quando comparados os indicados nos quadros 12 e 13.

Quadro 13 — Bens adquiridos em 2015 — Por Instituto

(em número)

Instituições	N.º	Com localização/ com sala		Com localização/ sem sala		Sem localização/ sem sala		Sem localização/ com sala	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
IGFSS	43	42	97,7	1	2,3	0	0,0	0	0,0
ISS	321	230	71,7	23	7,2	19	5,9	49	15,3
ISSA	90	70	77,8	20	22,2	0	0,0	0	0,0
ISSM	487	486	99,8	0	0,0	1	0,2	0	0,0
II	325	178	54,8	74	22,8	73	22,5	0	0,0
Total	**1 266**	**1 006**	**79,5**	**118**	**9,3**	**93**	**7,3**	**49**	**3,9**

Fonte: Módulo AA do SIF.

Verificou-se ainda que no ISS existem bens que têm indicação de que estão abatidos no campo sala, mas continuam relevados nas demonstrações financeiras do Instituto.

O Tribunal tem vindo recorrentemente a formular recomendações na área do imobilizado, no sentido de que sejam implementados procedimentos que garantam o cumprimento das regras estabelecidas no CIBE e no POCISSSS e o controlo dos bens moveis ([89]). Em sede de acompanhamento de recomendações, o MTSSS apenas prestou informação relativamente ao IGFSS, referindo que o Instituto tem em curso um projeto de inventário de bens móveis, com recurso a uma empresa especializada, com vista a corrigir um conjunto de aspetos associados à gestão patrimonial destes

bens e que o mesmo já integra a informação no âmbito do novo sistema de normalização contabilística para as administrações públicas, que terá a colaboração do II no que respeita à atualização/regularização dos bens no SIF.

12.2.3.1.1.4. Bens imóveis

Na sequência das ações que têm vindo a ser realizadas nos anos anteriores, foram efetuadas verificações documentais com vista a aferir da fiabilidade dos valores relevados no balanço relativos a imóveis detidos pela segurança social, bem como das operações de registo associadas às alienações e às cedências efetuadas no ano de 2015 e, ainda, das transferências de imóveis do ISS para o IGFSS, ao abrigo do Decreto-Lei 112/2004, de 13/05. Da análise empreendida resultou o seguinte:

a) Imóveis transferidos do ISS para o IGFSS

Em 2015, foram transferidos contabilisticamente do ISS para o IGFSS 7 imóveis. Da análise à documentação remetida pelos dois institutos e da consulta ao SIF verifica-se que:

♦ As autorizações do Conselho Diretivo do ISS para a realização das transferências dos imóveis para o IGFSS ocorreram nos anos de 2005 (1), 2009 (1), 2014 (4) e 2015 (1). Todos os imóveis transferidos já estavam na titularidade do IGFSS em 2015. No entanto, dois destes imóveis já têm registo de titularidade a favor do IGFSS desde 2005 e 2010. O primeiro continuou na esfera contabilística do ISS até 04/12/2015 e o segundo apenas foi relevado nas demonstrações financeiras da segurança social em 04/05/2015 (ISS). Um dos imóveis com autorização de transferência desde 18/07/2014 também só foi relevado nas demonstrações financeiras da segurança social (ISS) em 27/02/2015. Os atrasos na operacionalização das transferências potenciam um custo de oportunidade para a segurança social com origem na demora da sua inclusão nos procedimentos de alienação realizados pelo IGFSS.

♦ Existem algumas deficiências na formalização dos autos de entrega, seis dos autos estão assinados, mas apenas dois estão datados.

♦ Existe uma melhoria nos procedimentos de cálculo das amortizações pela aplicação do disposto no art. 22.º do CIBE aquando da atribuição da vida útil aos imóveis adquiridos em estado de uso, contudo, não obstante este facto, também para este efeito há que ter em conta o estado de conservação dos edifícios ([90]) aquando da transferência, na medida em que estas situações extraordinárias podem ter impacto no cálculo das amortizações do exercício e acumuladas e nos resultados líquidos e transitados.

♦ Para um dos imóveis o seu valor líquido está sobrevalorizado porquanto o valor correspondente à parcela do terreno incorpora o valor de € 22,5 m, correspondente a 25% do valor do imobilizado em curso afeto ao imóvel em 2004 (€ 89,9 m), que, em 2008, por via da segregação das parcelas do edifício e do terreno, foi indevidamente transferido para esta última, não estando, por isso, a ser objeto de depreciação, subvalorizando as amortizações do exercício e as amortizações acumuladas e sobrevalorizando o resultados líquido e transitados.

O IGFSS, para além dos sete imóveis já referidos, informou ainda que tinha sido transferido do ISS um outro imóvel. Como comprovativo da transferência foi remetida a informação DAP-1051/2009 do ISS que propõe a transferência para o IGFSS deste imóvel, na qual foi exarado o despacho favorável do Conselho Diretivo do ISS, de 08/07/2009, e ainda a escritura de venda feita pela Junta de Freguesia de Figueira de Castelo Rodrigo à Casa do Povo da mesma Vila, em 16/09/1966, e uma caderneta predial urbana de um terreno para construção, emitida em 14/07/2016, da qual consta como proprietário do imóvel o IGFSS, não tendo sido remetida a certidão de registo na conservatória do registo predial. No entanto, verifica-se que este mesmo imóvel foi registado, em 2015, diretamente nas demonstrações financeiras do IGFSS por contrapartida da conta *51 — Património* e não através da conta *577 — Reservas decorrentes de transferência de ativos*, conforme têm sido registados todos os outros imóveis provenientes do ISS, incluindo os provenientes das casas do povo, e a regra estabelecida no POCISSSS ([91]).

A propósito do registo nas demonstrações financeiras, verifica-se que na primeira relevação contabilística dos imóveis provenientes das casas do povo, que ocorreu em 2015, os critérios não foram uniformes entre os dois institutos envolvidos, uma vez que o ISS utilizou dois critérios: para um dos imóveis, o registo no ativo foi realizado por contrapartida de uma conta residual, conta *797 — Correções de exercícios anteriores*, afetando o resultado líquido do exercício; e, para outro, o registo foi feito por contrapartida da conta *577 — Reservas decorrentes de transferência de ativos*, com impacto nos fundos próprios. O IGFSS, conforme já referido, utilizou a conta *51 — Património* ([92]), também com impacto nos fundos próprios. Esta dualidade de critérios não foi objeto de harmonização em sede de operações de consolidação.

b) Imóveis alienados

Foram selecionados 30 números de imobilizado para efeitos de verificação de alienações ocorridas em 2015. Destes, 29 respeitam a alienações e o restante a uma expropriação efetuada pela EP-Estradas de Portugal, SA ([93]). Da análise empreendida aos imóveis alienados resultou o seguinte:

♦ Um dos imóveis alienados estava contabilizado em duplicado, permanecendo ainda no ativo do IGFSS um dos registos ([94]), o que sobrevaloriza o ativo bruto (€ 144 m) e líquido (€ 140 m) e os custos do exercício (0,7 m) e subvaloriza o resultado líquido (0,7 m) e os resultados transitados (€ 4 m).

♦ Verificaram-se falhas na documentação recebida das quais se destaca:

◊ Para um imóvel não foram remetidos os documentos comprovativos da concretização da sua alienação, designadamente a escritura;

◊ O contrato de compra e venda, bem como a caderneta predial e a certidão de registo predial (descrição da fração autónoma) não correspondem ao imóvel selecionado na amostra;

◊ A escritura de compra e venda de um imóvel está incompleta, não sendo possível confirmar o valor constante deste documento com o que está registado no sistema informático. Por outro lado, o valor de venda autorizado pelo Conselho Diretivo do IGFSS é superior (€ 36.161,75; ata n.º 35/2014) ao registado no sistema informático (€ 28.290,60);

◊ O despacho autorizador da dação em cumprimento não respeita ao imóvel alienado e em relação a outro o relatório de avaliação também não respeita ao imóvel alienado.

♦ Dezasseis dos imóveis alienados tiveram origem em dações em cumprimento a favor da segurança social entre 1990 e 2011. Apenas para um destes imóveis foi remetido o relatório de avaliação relativa à dação em cumprimento, informando o IGFSS de que os processos físicos dos restantes imóveis da amostra não dispunham desta documentação. Também não foram disponibilizados os despachos autorizadores das respetivas dações para cinco dos imóveis. Foram enviadas escrituras de dação para 13 ([95]) e um plano de insolvência. Para dois dos imóveis não foi remetido qualquer documento respeitante à dação, o que não permite confirmar o valor contabilístico registado no sistema para cada um deles.

♦ O valor da dação dos imóveis alienados foi de € 6.344 m e o valor recuperado com a sua alienação foi de € 2.353 m, o que representa apenas 37,1%. Com exceção de dois dos imóveis, cuja dação remonta a 1990 e 1991, todos os outros foram alienados por valores inferiores aos atribuídos para efeitos de dação. Salienta-se que a maior perda se verificou em três dos imóveis que integraram o património da segurança social em 2007, com intervenção do administrador de insolvência, aos quais foi atribuído o valor de € 3.497 m e o valor da alienação foi de € 464 m, o que representa uma recuperação de apenas 13,3%.

♦ Doze dos imóveis alienados tiveram origem em aquisições ou transferências de património. Com exceção de um caso, o valor da alienação ultrapassou largamente o valor de registo do imóvel em termos brutos, e, consequentemente, originou mais valias. O total do valor das vendas destes imóveis foi de € 1.915 m, enquanto o seu valor bruto era de € 389 m, situação que decorre do facto de se tratar de imóveis já muito antigos e com valores de registo muito diminutos.

♦ Um dos imóveis adquiridos por dação em pagamento, em 2008, com estrutura de construção pré-fabricada estava a ser amortizado por um período de vida útil de 50 anos, com início à data da aquisição, o que não está em conformidade com o art. 22.º do CIBE. Este facto subvalorizou o valor das amortizações e sobrevalorizou a respetiva menos valia apurada.

♦ Para dois imóveis as parcelas de terreno incluem valores provenientes de imobilizado em curso, o que subvalorizou o valor das amortizações do exercício e acumuladas e causou impacto no cálculo das valias e nos resultados.

♦ A metodologia de cálculo para apuramento das menos e das mais valias desvirtua o valor total dos custos e dos proveitos extraordinários, com sobrevalorizações. Com efeito, o cálculo é realizado em separado para cada parcela a que corresponde o valor do edifício e o valor do terreno. Este método pode ocasionar o apuramento de uma mais valia numa das parcelas e o apuramento de uma menos valia na outra parcela, o que não é correto, dado que este apuramento deve incidir sobre o valor global da venda e sobre o valor contabilístico global do imóvel à data da alienação ([96]).

♦ Os procedimentos utilizados nas alienações revestiram a forma de concurso público e de ajuste direto. Dez foram alienados em concurso público e 18 por ajuste direto. Nos casos de ajuste direto, dois foram alienados aos arrendatários. Nos imóveis alienados por concurso público todos foram alienados por valor superior ao preço base de licitação (entre € 200,00 e € 213.500,00). Já nos ajustes diretos, apenas três ultrapassaram o valor do preço base (entre € 100,00 e € 5.000,00).

c) Imóveis cedidos

Em 2015, o IGFSS transferiu imóveis para o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU), para as Câmaras Municipais ([97]) e para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa ([98]). Foi selecionada uma amostra de 30 imóveis para efeitos de verificação dos procedimentos utilizados na efetivação das respetivas transferências, incluindo o registo contabilístico das respetivas operações. Da análise realizada verificou-se que:

♦ Três dos imóveis contabilizados como transferidos para o IHRU não constavam das listagens que integravam os "acordos de transferência" e os "autos de cessão de bens" respetivos;

♦ Não foram remetidos quaisquer documentos relativos a três imóveis cedidos e foram remetidos documentos de um imóvel que não está incluso na amostra mas consta na lista de imóveis cedidos;

♦ Para nove dos imóveis, o registo contabilístico de abate não foi corretamente efetuado, permanecendo parte do valor dos mesmos relevado nas demonstrações financeiras em 31/12/2015, o que representa uma margem de erro de 30%. Para efeitos desta verificação contabilística, a amostra foi alargada ao universo dos imóveis cedidos que integravam as listagens dos anexos aos acordos de transferência e autos de cessão de bens selecionados na amostra e que totalizam 771 imóveis. Destes, verificou-se que para 119 o registo contabilístico não foi efetuado corretamente, o que representa uma margem de erro de 15,4%. Assim, as demonstrações financeiras em 31/12/2015 estão sobrevalorizadas em mais € 38,7 m no ativo bruto e € 37,3 m no ativo líquido e a conta *52 — Cedência de ativos* não reflete a totalidade do volume financeiro dos imóveis cedidos;

♦ Um dos imóveis cedidos constava no inventário do IGFSS em duplicado. Com efeito, em 2006 o imóvel foi transferido pelo Centro Distrital de Leiria. Em 2009, o ISS — Serviços Centrais, voltou a transferir o mesmo imóvel. Com a operação de cedência para a SCML, apenas foram objeto de registo contabilístico de abate dois dos três números de imobilizado que constavam no inventário do IGFSS para o mesmo imóvel, o que implica uma sobrevalorização do ativo e das amortizações e uma subvalorização dos resultados líquidos e transitados.

d) Imóveis ativos em 31/12/2015

Foi selecionada uma amostra de 101 imóveis que, em 31/12/2015, estavam relevados no balanço consolidado da segurança social. Para feitos de verificação documental foi solicitado aos institutos o envio da documentação comprovativa da titularidade de cada um dos imóveis e de suporte ao registo contabilístico, correspondente ao valor do ativo bruto de cada imóvel relevado no balanço. Da análise à documentação remetida e da consulta ao SIF resultam as seguintes observações:

IGFSS

Dos 68 números de imobilizado selecionados verificou-se que:

♦ Dezassete dos imóveis relevados no ativo do balanço já se encontravam alienados desde 2006 e 2007, pelo que as demonstrações se encontram sobrevalorizadas no ativo bruto (€ 187 m), no ativo líquido (€ 163 m) e nas amortizações acumuladas (€ 24 m) e do exercício (€ 2 m);

♦ Para 12 números de imobilizado, os imóveis foram adquiridos por dação em pagamento entre 1992 e 2013. Apenas para dois foram remetidos os relatórios de avaliação, informando o IGFSS que os processos físicos dos imóveis não dispunham desta documentação. Também não foram disponibilizados os despachos autorizadores das respetivas dações para dois dos imóveis. Para os dois que dispunham de relatório de avaliação constata-se que estes apresentam dois valores para cada um dos imóveis. A opção, em ambos os casos, foi a do preço mais alto. Quer nas propostas quer nos despachos autorizadores das dações não são apresentadas justificações para aquela opção, que tem uma diferença de cerca de 30% no seu conjunto (€ 6,6 M e € 4,5 M);

♦ O art. 196.º do Código dos Regimes Contributivos do sistema previdencial de segurança social permite que a segurança social aceite em pagamento a dação de móveis ou imóveis, por parte do contribuinte, para extinção total ou parcial de dívida vencida. Trata-se, pois, de um ato discricionário da administração, não se encontrando expresso nos despachos autorizadores das dações ([99]) que tenha sido ponderado quer a utilidade dos bens para o exercício da atividade da segurança social, quer a possibilidade de alienação dos bens num prazo razoável e por um valor muito próximo do contratualizado para a dação, aspetos que se revelam essenciais para a aferição do interesse público dos negócios em causa, o qual passa, necessariamente, pela cobrabilidade dos valores em dívida à segurança social;

♦ A falta dos relatórios de avaliação não permite confirmar o valor real atribuído aos imóveis, ainda que o mesmo conste de alguns documentos disponibilizados, tais como os despachos autorizadores ou as escrituras de dação. O total do valor relevado nas demonstrações financeiras dos imóveis provenientes de dações foi de € 18 M e apenas para 36,8% é possível validar o valor através daqueles relatórios;

♦ Para os restantes 39 números de imobilizado, os imóveis foram integrados no património do IGFSS, quer por via de extinção de organismos, como as Caixas de Previdência, quer por via do ISS, que atualmente ainda continua a transferir imóveis. Não obstante ter sido solicitado, a remessa de documentos de suporte ao registo contabilístico, correspondente ao valor do ativo bruto relevado no balanço em 31/12/2015, a informação disponibilizada limitou-se, essencialmente, aos diplomas legais que determinaram as integrações de património na segurança social e aos autos de entrega e/ou informações do ISS, no caso das transferências de património ao abrigo do DL 112/2004, e, nalguns casos, a documentos comprovativos de obras ou outras intervenções realizados nos imóveis. Apenas foi possível confirmar os valores através destes últimos documentos, uma vez que nem nos diplomas legais nem nos outros documentos é expresso qualquer valor financeiro. Assim, de um total de valores relevados no ativo bruto do balanço de € 3.443 m, apenas foi possível confirmar € 802 m, 23,3%;

♦ No que respeita aos comprovativos de registo de titularidade dos imóveis a favor do IGFSS, verifica-se que para cinco números de imobilizado não foi remetida nem caderneta predial nem certidão da conservatória do registo predial ([100]), para seis não foi remetida a certidão da conservatória, para 18 a documentação remetida não evidencia a titularidade a favor do IGFSS ([101]) e para dois não é possível confirmar que a designação do imóvel em análise (ficha SIF) corresponde aos documentos disponibilizados;

♦ Para um dos imóveis existe documentação a autorizar a transferência do ISS para o IGFSS, no entanto, a certidão da conservatória com titularidade a favor do IGFSS não refere como forma de aquisição a "transferência de património" mas a "aquisição". Acresce que o IGFSS registou este imóvel diretamente na sua contabilidade, utilizando como contrapartida a conta *51- Património*. Idêntico procedimento foi utilizado num outro imóvel proveniente também do ISS, mas que ainda não tem titularidade registada a favor do IGFSS;

♦ Um dos imóveis na titularidade do IGFSS em 2015 está registado em duplicado, em consequência de ter sido transferido em 2006 pelo Centro Distrital de Lisboa e em 2009 pelo ISS, Serviços Centrais, encontrando-se ambos os registos ativos em 31/12/2015;

♦ Foram criados três números de imobilizado correspondentes às parcelas de terreno de três imóveis, cujo valor inclui benfeitorias realizadas, inicialmente contabilizadas em imobilizado em curso. Também uma parte do valor da parcela do terreno de um outro imóvel é constituída por transferências de imobilizado em curso. Ambas as situações totalizam a quantia de € 72 m, com impacto nas amortizações e nos resultados;

♦ Um dos imóveis continua relevado nas demonstrações financeiras em 31/12/2015, apesar de já estar totalmente demolido ([102]).

ISS

Foram selecionados 19 números de imobilizado. Da sua análise verificou-se o seguinte:

♦ Nove dos números de imobilizado encontravam-se indevidamente relevados como investimentos financeiros. Destes, sete correspondem a seis imóveis que já tinham sido transferidos para o IGFSS entre 2006 e 2010. Dois respeitam a obras de grande reparação e um a levantamento topográfico, intervenções efetuadas em 2008 e 2011 em imóveis classificados como imobilizações corpóreas, onde funcionavam atividades do ISS, e que, entretanto, em 2015, já foram transferidos para a SCML ao abrigo do DL 240/2015;

♦ Não foi remetida documentação suficiente que justifique os valores relevados no ativo bruto do balanço. Com efeito, para 16 dos números selecionados, correspondentes a 15 imóveis, o valor total relevado é de € 26,7 M e a documentação comprovativa de suporte ao registo contabilístico representa apenas 14,1% daquele valor (€ 3,7 M);

♦ O valor da conta *421 — Terrenos e recursos naturais* está sobrevalorizado em € 858,7 m, em virtude de se encontrarem relevados valores provenientes de imobilizado em curso, relativos a três imóveis. Este facto subvaloriza o valor das amortizações e sobrevaloriza os resultados líquido do exercício e transitados;

♦ Um imóvel adquirido em 2005, por compra, apenas foi relevado no ativo do ISS em 2015 por contrapartida da conta *797 — Correções de exercícios anteriores*. Na escritura de compra e venda o valor estabelecido foi de € 20.950,00, no entanto, foi relevado incorretamente pelo valor que consta da caderneta predial (€ 42.356,59). Na atribuição da vida útil do imóvel não foi tido em conta que este foi adquirido em estado de uso, iniciando-se aquele período em 2015, por 150 anos;

♦ Estão por regularizar os registos de titularidade a favor do ISS na conservatória do registo predial de dois imóveis que se encontram registados na contabilidade há largos anos ([103]);

♦ Para um imóvel relevado como investimento financeiro não é possível avaliar da correção desta classificação, uma vez que não é clara a informação prestada pelo ISS. Também não foi possível confirmar o valor relevado nas demonstrações financeiras devido ao mau estado da documentação.

ISSA

Foram selecionados cinco números de imobilizado, que correspondem a 5 imóveis, dois terrenos rústicos, um terreno para construção e duas frações em regime de propriedade horizontal. Todos estes imóveis foram adquiridos por dação em pagamento, entre os anos de 2010 e 2014, tendo sido remetidos os despachos autorizadores e respetivos relatórios de avaliação. Os valores relevados no ativo do ISSA correspondem aos valores constantes destes relatórios. Verifica-se que dois dos relatórios apenas apresentam um valor de avaliação e três apresentam um valor mais alto e outro mais baixo. Nestes últimos, em dois casos a opção foi pelo valor mais baixo e noutro pelo valor mais alto, sem que se encontre devidamente fundamentada a opção tomada.

O art. 196.º do Código dos Regimes Contributivos do sistema previdencial de segurança social permite que a segurança social aceite em pagamento a dação de móveis ou imóveis, por parte do contribuinte, para extinção total ou parcial de dívida vencida. Trata-se, pois, de um ato discricionário da administração, não se encontrando expresso nos despachos autorizadores das dações ([104]) que tenha sido ponderado quer a utilidade dos bens para o exercício da atividade da segurança social, quer a possibilidade de alienação dos bens num prazo razoável e por um valor muito próximo do contratualizado para a dação, aspetos que se revelam essenciais para a aferição do interesse público dos negócios em causa, o qual passa, necessariamente, pela cobrabilidade dos valores em dívida à segurança social.

Verificou-se, ainda, que nos imóveis com edificações o cálculo do valor das amortizações, até 31/12/2015, estava a incidir sobre o valor total do imóvel ([105]), procedimento não conforme com o art. 36.º do CIBE que determina que o valor do terreno não está sujeito a amortização. Este facto sobrevaloriza o valor das amortizações do exercício e acumuladas e subvaloriza os resultados líquido do exercício e transitados. Por consulta ao sistema informático (modulo AA) estima-se que o Instituto, em 31/12/2015, tinha pelo menos 34 imóveis nestas situações, com um valor de aquisição de € 6 M, sendo o valor da sobrevalorização das amortizações do exercício de € 19 m e das amortizações acumuladas de € 96 m.

ISSM

Foram selecionados oito números de imobilizado, que correspondem a três imóveis, todos com edificações. Todos os imóveis tiveram como forma de aquisição a compra. Para dois foram adquiridos os terrenos e depois realizada a construção, o terceiro foi submetido a reconstrução. Não foi remetida documentação suficiente que justifique os valores relevados no ativo bruto do balanço para dois dos imóveis. Com efeito, o valor total relevado é de € 9,3 M e a documentação comprovativa de suporte ao registo contabilístico representa apenas 36,2% daquele valor (€ 3,4 M).

Para dois dos imóveis o cálculo do valor das amortizações, até 31/12/2015, estava a incidir sobre o valor total do imóvel, procedimento não conforme com o art. 36.º do CIBE que determina que o valor do terreno não está sujeito a amortização ([106]), o que implica uma sobrevalorização das amortizações e subvalorização dos resultados líquido e transitados.

II

O Instituto de Informática tinha relevado no seu balanço na conta *422 — Edifícios e outras construções* o valor de € 1.335,78, que respeita à "*aquisição e instalação de 2 mastros de bandeira*". Questionado o Instituto sobre a classificação deste bem na conta de edifícios, este informou que a conta patrimonial atribuída ao imobilizado não lhe parece correta e que em 2016 irá proceder à sua correção.

12.2.3.1.2. Dívida de terceiros

O quadro 14 evidencia a evolução das dívidas de terceiros em termos brutos e em termos líquidos no triénio de 2013 a 2015.

Quadro 14 — Dívida de terceiros

(em milhões de euros)

Dívidas de terceiros	31/12/2013		31/12/2014		31/12/2015	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Clientes	949	34	1.144	37	1 264	38
Contribuintes	8 982	5 504	9 163	5 619	9 508	6 036
Prestações sociais a repor	633	176	648	127	673	134
Outros devedores	619	570	617	561	956	896
Outros	3	1	3	1	4	1
Total	**11 187**	**6 285**	**11 575**	**6 345**	**12 405**	**7 105**

Fonte: CSS/2013, CSS/2014 e CSS/2015.

Em 2015, as dívidas de terceiros em termos brutos ascendem a € 12.405 M, mais € 830 M (7,2%) do que no ano anterior, devido, essencialmente, ao aumento da dívida de "*Contribuintes*" (mais € 345 M) e de "*Outros devedores*" (mais € 339 M), estes últimos em virtude dos adiantamentos efetuados no âmbito dos quadros comunitários, em especial do QREN-POPH.

As dívidas mais relevantes reportam-se a "*Contribuintes*" e "*Clientes*", representando, respetivamente, 76,6% e 10,9% do total. As dívidas de terceiros de médio e longo prazo ascendem a € 8.835 M (€ 8.331 M em 2014) e as de curto prazo a € 3.570 M (€ 3.243 M em 2014). Cerca de

44,7% (€ 5.544 M) do total destas dívidas estão registadas como dívidas de cobrança duvidosa e as respetivas provisões ascendem a € 5.300 M (95,6%).

a) Clientes

De acordo com a nota 34 do ADFOC está relevado o montante de € 208 M relativo a dívidas de cobrança duvidosa de MLP, *por prestações de alimentos a menores*, para as quais foram constituídas provisões no valor de € 196 M (94,4%). Este facto revela que a maioria da dívida já está provisionada a 100%, o que significa que tem antiguidade igual ou superior a dois anos. As dívidas de CP incluem também dívidas *por prestações de alimentos a menores* no montante de € 15 M. Todas estas dívidas são divulgadas como cobranças em atraso, não tendo nenhuma ainda sido sujeita a participação para efeitos de execução fiscal, com vista à cobrança coerciva. A Lei 64/2012, de 20/12, veio dar nova redação ao Decreto-Lei 164/99, de 13/05 ([107]), que alterou as diligências a desenvolver pelo IGFSS para cobrança da dívida após a notificação do devedor para efetuar o reembolso. Assim, até à publicação da referida Lei a fase seguinte àquela notificação passava por requerer a execução judicial para reembolso das importâncias pagas. Com a alteração legislativa, esta diligência foi substituída pelo acionamento do sistema de cobrança coerciva, mediante a emissão da certidão de dívida respetiva. A mesma Lei veio ainda dar nova redação ao art. 2.º do Decreto-Lei 42/2001, de 9/02, no qual foi estabelecido expressamente que "*O processo de dívidas à segurança social aplica-se às situações de incumprimento relativas a dívidas, reembolsos, reposições ou restituições de prestações de qualquer natureza pagas pelo Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (…)*".

Passados três anos após a entrada em vigor da Lei 64/2012, não é visível nas demonstrações financeiras que tenham sido acionados os mecanismos de cobrança coerciva legalmente previstos, o que é suscetível de dificultar ou inviabilizar a respetiva cobrança.

Em sede de contraditório, o IGFSS alega que "*A participação de dívida do Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores em sede executiva não é neste momento possível, sendo necessário o estudo do modelo de participação de dívida e alterações nos sistemas informático, designadamente no SEF, que permitam a cobrança desta especificidade (…)*".

O cumprimento da legislação passa pela participação da dívida a execução fiscal, pelo que não pode ser justificação para este incumprimento a adaptação das aplicações informáticas. Nada obsta a que estas participações se efetuam de forma manual.

b) Contribuintes

De acordo com os dados relevados no balanço e divulgados no anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas, a dívida de "*Contribuintes*" representa 31,9% do ativo bruto e 25,2% do ativo líquido. No total da dívida de terceiros, a dívida de "*Contribuintes*" corresponde a 76,6%, em termos brutos (€ 9.508 M), e, a 85,0%, em termos líquidos (€ 6.036 M). Nos referidos documentos é relevada a seguinte informação:

Quadro 15 — Dívida de contribuintes

(em milhões de euros)

Antiguidade da dívida	Dívida			Provisões de cobrança duvidosa
	Conta Corrente	Cobrança Duvidosa	Total	
MLP	3 212	3 530	**6 742**	3 443
CP	2 650	116	**2 766**	29
Total	**5 862**	**3 646**	**9 508**	**3 472**

Fonte: Nota 34 e 35 do ADFOC de 2015

O valor em dívida relevado em conta corrente de MLP (€ 3.212 M) respeita à dívida participada a execução fiscal relativa a contribuintes do setor público com e sem plano prestacional (€ 7 M) e a contribuintes do setor privado com plano prestacional (€ 951 M) ou com garantia/suspensão (€ 2.247 M) ([108]) e ainda ao valor dos planos prestacionais objeto de acordo fora do processo executivo ([109]) do ISSM (€ 8 M). Esta informação não é correta porquanto, por um lado, o valor de € 8 M não é na sua totalidade dívida de MLP, uma vez que inclui, pelo menos, as prestações que se vencem no ano de 2016, que devem ser classificadas como dívida de curto prazo ([110]) e, por outro, porque também o IGFSS e o ISSA têm relevados nas suas demonstrações financeiras valores de acordos prestacionais fora do processo executivo, que ascendem a € 306 M, e para os quais não foi relevado qualquer valor em conta corrente de MLP.

O valor da dívida afeto a conta corrente de CP (€ 2.650 M), foi obtido por via da subtração do valor considerado de MLP (€ 3.212 M) ao valor total da dívida não considerada de cobrança duvidosa (€ 5.862 M), facto que não permite validar a que contribuintes respeita a dívida no montante de € 2.232 M, por inexistência da pertinente informação. Com efeito, apenas existe possibilidade de verificar a identificação dos contribuintes para € 418 M, através dos ficheiros que contêm dados sobre a dívida participada a execução fiscal ([111]). Assim, continua a verificar-se que no âmbito do processo de encerramento de contas não é feita uma validação entre a informação relevada nas demonstrações financeiras e a residente nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF), não se mostrando acolhida a recomendação do Tribunal formulada em Pareceres anteriores ([112]). No âmbito do acompanhamento desta recomendação, o MTSSS informou que a análise cruzada dos dados de contribuintes nos diferentes subsistemas de informação é complexa e que a situação está a ser avaliada pelo II e pelo IGFSS.

Em sede de contraditório o II alega que "*para efeitos de encerramento de contas são criados mapas auxiliares quer de GC quer de SEF. Todos os mapas enviados ao IGFSS são enviados concomitantemente ao TC (…)*".

Sobre o alegado mantém-se a observação de que não é efetuada a validação da informação relevada nas demonstrações financeiras e a residente nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF). Para efeitos de encerramento de contas apenas têm sido disponibilizados ficheiros extraídos de SEF e de SICC, estes últimos relativos a beneficiários (prestações sociais) e não a contribuintes. Aliás, veja-se o também alegado pelo II, a propósito da classificação da dívida contributiva de CP e MLP, quando refere que "*Todas as extrações contabilizadas em SIF com origem em GC podem ser rastreadas até à origem. No entanto, a volumetria envolvida é muito grande não sendo possível a sua extração para ficheiro*".

Está ainda incluída nesta dívida corrente de CP o valor dos acordos prestacionais fora do processo executivo do IGFSS e do ISSA e que se vence depois do ano de 2016, assim como cerca de € 92 M relevados nas demonstrações financeiras do ISSM, que até 2013 foram considerados por aquele Instituto como dívidas de cobrança duvidosa e, por isso, sem enquadramento em dívidas de CP. Sobre este último valor, mantem-se o referido no Parecer sobre a CGE de 2014, uma vez que a manutenção do referido valor em dívida é suscetível de a sobrevalorizar, porquanto o próprio Instituto divulgou no anexo às DF de 2014 ([113]) que este valor inclui dívida que foi paga ou prescrita no decurso dos anos de 2012 a 2014.

Da análise realizada aos ficheiros disponibilizados pelo II no âmbito do encerramento de contas, decorre que € 7.268 M (76,4%) de dívida foram participados a execução fiscal. Deste total, 17,4% tem planos prestacionais ativos em 31/12/2015 e 31,0% está coberta por garantia ou está suspensa.

Do total da dívida participada constata-se que, em 31/12/2015, 50,9% da dívida (€ 3.701 M) tinha antiguidade superior a 6 anos (entre 1976 e 2009). Existiam 2.504.115 processos ativos; destes, 58,3% tinham valores inferiores a € 1.000,00 e representavam 7,4% do valor em dívida (€ 536 M). Os processos com valor igual ou superior a € 1.000,00 e inferior a € 50.000,00 representavam 41,1% e correspondiam a 62,7% (€ 4.556 M) do valor da dívida. Quatro processos tinham valor superior a € 5 M e um valor total de € 30 M. O número de contribuintes responsáveis pelo valor em dívida ascendia a 404.254. Destes, 10.362 tinham um valor em dívida inferior a € 50,00, sendo que 3.026 tinham um valor em dívida inferior a € 0,50. Cerca de 50,6% dos contribuintes tinham dívidas de valores maiores ou iguais a € 1.000,00 e inferiores a € 10.000,00. Sete contribuintes tinham dívidas de valor superior a € 10 M que totalizavam € 102 M.

O critério utilizado para efeitos de cálculo da dívida de cobrança duvidosa reside apenas na dívida que foi participada para efeitos de execução fiscal (SEF), em mora há mais de 6 meses, deixando, no entanto, por provisionar dívida não participada, mas igualmente em mora há mais de 6 meses (GC) ([114]). No entanto, o POCISSSS não estabelece critérios distintos para a dívida participada e não participada ([115]). Questionado o IGFSS sobre se dispunha de informação relativa ao valor total da dívida de cada contribuinte em 31/12/2015, o Instituto informou que esta se encontra "*(…) disponível nos sistemas de suporte de gestão de conta corrente (GC) e dos serviços de execução fiscal (SEF)*" e que "*No âmbito das competências deste Instituto (IGFSS) apenas tem disponível a informação relativa a contribuintes abrangidos no âmbito dos processos executivos*". Considerando que a contabilização da receita contributiva e respetiva dívida relativas ao Continente se encontra relevada, na sua totalidade, quer resida no sistema GC quer resida no sistema SEF, nas demonstrações financeiras do IGFSS, o Instituto apenas tem disponível a informação do sistema SEF, não lhe sendo, assim, possível realizar um controlo da dívida por contribuinte e contabilizar de forma criteriosa a dívida de cobrança duvidosa e respetivas provisões. Este problema é ainda agravado pelo facto de não existir uma comunicação completa de dados entre os sistemas SEF e GC. Com efeito, nos casos em que existe dívida participada a execução fiscal e a mesma se encontra suspensa em virtude de ter sido celebrado um acordo de regularização extraordinária de dívida, fora do processo executivo, os valores cobrados deste acordo são registados no sistema GC e o IGFSS continua a constituir provisões para cobrança duvidosa pelo montante da dívida que está suspensa em execução fiscal. Deste facto decorrem duas inconsistências: uma porque se está a constituir provisões por valores que já estão cobrados; outra porque estão a ser aplicados critérios distintos à dívida que está a ser regularizada ao abrigo de planos prestacionais. No caso dos planos que correm termos dentro do processo executivo (SEF), não são constituídas provisões para cobrança duvidosa; já nos casos em que os planos prestacionais correm termos fora do processo executivo (GC) são constituídas provisões para cobrança duvidosa, através dos processos com dívida suspensa em execução fiscal ([116]).

Quanto aos Institutos das Regiões Autónomas (ISSM e ISSA), não obstante terem acesso à informação quer do sistema GC quer do sistema SEF, os dados disponibilizados pelo II no âmbito do processo de encerramento de contas apenas incluem os relativos ao processo executivo (SEF). O valor divulgado como dívida de cobrança duvidosa (€ 3.646 M) corresponde ao valor que consta dos ficheiros disponibilizados pelo II no âmbito do processo de encerramento de contas dos três institutos extraídos da aplicação SEF ([117]), mas inclui também o valor de € 188 m, que não consta daqueles ficheiros, relativo a regularizações realizadas pelo ISSA e para o qual não foi constituída qualquer provisão.

Em sede de contraditório o ISSA explicita a que respeitam as regularizações, mas não justifica porque foi o valor de € 188 m incluído em dívidas de cobrança duvidosa e não foi constituída qualquer provisão relativamente a estas dívidas.

O não provisionamento de dívida que está "suspensa" por declaração de falência e insolvência, com um elevado grau de incobrabilidade ([118]), é um procedimento contrário ao princípio contabilístico da prudência estabelecido no POCISSSS.

Também, continua a verificar-se o incumprimento do princípio da especialização dos exercícios, tal como previsto no POCISSSS, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2015, relativos aos valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras. Com efeito, os únicos juros relevados na conta *212 — Contribuintes c/c* e *21822 — Contribuintes de cobrança duvidosa* são os juros calculados por dívida paga fora de prazo, em conta corrente (GC). Os juros já vencidos dos valores em dívida registados em conta corrente (GC) e em sede de execução fiscal (SEF) não se encontram, em 31/12/2015, relevados contabilisticamente, não se mostrando acolhida a recomendação formulada pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2013 (70-PCGE/2013).

No âmbito do acompanhamento desta recomendação, o MTSSS informou que durante os exercícios de 2016 e 2017 serão reavaliadas as condições técnicas necessárias para o cumprimento deste princípio contabilístico e que está em curso o levantamento dos respetivos impactos. Assim, a dívida de contribuintes está subvalorizada. Para efeitos de avaliação do impacto da não observância deste princípio contabilístico nas contas da segurança social, foi estimado o valor dos juros vencidos que nos últimos 6 anos não foi objeto de registo contabilístico, tendo como fonte de informação os ficheiros utilizados no encerramento de contas de 2015, relativamente aos valores em dívida ([119]). Para a dívida constituída a partir de 2010 e participada a execução fiscal, estima-se que o valor dos juros vencidos e não contabilizados seja de € 662 M. No entanto, se se considerar também a dívida participada a execução fiscal e constituída até 2009 ([120]) que em 31/12/2015, se encontrava relevada no balanço consolidado, a estimativa do valor dos juros ascende a € 2.019 M. De salientar que o ponto 10 da nota 17 do ADFOC refere que as dívidas de terceiros, designadamente as de contribuintes "*(…) quando correntes não incluem juros por não se considerar material o impacto do desconto*". No entanto, não são apenas as dívidas correntes que não incluem juros, também as dívidas de MLP não incluem qualquer juro, pelo que a nota induz o leitor em erro.

A propósito da relevação contabilística de juros, verifica-se que os saldos das subcontas da conta do razão *21212 — Contribuintes c/c -Juros de mora* destinadas a registar os juros de mora em dívida do regime de segurança social dos trabalhadores independentes e do regime de segurança social de inscrição facultativa apresentam saldos credores (contranatura), que nos três institutos ascendem a € 1,6 M. Este facto projeta a existência de eventuais erros de parametrização de movimentos contabilísticos indexados a esta conta.

Continuou a ocorrer em 2015 um elevado volume de anulações de prescrições contabilisticamente registadas em exercícios anteriores, o que prejudica a correção dos valores anuais reportados, quer quanto aos valores prescritos quer quanto ao valor da dívida relevados no balanço, designadamente quando essas anulações ocorrem em virtude de os valores prescritos já terem sido pagos ([121]). Acresce que o método utilizado no cálculo do valor das prescrições a relevar contabilisticamente não reflete na sua integralidade o valor dos processos prescritos anualmente, nem das anulações determinadas anualmente, não se encontrando cumprido, nesta sede, o princípio da não compensação, previsto no POCISSSS ([122]). Assim, em 2015 foi relevado nas demonstrações financeiras consolidadas como dívida incobrável o valor de € 24 M, mas o valor da dívida prescrita neste ano foi de € 42 M. A diferença resulta da indevida compensação das anulações de prescrições registadas em anos anteriores com as prescrições ocorridas no ano.

Em sede de contraditório o II alega que a dívida "*(…) nunca é deduzida em duplicado. A divida é reduzida no momento da sua prescrição não estando, no entanto paga. O seu pagamento torna-se efetivo com a compensação e nesse momento, a prescrição anterior é anulada*".

Concorda-se com o alegado desde que o pagamento apenas seja registado após o registo da prescrição de dívida. Porém, existem situações em que os pagamentos ocorreram em momentos anteriores ao da participação de dívida e da sua prescrição que, por razões várias, foram registados na conta de clarificação e por essa via o valor do recebimento foi registado e abatido ao valor em dívida. Ora, enquanto a prescrição não é anulada por via da correta afetação do pagamento ao contribuinte e respetivo processo o valor da dívida foi deduzido em duplicado ([123]).

Cerca de 80,9% (€ 34 M) do valor da dívida prescrita em 2015 corresponde a processos que foram instaurados no mencionado ano com períodos da dívida que se situavam entre 1972 e 2010 e abrangeu 13.227 contribuintes. Desta dívida, 69,2% (€ 23 M) era da responsabilidade de 11.322 trabalhadores independentes (85,6%).

Sobre a prescrição de dívida, o Tribunal, no Parecer sobre a CGE de 2010 e 2012 ([124]) formulou recomendações com vista à correção das deficiências então detetadas, quer ao nível das prescrições automáticas quer ao nível das prescrições manuais.

No que respeita à recomendação 58 — PCGE/2010, ainda não foram implementadas as alterações na aplicação informática (SEF) de modo a contemplar todas as situações que dão origem a interrupções ou suspensões de prazos para efeitos de prescrição, o que levou o IGFSS a determinar a cessação do procedimento de prescrição automática, em finais de março de 2012, cujo prazo era contabilizado pela aplicação informática (SEF). No entanto, têm-se mantido as prescrições automáticas à data da instauração dos processos para efeitos de execução fiscal.

No que respeita ao acolhimento da recomendação 57 — PCGE/2010, no sentido de que deveriam ser criados mecanismos de controlo na aplicação SEF que permitissem identificar o despacho que reconheceu a prescrição da dívida, bem como a validação do registo manual da prescrição pelo autor do referido despacho, foi emitida, em junho de 2012, a Orientação Interna 1/DGD/2012, que não acolhia integralmente o teor da recomendação formulada. Por outro lado, dos testes realizados à informação contida na aplicação informática relativamente aos processos prescritos no ano de 2014, verificou-se que a própria Orientação Interna também não estava a ser integralmente cumprida. Com efeito, parte considerável dos processos com linhas de dívida prescrita não dispunha de qualquer informação alusiva à identificação do despacho autorizador da prescrição e a maioria dos processos com prescrição manual registada foi inserida na aplicação informática pelos colaboradores das secções de processo, não havendo naquela registo de qualquer validação posterior pelos coordenadores das secções de processo, pelo que a recomendação do Tribunal continuava por acolher ([125]). Por esta razão, o Tribunal continuou a considerar que o controlo interno nesta matéria era deficiente e suscetível de potenciar a ocorrência de situações de fraude ou corrupção.

Com vista a acautelar que o reconhecimento da prescrição ocorre nos termos da lei e a ultrapassar as deficiências de sistema de controlo interno e a ausência de implementação nas aplicações informáticas das necessárias alterações, quer quanto ao tipo de acontecimentos com influência na contagem dos prazos para efeitos de prescrição quer quanto à criação de perfis que permitam a realização de todos os registos e validações necessários, o IGFSS e o ISS em 2015 emitiram a *Orientação Conjunta — Prescrição Procedimentos* que define os procedimentos a adotar pelos dois institutos em matéria de prescrição, com efeitos a partir de 01/12/2015.

Sobre o conteúdo e os eventuais impactos na conta da segurança social de 2015 desta Orientação Conjunta foram solicitados esclarecimentos ao IGFSS, que prestou a seguinte informação:

♦ As validações das prescrições efetuadas pelas secções de processo incluem a verificação de todos os atos praticados relevantes para o efeito, mesmo aqueles que ainda não se encontram relevados na aplicação informática pelo II;

♦ A partir da entrada em vigor da Orientação Técnica 3/CD/2015, de 20/11/2015, os coordenadores das secções de processo passaram a validar todas as propostas de declaração de prescrição, uma vez que apenas os referidos coordenadores têm perfil para registar a prescrição no sistema (SEF). Foi ainda instituído um procedimento interno de verificação, por parte da Direção de Qualidade e Comunicação, de 10 processos executivos por secção de processo por trimestre com dívida prescrita;

♦ Com as novas orientações em vigor, desde 01/12/2015, foram declarados prescritos processos, durante o mês de dezembro de 2015 no valor de € 2 M.

Conclui-se, assim, que o IGFSS e o ISS implementaram, no final de 2015, procedimentos com vista a acautelar as insuficiências e fragilidades dos sistemas aplicacionais e do sistema de controlo interno na área da prescrição de dívida contributiva. Porém, no âmbito da conta da segurança social de 2015, os efeitos destes procedimentos são reduzidos, uma vez que o valor prescrito em dezembro de 2015 pelas secções de processo representa apenas 6,3% do total anual do IGFSS.

c) Prestações sociais a repor

As "*Prestações sociais a repor*" registam, em termos brutos, uma evolução crescente ao longo do triénio, com um aumento de 3,8% de 2014 para 2015, atingindo, neste ano, o valor de € 673 M (€ 648 M em 2014). Cerca de € 581 M (86,3%) destas dívidas estão relevadas como de cobrança duvidosa (€ 568 M, 87,7%, em 2014), representando as respetivas provisões acumuladas 92,9% do seu valor (€ 539 M).

Desde 2012, na sequência de recomendações do Tribunal de Contas, para efeitos de cálculo dos valores das provisões para cobrança duvidosa, as instituições de segurança social passaram a utilizar os dados extraídos das contas correntes dos beneficiários (SICC) ([126]) e não os das contas do razão (SIF), como até então. A alteração deste procedimento deu origem ao apuramento de desvios entre os valores em dívida residentes no sistema de conta corrente (SICC) e os relevados nas demonstrações financeiras (SIF). O ISS, no Relatório de Gestão de 2015 ([127]), a propósito da qualidade dos dados e do nivelamento de saldos entre estes dois sistemas, refere que "*Em resultado das migrações aplicacionais e da contabilização descentralizada em termos orgânicos com aplicação de diferentes metodologias contabilísticas, verificou-se ao longo dos anos um acumular do desvio entre valores residentes em conta corrente (SICC) e os refletidos contabilisticamente*".

Verifica-se que as três instituições que relevam dívidas de prestações sociais a repor, ISS, ISSA e ISSM, utilizam, para efeitos de cálculo das respetivas provisões, os ficheiros extraídos do sistema de conta corrente (SICC). Porém, os desvios apurados não são refletidos nas demonstrações financeiras da mesma forma pelos institutos referidos. Assim, o ISSA tem vindo a ajustar anualmente o valor da dívida nas demonstrações financeiras em função dos desvios, o ISSM apenas procedeu ao ajustamento no primeiro ano em que este procedimento foi implementado e o ISS não fez qualquer ajustamento às dívidas de terceiros no SIF, mas tem vindo a constituir provisões extraordinárias com vista a igualar o valor líquido da dívida de cobrança duvidosa relevado nas demonstrações financeiras com o valor calculado com base nas contas correntes dos beneficiários. Em 2015, no ISSA e no ISSM os saldos relevados no SIF eram inferiores aos de SICC, no valor de € 76 m ([128]) e € 24 m, respetivamente, procedendo o primeiro instituto ao nivelamento de saldos através de um lançamento de um proveito extraordinário no valor de € 76 m. No ISS, o valor dos saldos relevado no SIF está sobrevalorizado em € 93 M, quando comparado com o valor dos saldos de SICC, conforme é divulgado no relatório de gestão do Instituto.

O ISS tem vindo ao longo dos últimos anos a divulgar nos seus relatórios que, para colmatar este constrangimento, está em desenvolvimento desde 2010 um programa que visa o nivelamento entre os dois sistemas e que está dependente do desenvolvimento da programação por parte do II ([129]).

Não estando garantida a fiabilidade das demonstrações financeiras, o Tribunal formulou uma recomendação no Parecer sobre a CGE de 2013 (71/PCGE/2013) no sentido de que fossem implementados procedimentos com vista à correção das inconsistências detetadas. O MTSSS, em sede de acompanhamento das recomendações, informou que o programa de retificação de saldos, que visa corrigir as inconsistências entre os dois sistemas, está em curso "*(…) com o ISS, IP e o IGFSS, IP em ciclos de levantamento de requisitos e desenvolvimento*".

O valor das provisões para dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pensões continua a ser calculado pelo método das contas do razão (SIF), o que não permite relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída nem validar a referida dívida e, consequentemente, a correção do valor das provisões constituídas. Em sede de acompanhamento da recomendação formulada no Parecer sobre a CGE de 2013 (72-PCGE/2013) o MTSSS informou que se "*(…) encontra em desenvolvimento o novo Sistema de Informação de Pensões (…)*" e que na nova solução se pretende que "*(…) a qualquer momento seja possível identificar os movimentos que deram origem ao provisionamento garantindo a obtenção de NISS e Ano/Mês Referência ou outra informação que venha a ser relevante para a justificação da conta*".

Ainda a propósito da fiabilidade dos valores divulgados sobre as provisões constituídas, verifica-se que o valor das provisões acumuladas de prestações sociais de MLP a repor relevado no balanço e na nota 35 do ADFOC (€ 530.570.234,84) não é coincidente com a mesma informação divulgada na nota 34 do mesmo anexo (€ 531.131.656,44).

Dando continuidade ao processo iniciado em 2014 de participação de dívida a execução fiscal ([130]) originada em pagamentos indevidos a beneficiários, em 2015 foi participada dívida a execução fiscal no montante de € 15 M. O valor cobrado foi de € 2 M (€ 0,8 M de processos instaurados em 2015 e € 1,2 M de processos instaurados em 2014) e o valor anulado de € 0,8 M (€ 0,3 M de processos instaurados em 2015 e 0,5 M de processos instaurados em 2014). Em 31/12/2015, o valor em dívida de prestações sociais a repor participada a execução fiscal era de € 25 M, representando cerca de 3,7% do valor da dívida do ativo bruto na mesma data (€ 673 M), indicador que mostra a ineficácia da segurança social na cobrança dos valores indevidamente abonados.

d) Outros devedores

A conta de "*Outros devedores*" evidencia um acréscimo de 55,0% de 2014 para 2015 (mais € 339 M), atingindo, em termos brutos o valor de € 956 M (€ 617 M em 2014), € 372 M contabilizados como de médio e longo prazo (€ 367 M em 2014) e € 585 M como de curto prazo (€ 250 M em 2014). O acréscimo tão significativo da dívida de curto prazo resulta dos adiantamentos efetuados pela segurança social no âmbito dos quadros comunitários, em especial do QREN-POPH.

Apesar do montante de dívida de MLP ser bastante significativo, o valor das dívidas de cobrança duvidosa é de apenas € 65 M. Tal facto resulta da existência de dívidas avultados por parte de outras entidades públicas à segurança social, algumas delas já com antiguidade superior a 30 anos. A nota 36 do ADFOC divulga as dívidas mais relevantes e dá algumas evoluções sobre as mesmas. Contudo, constata-se que, passados quase 9 anos após as recomendações do Tribunal de Contas, formuladas no Relatório Auditoria à Área dos Devedores (não contribuintes) à Segurança Social ([131]), aos Ministros do Trabalho e da Solidariedade Social e da Saúde, as mesmas ainda não foram acolhidas. Com efeito, naquele relatório foi recomendado àqueles membros do Governo que promovessem diligências e/ou tomassem decisões que permitissem resolver os diferendos existentes entre os dois ministérios relativamente às seguintes dívidas relevadas no balanço da segurança social:

♦ Adiantamentos concedidos, no período de 1980 a 1982, como indemnização pela Segurança Social a diversas Misericórdias, no montante de € 406.086,33, pelos prejuízos causados pela transferência para o Estado, nos anos de 1974/1975, dos hospitais que lhe pertenciam;

♦ Encargos com as despesas de saúde dos beneficiários da Caixa de Previdência do Pessoal dos TLP, no montante de € 88.652.877,04, que passaram a partir de 1979 para a responsabilidade do Orçamento do Estado.

No referido relatório foi ainda recomendado ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade que diligenciasse pela regularização das dívidas das seguintes entidades:

♦ Direção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores, relativa a encargos, no valor de € 1.825.029,00, com o subsídio de desemprego, daquela Região Autónoma, referente ao período de 01/05/1981 a 31/12/1984;
♦ Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela, referente aos montantes adiantados, no valor de € 5.714.939,29, no período de 1989 a 1993, cujo escopo foi, tão só, o de obviar aos constrangimentos então verificados (alegadamente, dificuldades de natureza cambial), pelo que os mesmos tiveram sempre um caráter provisório e reembolsável.

Em sede de Parecer sobre a CGE, o Tribunal tem reiterado anualmente a recomendação no sentido de que deve diligenciar-se pela resolução das situações que permanecem em dívida há longos anos ([132]). Em sede de acompanhamento desta recomendação, o MTSSS informou que continuam a desenvolver-se "*(…) as diligências com vista à respetiva regularização*" e que relativamente "*(…) à dívida da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminho de Ferro de Benguela, foi, em maio de 2016, dado inicio à constituição de um Grupo de Trabalho, composto por um representante do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, um representante do Ministério dos Negócios Estrangeiros e um representante do IGFSS, tendo como objetivo principal a definição de um plano de pagamentos para a regularização da dívida contraída pela CPPCB*".

Para além das dívidas suprarreferidas, permanece ainda um valor em dívida do Ministério da Agricultura de cerca de € 85 M, relativo à aplicação do Decreto-Lei 159/2001, de 18/05, sendo recorrentemente divulgado no ADFOC que "*Está em curso o processo de análise da dívida em causa através dos códigos de classificação de regimes incluídos*". No entanto, não se dá qualquer nota sobre os progressos alcançados anualmente que permitam aferir sobre a sustentabilidade da continuação da relevação deste valor nas demonstrações financeiras.

Relativamente às dívidas incluídas em cobrança duvidosa (€ 65 M), de acordo com o balanço e a nota 35 do ADFOC, o montante das provisões acumuladas de MLP (€ 59.389.811,27) não é coincidente com a desagregação divulgada na nota 34 do mesmo (€ 58.828.389,70), situação que prejudica a fiabilidade das demonstrações financeiras. Ambos os valores excedem os 95% do valor considerado de cobrança duvidosa de MLP divulgado em todos os documentos referidos (€ 61 M), o que reflete a antiguidade da dívida. Ao montante de MLP acrescem ainda € 4 M de dívidas de CP. As dívidas são, essencialmente, provenientes de entidades empregadoras, em virtude de aplicação do art. 63.º do Decreto-Lei 220/2006, de 3/11 ([133]) (€ 50 M), contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos (€ 7 M), rendas de imóveis (€ 4 M) e vencimentos a repor (0,9 M). Todas estas dívidas se encontram divulgadas como cobranças em atraso, o que pressupõe que não foram participadas para efeitos de execução fiscal, não sendo, assim, acionados pelas instituições de segurança social os mecanismos legais com vista à sua recuperação, os quais passam pela participação de dívida a execução fiscal. Ora, a possibilidade legal de cobrança, por esta via, de dívida à segurança social, abrange todas as suprarreferidas tipologias de dívida ([134]). A não participação célere a execução fiscal é suscetível de dificultar ou inviabilizar a respetiva cobrança.

No que respeita às dívidas provenientes de vencimentos a repor, o Tribunal, no Parecer sobre a CGE/2014 formulou uma recomendação (78-PCGE/2014) ao MTSSS no sentido de que devem ser instaurados processos de cobrança coerciva visando a recuperação de todas as quantias indevidamente pagas pelas instituições de segurança social independentemente da sua natureza.

12.2.3.1.3. Disponibilidades

O grupo patrimonial *Disponibilidades*, cuja composição se apresenta no quadro infra, continua a revelar-se o mais expressivo no cômputo do ativo líquido (68,8%). Em 2015, cifrou-se na ordem dos € 16.495 M tendo aumentado 5,2% (€ 814 M) face ao ano anterior.

Quadro 16 — Disponibilidades

(em milhões de euros)

Disponibilidades	Valor			Δ 2015/2014	
	2013	2014	2015	Valor	%
Títulos negociáveis	**12 075**	**13 533**	**13 498**	**- 35**	**-0,3**
Ações	1 817	1 450	1 267	- 183	-12,6
Obrigações e títulos de participação	0	0	0	0	0,0
Títulos da dívida pública	10 088	11 936	12 058	122	1,0
Outros Títulos	17	0	17	17	19.083,6
Outras aplicações de tesouraria	154	147	156	9	6,3
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	**1 755**	**2 148**	**2 997**	**849**	**39,5**
Depósitos em instituições financeiras	1 752	2 147	2 995	848	39,5
Caixa	4	1	2	1	202,2
Total	**13 830**	**15 681**	**16 495**	**814**	**5,2**

Fonte: CSS 2013 a CSS 2015.

O maior contributo deste acréscimo resulta dos *depósitos em instituições financeiras* (39,5%), uma vez que o IGFSS no final de 2015 não tinha qualquer valor aplicado em CEDIC ([135]). O DLEO de 2015, à semelhança dos relativos a anos anteriores, continua a estabelecer que "*(…) fica o IGFSS, IP autorizado a constituir depósitos bancários exclusivamente necessários à atividade dos serviços da segurança social*" ([136]). Em 2015, o IGFSS fez aplicações em CEDIC, no entanto, com o reembolso no final de novembro estas aplicações cessaram ([137]). Questionado o IGFSS por que não foram os excedentes de tesouraria aplicados no IGCP, o Instituto remeteu para a explicação dada no Parecer sobre a CGE de 2014 ([138]) e enviou, desta feita, o Despacho 23/2013/SESS, de 23/02/2013. Este despacho homologou a proposta do IGFSS, para o exercício de 2013, na qual se estabelecia como meta uma concentração no IGCP de 50% do total das disponibilidades do sistema financeiro. Concomitantemente, o IGFSS alegou que "*(…) no âmbito da vigência do PAEF, foi necessário uma articulação específica com o IGCP, consubstanciada na constituição de CEDIC, de forma a permitir a consolidação dos referidos certificados de depósito no âmbito da administração pública, com reflexos em termos de diminuição do rácio da dívida pública. A alteração que foi feita ao nível do DL de Execução Orçamental de 2013, cuja redação se tem mantido, pretendeu enquadrar as referidas aplicações as quais constituem uma exceção à regra de maximização dos excedentes da segurança social*". Alega ainda que esta política foi homologada superiormente pelo despacho já mencionado "*(…) de forma a poder-se admitir, transitoriamente, taxas de rendibilidade mais reduzidas, decorrentes das aplicações em CEDIC, em simultâneo com os depósitos bancários de curto prazo em entidades do sistema financeiro, com taxas de rendibilidades superiores*" e informou que o custo de oportunidade decorrente de aplicações financeiras em CEDIC entre 2012 e 2015 ascendeu a € 8.473 m ([139]).

Reitera-se a posição assumida no Parecer sobre a CGE/2014 de que atento o preceito legal (n.º 5 do art. 53.º do DLEO) as aplicações de fundos em depósitos bancários encontram-se confinadas exclusivamente ao necessário à atividade dos serviços da segurança social, não justificando quaisquer outros objetivos a sua constituição.

Os *Títulos de dívida pública*, parcela mais relevante (73,1%), que no ano anterior teve um aumento muito significativo (18,3%), em resultado da aplicação da Portaria 216-A/2013, de 02/07 ([140]), no ano de 2015 o valor afeto àqueles ativos manteve-se estável (mais 1%)

12.2.3.1.3.1. Reconciliações bancárias

No final do exercício de 2014, estavam por reconciliar 269.334 documentos, correspondendo a um valor absoluto de € 503 M, em 66 contas bancária. No exercício de 2015 foram reconciliados 254.551 documentos, em 63 contas bancárias, perfazendo o montante absoluto de € 446 M, representando 94,5% e 92,6%, respetivamente, no número e valor dos documentos *reconciliados* face aos *não reconciliados* no final do exercício de 2014. Para o efeito, concorreu em grande medida a regularização dos movimentos constantes na conta bancária titulada pelo IGFSS, no montante de € 177 M (banco) e € 181 M (contabilidade), respeitantes à conta que acolhe a cobrança da receita contributiva através do meio de pagamento *multibanco*.

Quadro 17 — Reconciliações bancárias (em número e valor ([141]))

(em unidades e milhões de euros)

	Banco		Contabilidade		Total	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
Documentos por reconciliar em 31/12/2014	**3 416**	**235**	**265 918**	**268**	**269 334**	**503**
IGFSS	*2 503*	*228*	*263 037*	*253*	*265 540*	*481*
ISS	*913*	*7*	*2 881*	*15*	*3 794*	*22*
Documentos reconciliados em 31/12/2015	**1 639**	**206**	**252 912**	**240**	**254 551**	**446**
IGFSS	*1 113*	*201*	*250 298*	*225*	*251 411*	*426*
ISS	*526*	*5*	*2 614*	*15*	*3 140*	*20*
Documentos por reconciliar em 31/12/2015	**3 380**	**54**	**46 138**	**57**	**49 518**	**111**
IGFSS	*2 373*	*41*	*44 357*	*51*	*46 730*	*93*
ISS	*1 007*	*13*	*1 781*	*5*	*2 788*	*19*

Fonte: SIF

No final de 2015 encontravam-se por reconciliar 49.518 documentos que somam o valor absoluto de € 111 M, em 63 contas bancárias. No IGFSS destaca-se, pela grandeza em termos de volume financeiro, a conta bancária que acolhe a receita contributiva realizada através dos CTT, na qual subsistem os movimentos por reconciliar que reportam a 2007 (€ 8 M, no banco e € 9 M, na contabilidade) e 2008 (€ 15 M, no banco e € 15 M, na contabilidade). No ISS, 59,3% do valor absoluto corresponde a importâncias constantes na conta bancária que respeita a reembolsos efetuados por entidades estrangeiras no âmbito dos instrumentos internacionais da segurança social, dos quais alguns remontam a 2012, predominando, porém os relativos a 2015 (€ 10 M). Comparando com o ano anterior, verifica-se uma diminuição do número e do valor dos documentos por reconciliar, na ordem dos 81,6% e 77,9%, respetivamente, tendo para o efeito contribuído a redução de documentos por contabilizar no IGFSS, existentes na contabilidade, em número (83,1%) e em valor absoluto (79,7%) e no banco, em número (5,2%) e em valor (82,0%), bem como o número de contas por reconciliar (4).

Não obstante a substancial melhoria verificada, constata-se que em 31/12/2015 o saldo contabilístico de disponibilidades ainda se encontrava sobrevalorizado em € 775 m, decorrente da deficiência de *software* que ocorreu nas extrações contabilísticas efetuadas nos anos de 2007 e 2008. No âmbito do acompanhamento de recomendações (71-PCGE/2013), o MTSSS informou que "*Atualmente, eventuais falhas de extração são reportadas mensalmente ao II, sendo alvo de análise e correção na sequência de reuniões periódicas de trabalho, havendo um total controlo dos procedimentos de extração dos interfaces GT, SEF e GC*".

Por outro lado, continuam por identificar verbas ([142]) constantes das contas bancárias (20) — algumas remontam a 2008 — que não têm o correspondente reflexo nas demonstrações financeiras, traduzindo-se numa subvalorização do saldo de *Disponibilidades*, no montante de € 16 M. Este valor apresenta um acréscimo relativamente ao período homólogo de 72,1% (€ 9 M, em 2014) e resulta de receita primordialmente proveniente de países estrangeiros em 2015. No que respeita ao saldo de execução orçamental a subvalorização é de € 5 M ([143]), e apresenta um decréscimo de 15,1%, face ao período homólogo (€ 6 M, em 2014). No âmbito do acompanhamento de recomendações (71-PCGE/2013) o MTSS informou que "*Têm vindo a ser estabelecidos acordos com entidades públicas (ACT, Ins Justiça, por ex.) que transferem valores para as contas do IGFSS, no sentido de (…) disponibilizarem informação que permita identificar a natureza da cobrança e a consequente contabilização*".

Quadro 18 — Subvalorização de saldos em disponibilidades (IGFSS e ISS)

(em milhões de euros)

Entidade	Contas do razão com saldo negativo	Extrato bancário (entradas)	Ano do depósito dos valores
IGFSS	-1	3	2008 a 2015
ISS	0	13	2008 a 2015
Total	-1	**16**	
Subvalorização de disponibilidades		**16**	
Subvalorização de saldo orçamental		**5**	

Fonte: CSS e SIF.

De salientar que a omissão de registos contabilísticos propicia saldos contra natura nalgumas contas do razão (5), que apresentam valores negativos na ordem dos € 1 M, conforme se verifica no quadro anterior.

Face ao exposto, conclui-se que em 2015 o saldo da conta de disponibilidades está afetado de uma sobrevalorização de € 775 m e de uma subvalorização de € 16 M e que o saldo de execução orçamental está afetado por uma sobrevalorização de € 775 m e de uma subvalorização de € 5 M.

12.2.3.1.4. Custos diferidos

Os custos diferidos ascendem a € 1.498 m. Este montante está sobrevalorizado em cerca de € 193 m (mais 12,9%). Esta sobrevalorização decorre de valores relativos a obras e projetos de arquitetura cujos custos foram diferidos por vários anos. No entanto, tendo já decorrido o período do tempo útil determinado para a imputação dos custos aos exercícios respetivos, essa operação não foi realizada. Esta situação verificou-se no ISS (€ 158 m) ([144]) e no ISSA (€ 35 m) ([145]).

Questionados os institutos, o ISS veio informar que o "*O sistema SIF-SAP assume lançamentos na conta 272* para pequenas reparações de imobilizado de terceiros e pequenas reparações em imobilizados próprios. Sempre que há mais do que uma obra associada a um número de imobilizado o sistema não realiza a amortização para além da sua vida útil*". Informou ainda que vai avaliar a possibilidade de "*(…) ser lançada uma amortização extraordinária para a regularização contabilística do valor*".

O ISSA informou que a razão "*(…) de não depreciação nos anos corretos deveu-se ao facto de aquando a transferência dos imobilizados da empresa 4050 (IGFSSA) para a 4070 (ISSA) o sistema assumiu, como data de inicio de depreciação, a data da criação dos imobilizados (anos*

2008 e 2010), o que impediu que os imobilizados continuassem a amortizar nos anos de 2014 e 2015". O Instituto informou que, entretanto, já procedeu à regularização.

As falhas de imputação dos custos diferidos nos exercícios económicos respetivos, para além de sobrevalorizarem o ativo na conta de custos diferidos, sobrevalorizam os resultados líquidos dos anos anteriores e, subsequentemente, os resultados transitados.

12.2.3.2. Fundos próprios e passivo

12.2.3.2.1. Fundos próprios

Os "*Fundos próprios*" ascendem a € 22.800 M e evidenciam um acréscimo de 6,8% relativamente ao ano de 2014 (mais € 1.457 M). A conta "*Património*" é a mais significativa, representando cerca de 64,8% (€ 14.771 M) dos fundos próprios e releva um acréscimo, em relação ao ano de 2014, de 13,9% (mais € 1.806 M), devido essencialmente à integração do resultado líquido do FEFSS de 2014 no património do Fundo. O total das contas de "*Resultados*" é a segunda parcela mais significativa (€ 6.980 M), apresentando um decréscimo de 4,5% (menos € 328 M), induzido, essencialmente, pela redução verificada no resultado líquido do exercício (menos € 606 M).

Em 2015 foi publicado e entrou em vigor o novo regime do Fundo de Garantia Salarial ([146]), nos termos do qual o fundo goza de personalidade jurídica e autonomia administrativa, patrimonial e financeira e capacidade judiciária ([147]), o que se revela compatível com a Diretiva 2008/94/CE, que faz impender sobre os Estados-Membros o dever de criação de uma "*instituição*". Contudo, apesar de a Diretiva inculcar, na alínea a) do seu art. 5.º que a instituição tem património próprio, e não obstante a previsão legal nacional da sua autonomia financeira e patrimonial, regista-se que, por um lado, uma parte do financiamento, tal como prevista no art. 14.º, n.º 2 do regime, não se encontra ainda regulada ([148]) e, por outro, que o Fundo não dispõe de património próprio, sendo este de difícil constituição, designadamente atento o facto de os saldos gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o orçamento da segurança social ([149]). Em sede de acompanhamento de recomendação formulada no Parecer sobre a CGE de 2013 (75-PCGE/2013), o MTSSS informou encontrar-se em fase de avaliação os termos do financiamento do Fundo para elaboração da proposta de Portaria que fixa aquele financiamento.

Dada a inexistência de relevação contabilística do valor dos juros vencidos e não pagos, provenientes de dívida contributiva, em 31 de dezembro de cada exercício económico, os *Resultados transitados* encontram-se afetados na exata medida do valor desses juros que deveriam ter sido relevados nas demonstrações financeiras respetivas ([150]).

Os *Resultados transitados* não incorporam o valor de € 4 M relativos a anulação de coimas e de custas de processos instaurados entre 2008 e 2014, em virtude de terem sido relevados na conta *69734-Custos e Perdas extraordinárias — Correções de anos anteriores - Contraordenações* ([151]); por outro lado, incorporam o valor de € 5 M, relativo à constituição, em 2015, de *Provisões para riscos e encargos* para pensões futuras, alegadamente com base na IPSAS 25 e na NCP 19 do SNC-AP, normas estas que não se revelam aplicáveis no caso vertente, e € 0,8 M de custos com pensões que se venceram e foram pagas no exercício de 2015 ([152]). A nota 38 do ADFOC inclui uma incorreção quanto à natureza do montante incluído na conta de *Resultados transitados* ao mencionar que "*Foram constituídas provisões para riscos e encargos relativas a processos judiciais*" quando essas provisões foram constituídas para pensões futuras ([153]).

12.2.3.2.2. Passivo

O "*Passivo*" ascende a € 1.189 M, é constituído por "*Provisões para riscos e encargos*" (€ 26 M), pelas "*Dívidas a terceiros — Curto prazo*" (€ 281 M) e pelos "*Acréscimos e diferimentos*" (€ 882 M) e evidencia um acréscimo de cerca de € 92 M (8,4%) em relação a 2014. Em termos relativos, o aumento mais significativo ocorreu nas "*Provisões para riscos e encargos*" (51,0%, mais € 8,8 M). Em termos absolutos, o aumento mais relevante verificou-se nos "*Acréscimos e diferimentos*" (€ 96 M). As "*Dívidas a terceiros"* reduziram € 13 M (4,4%).

Nos *Acréscimos e diferimentos* verificou-se um decréscimo de € 2 M nos *Acréscimos de custos*, em resultado da redução de pessoal ocorrida em 2015 (menos 919 efetivos, 8,5%), e um acréscimo de € 98 M nos *Proveitos diferidos*, com especial incidência *nos saldos de programas* (mais € 58 M) e de *ações de formação profissional* (mais € 47 M), já que os *Juros vincendos*, relativos a acordos prestacionais fora do processo executivo, reduziram € 7 M. Salienta-se que a redução dos juros não ocorreu pela imputação aos proveitos do exercício dos juros recebidos no ano de 2015, uma vez que a conta *7953 — Proveitos e ganhos extraordinários — Juros vincendos* não apresenta qualquer valor. Regista-se que já no ano anterior este movimento contabilístico também não ocorreu ([154]). O Tribunal, em Pareceres anteriores, tem vindo a pronunciar-se sobre a deficiente contabilização destes juros ([155]), pelo que se mantêm as reservas quanto à fiabilidade do valor relevado das DF relativo aos proveitos diferidos com origem em juros vincendos.

As *Provisões para riscos e encargos* incorporam o valor de € 5 M para fazer face a pensões futuras, metodologia contabilística iniciada neste exercício pelo ISSA, alegadamente com base na IPSAS 25 e na NCP 19 do SNC-AP, normas estas que não se revelam aplicáveis no caso vertente, e prejudicam a comparação com o ano anterior. Sobre esta matéria cfr. os pontos *12.2.1. — Consolidação de contas*, *12.2.3.2.1. — Fundos próprios* e *12.2.4. — Demonstração de resultados*.

De acordo com a nota 6 do ADFOC, no saldo das dívidas a terceiros relativo a *prestações sociais a pagar* a beneficiários foi efetuado um ajustamento, em virtude da existência de um desvio entre o saldo relevado no sistema de informação financeira (SIF) e o constante do sistema de contas correntes de beneficiários (SICC) no montante de € 0,5 M. Desde 2013 que estes movimentos são recorrentes, apresentando a conta *266 — Prestações sociais a pagar* sobrevalorizações ou subvalorizações ([156]). Também na conta *2685 — Outros credores — créditos não reclamados* ([157]) se verificam desvios entre SIF e SICC. Os ajustamentos publicados na nota 6 do ADFOC referem-se apenas aos realizados para efeitos de contabilização da prescrição destes valores a favor da segurança social no ano de 2015 ([158]). No entanto, o ISS refere no seu relatório de gestão que o desvio, no final de 2015, dos valores devolvidos, entre SIF e SICC é de € 4 M ([159]). A causa dos desnivelamentos de saldos entre os dois sistemas encontra-se descrita no ponto *12.2.3.1.2. — Dívidas de terceiros, C) Prestações sociais a repor.*

12.2.4. Demonstração de resultados

O quadro seguinte espelha os proveitos e ganhos, os custos e perdas provenientes da atividade desenvolvida pelas entidades incluídas no perímetro de consolidação da SS ao longo do triénio 2013/2015, bem como o valor dos respetivos resultados operacionais, financeiros, extraordinários e líquidos.

Quadro 19 — Demonstração de resultados da segurança social — 2013 a 2015

(em milhões de euros)

	Valor			Variação 2014/13		Variação 2015/14	
	2013	2014	2015	Valor	%	Valor	%
Custos e Perdas							
Transferências correntes/Subsídios concedidos e prestações sociais	24 286	23 724	23 056	-562	-2,3	-668	-2,8
Custos com o pessoal	267	280	240	13	5,0	-40	-14,4
Fornecimentos e serviços externos	79	78	70	0	-0,5	-8	-10,0
Provisões do exercício	709	469	323	-240	-33,8	-147	-31,2
Amortizações do exercício	18	18	17	0	1,3	-1	-5,8
Outros custos e perdas operacionais	84	11	43	-73	-87,3	33	305,9
Total dos custos operacionais	**25 442**	**24 580**	**23 749**	**-862**	**-3,4**	**-831**	**-3,4**

(em milhões de euros)

	Valor			Variação 2014/13		Variação 2015/14	
	2013	2014	2015	Valor	%	Valor	%
Custos e perdas financeiras	600	305	499	-296	-49,2	195	63,8
Custos e perdas extraordinárias	6 249	3 912	4 314	-2 337	-37,4	403	10,3
Total dos Custos e Perdas	**32 291**	**28 796**	**28 563**	**-3 495**	**-10,8**	**-233**	**-0,8**
Proveitos e Ganhos							
Impostos e taxas	14 997	14 262	14 371	-736	-4,9	110	0,8
Transferências e subsídios correntes obtidos	10 916	10 421	9 594	-495	-4,5	-827	-7,9
Outros proveitos e ganhos operacionais	212	215	142	3	1,5	-73	-34,0
Total dos proveitos operacionais	**26 125**	**24 898**	**24 107**	**-1 228**	**-4,7**	**-790**	**-3,2**
Proveitos e ganhos financeiros	1 378	2 038	993	660	47,9	-1 045	-51,3
Proveitos e ganhos extraordinários	6 427	3 932	4 928	-2 495	-38,8	996	25,3
Total dos Proveitos e Ganhos	**33 931**	**30 868**	**30 029**	**-3 063**	**-9,0**	**-840**	**-2,7**
Resultados operacionais	683	318	358	-365	-53,5	40	12,7
Resultados financeiros	778	1 733	494	955	122,8	-1 239	-71,5
Resultados extraordinários	179	21	614	-158	-88,3	593	2 829,2
Resultado líquido do exercício	**1 640**	**2 072**	**1 466**	**432**	**26,4**	**-606**	**-29,3**

Fonte: CSS/2013, CSS/2014 e CSS/2015.

Os totais dos custos e dos proveitos apresentaram uma redução, sendo esta mais expressiva nos proveitos (menos 2,7%) e em concreto nos proveitos e ganhos financeiros, em resultado da menor valorização de valias potenciais de ativos financeiros. Em sentido inverso evoluíram os proveitos e custos extraordinários, alavancados pelo acréscimo de registos de correção de declarações de remunerações relativas a anos anteriores ([160]). Nos custos e proveitos operacionais verificou-se uma redução generalizada, com exceção dos impostos e taxas e outros custos, sendo as reduções mais significativas nas transferências correntes concedidas e obtidas.

Na sequência das verificações e análises realizadas observa-se o seguinte:

♦ Verificaram-se melhorias ao nível do cálculo das amortizações para os imóveis adquiridos em estado de uso, relativamente aos transferidos do ISS para o IGFSS, no entanto, há ainda que ter em conta o estado de conservação dos edifícios, aquando da transferência, na medida em que estas situações podem ter impacto no cálculo das amortizações do exercício. Continuam a existir deficiências no cálculo das amortizações decorrentes da incorporação no valor da parcela de terreno de alguns imóveis de valores provenientes de imobilizado em curso, o que subvaloriza o valor das amortizações do exercício e sobrevaloriza os resultados operacionais e o resultado líquido do exercício. Por outro lado, continuam estão a ser efetuadas indevidamente amortizações: sobre a parcela correspondente ao valor do terreno incumprindo o disposto na alínea g) do art. 36.º do CIBE; relativas a imóveis que foram transferidos em duplicado do ISS para o IGFSS; e de imóveis já alienados e/os cedidos, o que sobrevaloriza o valor das amortizações do exercício e subvaloriza o valor dos resultados operacionais e do resultado líquido do exercício;

♦ A metodologia de cálculo para apuramento das menos e das mais valias desvirtua o valor total dos custos e dos proveitos extraordinários, em virtude de ser realizado em separado por cada parcela do imóvel a que corresponde o valor do edifício e o valor do terreno. Este método pode ocasionar resultados diferentes para o mesmo imóvel, o que não é correto, e potencia a ocorrência de situações em que apenas uma das parcelas é objeto de registo contabilístico de abate;

♦ A conta *697 — Custos e perdas extraordinárias — Correções de exercícios anteriores* releva o valor de € 4,5 M relativo a anulação de coimas e custas de processos de contraordenações, do ISSA, que desde 2008 vinham sendo registadas indevidamente como proveito, devido a um erro de parametrização de movimentos contabilísticos ([161]). Este valor engloba € 4 M de coimas e custas de anos anteriores que, face à sua materialidade, deveria ter sido registado na conta *592 — Resultados transitados*. A sua indevida contabilização na conta *697 — Custos e perdas extraordinárias — Correções de exercícios anteriores* produz um impacto negativo no resultado líquido do exercício ([162]);

♦ A conta *633113 — Prestações sociais — Pensões* não releva qualquer custo correspondente às pensões pagas pelo ISSA aos beneficiários no ano de 2015 (€ 0,8 M). Neste ano, o Instituto reconheceu nas suas demonstrações financeiras o valor de € 5 M de provisões para *riscos e encargos* para os encargos a suportar em pensões futuras, baseado em cálculo atuarial, por contrapartida de *Resultados transitados.* Em simultâneo, anulou todos os custos reconhecidos no ano correspondentes ao valor das pensões pagas, também por contrapartida de *Resultados transitados.* No caso concreto, independentemente do alegado ([163]), os custos deveriam ter sido relevados;

♦ 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 31/12/2015. De acordo com o POCISSSS, os proveitos são reconhecidos quando obtidos, independentemente do seu recebimento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitam. Assim, os proveitos relevados na DR consolidada estão subvalorizados. Efetuada uma estimativa para o valor em dívida que se encontrava em processo executivo em 31/12/2015, só para a dívida constituída a partir de 2010, o valor dos juros vencidos no exercício de 2015 é de cerca de € 184 M ([164]), no entanto, se se considerar também a dívida participada a execução fiscal e constituída até 2009, que também em 31/12/2015 se encontrava relevada no balanço consolidado, a estimativa do valor dos juros para o mesmo exercício ascende a € 386 M ([165]);

♦ O valor relevado nas demonstrações financeiras, na conta *692 — Custos e perdas extraordinários — Dividas incobráveis* (€ 24 M) e divulgado no ADFOC e no Mapa n.º 7 da CGE ([166]) relativo ao montante de dívida contributiva prescrita em 2015 não corresponde à dívida efetivamente prescrita neste ano. Com efeito, o seu valor foi de € 42 M. Esta divergência resulta do método utilizado para cálculo do valor de dívida prescrita, que tem por base o apuramento da diferença entre o valor da dívida prescrita acumulada em 2015 e o valor da dívida prescrita acumulada em 2014, fazendo assim a compensação do valor das anulações das prescrições ([167]). Este método, embora não afete o resultado líquido do exercício, é violador do princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS ([168]) e propicia a falta de transparência nas contas, pois não dá a conhecer nem o valor efetivo de prescrições, nem o das anulações ocorridas no ano. No ISSA, em 2015, o valor das prescrições obtido pelo método da dívida prescrita acumulada (€ 5 M) foi superior ao valor das prescrições do ano (€ 2,3 M). O valor refletido na conta *692 — Custos e perdas extraordinários — Dividas incobráveis* corresponde ao valor da dívida prescrita no ano de 2015, sendo o remanescente registado na conta *59 — Resultados transitados*;

♦ Continuaram a verificar-se anulações de prescrições de dívida contributiva resultantes de pagamentos de valores que foram considerados prescritos em anos anteriores. No entanto, o registo destes valores não é contabilizado na conta *792 — Proveitos e ganhos extraordinários — Recuperação de dívida* ([169]), dado que é utilizado o método suprarreferido, não dando cumprimento ao estabelecido no POCISSSS, afetando os resultados operacionais e extraordinários e prejudicando a transparência das demonstrações financeiras;

♦ Os procedimentos utilizados na constituição de provisões para cobranças duvidosas de contribuintes não cumpre integralmente o princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS, uma vez que não foram reconhecidos como proveitos extraordinários decorrentes de redução de provisões ([170]) todos os valores prescritos ou cobrados no ano de 2015 relativos a dívida de anos anteriores com provisões constituídas. Este procedimento subvaloriza os resultados extraordinários e também os resultados operacionais, não sendo, contudo, com os dados disponíveis possível determinar o seu impacto. O IGFSS introduziu uma nova metodologia de cálculo em 2015, que permite minimizar os efeitos destas

subvalorizações, mas que não é suficiente para corrigir a situação. Por outro lado, não houve uniformidade de critérios na contabilização destas provisões pelos três institutos no ano de 2015 ([171]);

♦ Os critérios estabelecidos para a constituição de provisões de dívida contributiva apresentam várias fragilidades. Em primeiro lugar, porque apenas concorrem para a classificação de dívidas de cobrança duvidosa as que estão em mora há mais de seis meses e que já foram participadas a execução fiscal. Assim, a dívida não participada, ainda que em mora há mais de seis meses, não é considerada de cobrança duvidosa. Segundo, porque existem critérios distintos quanto à dívida que está a ser regularizada através de planos prestacionais. Com efeito, a dívida que está a ser regularizada ao abrigo de acordos prestacionais no âmbito do processo executivo não está a ser considerada de cobrança duvidosa; já a dívida que está a ser regularizada através de acordos prestacionais fora do processo executivo e que anteriormente foi participada para execução fiscal é considerada de cobrança duvidosa pelo valor da dívida que reside em execução fiscal, embora suspensa, e que já não corresponde ao valor em dívida, pois não tem em consideração os valores já cobrados; por último são excluídas das dívidas de cobrança duvidosa as dívidas cuja a execução se encontra suspensa por declaração de falência e de insolvência;

♦ A conta *7953 — Proveitos e Ganhos Extraordinários-Juros vincendos* não reflete qualquer valor cobrado no ano de 2015, dado que ainda não foram realizados os procedimentos necessários à contabilização destes proveitos e, por conseguinte, a conta está subvalorizada no preciso montante a que corresponde a parcela dos juros vincendos incluídos nas prestações cobradas em 2015 relativas aos planos prestacionais fora do processo de execução fiscal ([172]). Não se mostram assim acolhidas as recomendações formuladas pelo Tribunal em anteriores Pareceres ([173]). No âmbito do acompanhamento das recomendações o MTSSS informou que se encontra "*(…) em curso a integração de um novo módulo de Acordos e Planos Prestacionais (APP) com o sistema de Gestão de Contribuições (GC)*" que visa substituir módulo atual e resolver os constrangimentos existentes, prevendo a sua implementação em 2017;

♦ Os elementos que servem de suporte ao cálculo das provisões para cobrança duvidosa de pensões não contêm elementos que permitam identificar o devedor, a respetiva dívida e a data em que a mesma foi constituída, pelo que não é possível validar a fidedignidade do valor da dívida com origem em pagamentos indevidos de pensões, bem como do valor dos reforços e das reduções ocorridas em 2015 ([174]).

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 ([175]) e de reforço da função redistributiva do Estado ([176]). 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 ([177]).

13.1.1. Caracterização da população alvo

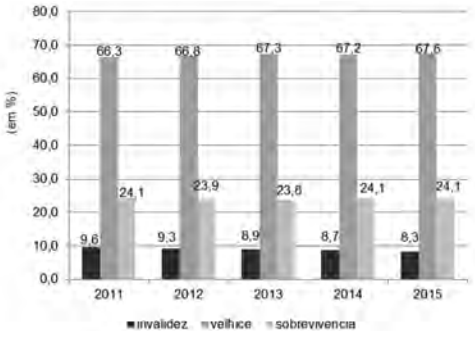
O número total de pensões do SSS atingiu, no final de 2015, 2.992.512 (mais 5.330 que em 2014; 0,2%). Entre 2011 e 2015 o número de pensões apresentou um crescimento de 1,7%. Por eventualidade, destaca-se a velhice, que representou 67,6% do total, seguindo-se-lhe a sobrevivência com 24,1% e a invalidez com 8,3%.

Quadro 20 — Beneficiários de pensões

(em unidades e %)

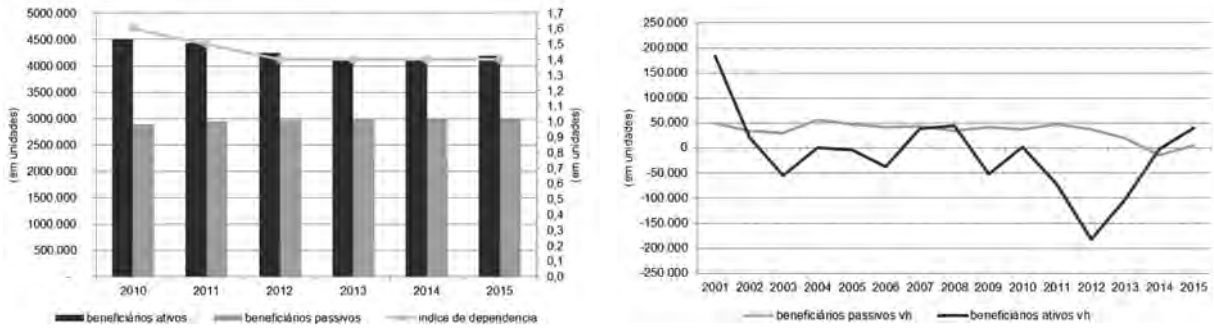
Anos	Invalidez	vhr	Velhice	vhr	Sobrevivência	vhr	Total	vhr
2011	282.706	-2,3	1.951.031	2,5	709.917	1,0	2.943.654	1,6
2012	277.113	-2,0	1.991.191	2,1	713.340	0,5	2.981.644	1,3
2013	266.880	-3,7	2.018.828	1,4	715.812	0,3	3.001.520	0,7
2014	258.732	-3,1	2.007.143	-0,6	721.307	0,8	2.987.182	-0,5
2015	248.347	-4,0	2.022.849	0,8	721.316	0,0	2.992.512	0,2

Fonte: Estatísticas da SS, dados extraídos a 02.09.2016.



Quando comparado o universo dos beneficiários ativos (contribuintes) com o dos beneficiários passivos (pensionistas ([178])) do SSS, constata-se que, enquanto o último manteve uma evolução crescente (1,7%) entre 2011 e 2015, o universo dos contribuintes apresentou um decréscimo de 5,6%, no mesmo intervalo de tempo.

Gráfico 8 — Beneficiários ativos e passivos do SSS — Índice de dependência



Fonte: Estatísticas da SS e INE.

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 2011 e 2015, a relação entre beneficiários ativos e passivos passou de 1,5 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 (19,19 anos, em 2015), do envelhecimento da população (por cada 100 indivíduos com menos de 15 anos existem 146,5 indivíduos com 65 ou mais anos; 127,6, em 2011, da baixa taxa de substituição geracional (em 2015 o número médio de crianças por mulher em idade fecunda

foi de 1,3, que compara com 1,35 em 2011 e com 2,1 para se verificar uma efetiva renovação da população); e de natureza conjuntural, estes relacionados com o ciclo económico, que tendem a pressionar o SSS em dois sentidos: diminuição do número de contribuintes líquidos e aumento precoce do número de beneficiários de pensões de velhice, que, mesmo não dispondo de determinadas condições de acesso a essas prestações, mas no pressuposto de que não voltarão a ser absorvidos pelo mercado de trabalho, o vão sendo pelo sistema.

Alguma recuperação da economia, conjugada com políticas ativas de emprego mais assertivas, inverteram a tendência decrescente do número de beneficiários ativos (mais 1,0% em termos homólogos). Já no que diz respeito ao número de beneficiários passivos, as políticas de restrição de acesso, designadamente o reforço das restrições de acesso às pensões sociais, consubstanciadas na condição de recursos, a alteração da idade de acesso à pensão de velhice e a suspensão da aplicação do regime de acesso antecipado a essa mesma pensão, que parecem ter sido suficientes para inverter a tendência crescente constante até 2014 (menos 0,5% entre períodos homólogos), já não tiveram o mesmo efeito em 2015, com o n.º de beneficiários de pensão de velhice a apresentar um crescimento de 0,8%, em resultado do alargamento do âmbito da suspensão do regime especial de acesso à pensão de velhice ([179]) e, bem assim, do comportamento do mercado de trabalho que não foi suficientemente dinâmico para integrar desempregados de longa duração das camadas etárias superiores (acima dos 55 anos de idade, desempregados há mais de um ano e baixas qualificações profissionais e académicas) (gráfico 8).

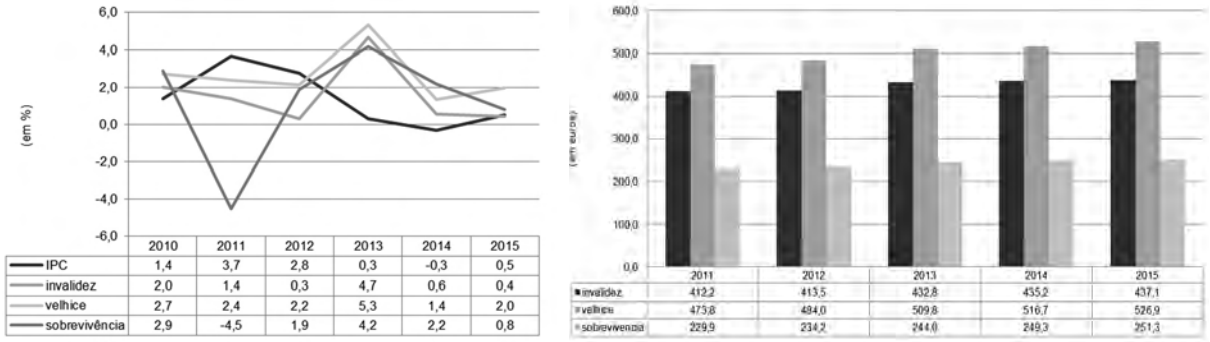
13.1.2. Pensões médias mensais da SS

Nas eventualidades consideradas, foi a pensão de velhice que apresentou os valores médios mensais mais elevados (€ 526,9), sendo a pensão de sobrevivência a que exibiu os valores médios mais baixos (€ 251,3). Em todos os casos, as pensões médias situaram-se acima dos valores mínimos fixados por lei (velhice e invalidez € 262,0, sobrevivência € 157,2) e acima dos valores do limiar da pobreza (€ 422,0 por adulto equivalente ([180])), com exceção dos valores médios das pensões de sobrevivência que se situaram em 59,5% daquele valor. Já o valor mínimo legalmente estabelecido para as pensões de velhice e invalidez em Portugal rondou, em 2015, 62,1% daquele valor.

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 ([181]).

Face ao período homólogo, os valores médios mensais das pensões em pagamento pelo CNP sofreram acréscimos em todas as modalidades (invalidez, velhice e sobrevivência, mais 0,4%, mais 2,0% e mais 0,8%, respetivamente) sendo a velhice a única modalidade a divergir significativamente da evolução do índice de preços no consumidor, o qual no mesmo período teve uma evolução positiva (mais 0,5%).

Gráfico 9 — Pensões médias mensais



	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IPC	1,4	3,7	2,8	0,3	-0,3	0,5
invalidez	2,0	1,4	0,3	4,7	0,6	0,4
velhice	2,7	2,4	2,2	5,3	1,4	2,0
sobrevivência	2,9	-4,5	1,9	4,2	2,2	0,8

	2011	2012	2013	2014	2015
invalidez	412,2	413,5	432,8	435,2	437,1
velhice	475,8	484,0	509,8	516,7	526,9
sobrevivencia	229,9	234,2	244,0	249,3	251,3

Nota: Cálculos DGTC (despesa paga/n.º de beneficiários publicado nas estatísticas da segurança social). As pensões dos Antigos combatentes foram desagregadas por eventualidade, de modo a obter comparabilidade com os anos anteriores. Dados estatísticos publicados pelo II, IP, extraídos em 02/09/2016.

Fonte: Estatísticas da SS e INE.

13.1.3. Despesas com pensões

Em 2015, a despesa com pensões e complementos paga pelo SSS totalizou € 15.753 M, menos 1,3% que no período homólogo anterior. Desta, 77,9% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice ([182]), correspondendo 72,6% ao sistema previdencial — repartição. As pensões de invalidez ([183]) e sobrevivência ([184]) representaram, no seu conjunto, 22,1% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,3%). As despesas com pensões recuaram nas eventualidades de invalidez e velhice (menos 3,6% e menos 1,4%, respetivamente) ([185]), tendo apenas a eventualidade de sobrevivência registado um aumento (mais 0,8%) ([186]) em termos homólogos.

Quadro 21 — Pensões e complementos

(em milhões de euros)

Designação	2011	2012	2013	2014	2015	12/11 %	13/12 %	14/13 %	15/14 %	TCMA 11/15
Pensão Invalidez	1 398	1 375	1 386	1 351	1 303	-1,7	0,8	-2,5	-3,6	-1,8%
Pensão Sobrevivência	1 958	2 005	2 096	2 158	2 175	2,4	4,5	3,0	0,8	2,7%
Pensão Velhice	11 092	11 564	12 350	12 445	12 276	4,3	6,8	0,8	-1,4	2,6%
Total	**14 449**	**14 944**	**15 832**	**15 954**	**15 753**	**3,4**	**5,9**	**0,8**	**-1,3**	**2,2%**
Sistema Previdencial	**10 829**	**10 756**	**11 583**	**11 686**	**11 437**	**-0,7**	**7,7**	**0,9**	**-2,1**	**1,4%**
Sistema de Proteção Social e de cidadania	**3 620**	**3 671**	**3 743**	**3 771**	**3 829**	**1,4**	**1,9**	**0,8**	**1,5**	**1,4%**
Subsistema Proteção Familiar	370	371	361	353	353	0,4	-2,9	-2,1	-0,1	-1,2%
Subsistema Solidariedade	3 250	3 300	3 382	3 418	3 476	1,5	2,5	1,1	1,7	1,7%
Sistema Regimes Especiais		**516**	**506**	**497**	**488**		**-1,8**	**-1,8**	**-2,0**	**-**
Total	**14 449**	**14 944**	**15 832**	**15 954**	**15 753**	**3,4**	**5,9**	**0,8**	**-1,3**	**2,2%**

Nota: (1). As pensões dos antigos combatentes e as que respeitam ao sistema de regimes especiais foram desagregados por eventualidade de acordo com os registos contabilísticos.

(2) Os valores relevados no quadro incluem apenas os valores registados em transferências para as famílias.

Fonte: CSS/2011 a 2015.

No quinquénio analisado (2011 — 2015), a despesa com pensões e complementos do SSS foi sendo objeto de um conjunto de medidas de natureza regressiva ([187]), com o objetivo de colocar e manter esta despesa num contexto estrutural sustentável. Porém, a rigidez do sistema e da estrutura social que o sustenta, com uma camada populacional envelhecida relevante e a excecionalidade de algumas das medidas aplicadas, não

permitiram que as mesmas fossem suficientes para a obtenção de um comportamento regressivo desta despesa, de forma consistente e continuada, com a execução de 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, ano em que a despesa com pensões cresceu 5,9%. Em 2014, muito por conta da manutenção da suspensão da aplicação das regras de antecipação da idade de acesso à pensão de reforma por velhice, da alteração da idade normal de acesso a essas mesmas prestações e das alterações introduzidas às regras de formação do valor das pensões (mais penalizantes para as novas), a despesa com pensões apresentou um crescimento bastante mais moderado (0,8%) sendo que em 2015 apresentou mesmo uma evolução regressiva (menos 1,3%), sobretudo influenciada pela alteração de metodologia de registo contabilístico das pensões unificadas que passaram a integrar a rubrica de "*Transferências correntes para a administração central*", deixando, por esta razão, de estar relevadas em *transferências correntes para as famílias — pensões* (em termos comparáveis esta despesa apresentou um crescimento de 1,2%).

Acresce ainda referir que a aplicação da CES às pensões pagas a um único titular permitiu arrecadar receita no valor de € 15 M, gerando assim uma poupança de cerca de 0,1% da despesa com as pensões do SSS.

13.1.4. Financiamento do sistema de pensões da SS

O sistema de pensões da SS é financiado por receitas provenientes das quotizações dos beneficiários ativos e das contribuições das entidades empregadoras (sistema previdencial — repartição), por transferências do OE e por receitas fiscais consignadas (sistema de proteção social de cidadania — subsistema de solidariedade e subsistema de proteção familiar). O volume de receitas obtido em cada momento varia de acordo com o crescimento económico (capacidade de a sociedade criar riqueza), com o nível de emprego (que determina a relação entre contribuintes líquidos e beneficiários líquidos do sistema) e com a duração média da esperança de vida aos 65 anos (período de tempo em que a pensão será paga a um determinado beneficiário). A sustentabilidade do sistema de repartição depende ainda da capacidade que a sociedade tem de assegurar taxas de substituição da população ([188]) (em cada geração) que devem ser consistentes com as necessidades de financiamento futuras (equilíbrio atuarial ([189])) do sistema e da solidariedade intergeracional ([190]).

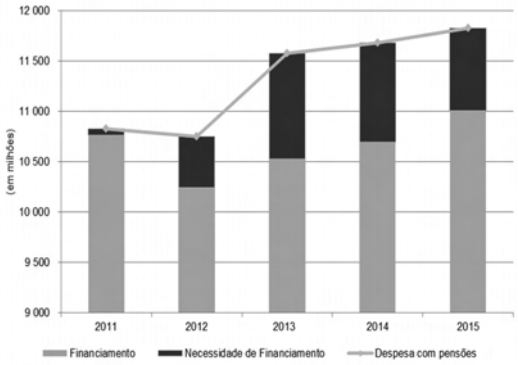
No atual contexto, caracterizado por um forte abrandamento do ciclo económico, baixas taxas de substituição da população (menos população ativa) ([191]), elevadas taxas de desemprego (menos população ativa empregada), com salários mais baixos e crescimento dos fluxos migratórios para o exterior, as receitas inerentes ao financiamento do sistema de pensões tendem a tornar incerta a sua 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 ([192]).

Apresenta-se a seguir (quadro 22) a evolução, dos últimos 5 anos (2011-2015), das pensões do sistema contributivo e das receitas inerentes ao seu financiamento. Tendencialmente deficitário no período observado (que contrasta com o primado da autossustentabilidade presente na sua génese), o sistema previdencial — repartição foi, em 2015, reforçado com verbas provenientes do OE destinadas ao financiamento do seu défice no valor de € 894 M, situação que se verificou também em anteriores anos (2012 a 2014, num valor total de € 3.616 M), anos em que os saldos acumulados já não foram suficientes para financiar os défices do sistema ([193]).

Quadro 22 — Pensões do regime contributivo (sistema previdencial — repartição)

(em milhões de euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
Financiamento	**10 766**	**10 247**	**10 528**	**10 699**	**11 012**
Contribuições	10 552	10 053	10 341	10 543	10 834
Receitas cessantes	198	180	171	140	163
Transferências da CGA	16	14	16	16	15
Despesa com pensões	**10 829**	**10 756**	**11 583**	**11 686**	**11 830**
Pensões pagas pela SS	**10 829**	**10 756**	**11 583**	**11 686**	**11 314**
Invalidez	955	913	927	901	843
Velhice	8 251	8 189	8 920	8 992	8 664
Sobrevivência	1 623	1 654	1 735	1 793	1 807
Transferências para a CGA - Pensões Unificadas					**515**
Necessidade de Financiamento	**62**	**509**	**1 055**	**987**	**818**



Nota: Cálculos DGTC. Para efeitos desta análise, na receita de contribuições foram apenas considerados os valores destinados ao financiamento das prestações sociais diferidas nas eventualidades de invalidez, velhice e sobrevivência, excluindo o subsídio por morte. A despesa com pensões inclui o valor das transferências para a CGA para pagamento de pensões da responsabilidade da SS e não inclui a quota parte da despesa com pensões unificadas da responsabilidade da CGA.

Fonte: CSS/2011 a 2015.

O quadro seguinte evidencia a despesa efetuada com as pensões do sistema de regimes especiais e as receitas inerentes ao seu financiamento. Esta despesa tem um efeito neutro sobre o sistema, uma vez que a responsabilidade do seu financiamento está totalmente cometida ao Ministério das Finanças e à CGA ([194]).

Quadro 23 — Pensões do Sistema Regimes Especiais

(em milhões de euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
Despesa com pensões	-	516,0	506,5	497,3	487,6
Necessidade de financiamento	-	516,0	506,5	497,3	487,6
Financiamento		**516,0**	**506,5**	**497,3**	**487,6**
Transferências da CGA - BPN	-	0,1	0,3	0,4	0,6
Transferências. do MSSS - Reg Subs. Bancário	-	515,8	506,2	497,0	487,0
Saldo após transferências		**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**

Fonte: CSS/2011 a 2015.

Totalmente financiadas pelo OE, as pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania), ao longo do período observado, oscilaram entre os 25,1% do total das pensões pagas em 2011 e os 24,3% em 2015, apresentando neste quinquénio uma evolução crescente na ordem dos 5,8%, o equivalente a uma taxa média da variação anual na ordem dos 1,4% e consumiram, em 2015, cerca de 42,4% das transferências do OE. Neste segmento também continua a ser a velhice a eventualidade que mais pressão exerce sobre o sistema (78,7% em 2015).

Quadro 24 — Pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania)

(em milhões de euros)

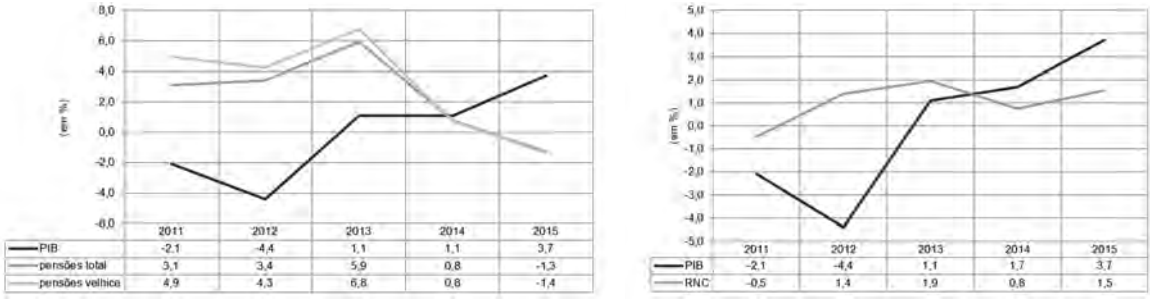
	2011	2012	2013	2014	2015
Subsistema Proteção Familiar	**370**	**371**	**361**	**353**	**353**
Pensão Invalidez	57	60	59	59	60
Pensão Sobrevivência	26	27	27	26	26
Pensão Velhice	286	285	275	268	267
Subsistema Solidariedade	**3 250**	**3 300**	**3 382**	**3 418**	**3 476**
Pensão Invalidez	386	402	399	391	388
Pensão Sobrevivência	309	323	334	338	341
Pensão Velhice	2 555	2 574	2 649	2 688	2 746
Despesa com Pensões	**3 620**	**3 671**	**3 743**	**3 771**	**3 829**
Necessidade de Financiamento	**3 620**	**3 671**	**3 743**	**3 771**	**3 829**

Fonte: CSS/2011 a 2015.

Em matéria de sustentabilidade, tratando-se de um sistema que assenta sobretudo na repartição da riqueza produzida, a mesma revelou-se frágil no período observado, com o PIB a recuar ou a evidenciar uma evolução positiva ténue (mais 1,9% no quinquénio; menos 1,8% durante o PAEF; mais 3,7% em termos homólogos), enquanto a despesa com pensões, no seu conjunto, cresceu no mesmo intervalo (mais 9,0% no quinquénio; mais 10,4% durante o PAEF; mais 1,2% em termos homólogos). Em percentagem do PIB, as despesas com pensões evoluíram dos 8,2% em 2011 para 9,1% em 2015 (9,2% em 2014 e 9,3% em 2013), efeito que decorre quer da evolução crescente da despesa com pensões quer da evolução da variável de comparação.

O gráfico 10 compara a evolução da despesa com pensões no quinquénio (2011-2015) com a evolução do PIB no mesmo período. Desta observação resulta um desfasamento consistente das variáveis em confronto, entre 2011 e 2013, que já vinha de 2010, com os anos de 2014 e 2015 a apresentar um comportamento de alguma convergência.

Gráfico 10 — Evolução da despesa com pensões no quinquénio



Fonte: CSS/2010 a 2015 e INE.

Entre 2010 e 2012, a evolução da despesa com pensões em termos relativos foi de retração (período de ajustamento da despesa pública), situação que se inverteu em 2013, com as despesas com pensões a retomarem uma tendência evolutiva crescente, próxima daquela que se verificou antes do esforço de ajustamento da despesa pública (mais 5,0% em 2009 que compara com 5,9% em 2013), efeito da reversão da reposição do pagamento dos subsídios de férias e Natal. Já em 2014, a tendência evolutiva crescente manteve-se, mas mais moderada, com a despesa com pensões a crescer a um ritmo inferior ao da riqueza nacional. O abrandamento das despesas com pensões verificado em 2014 deveu-se essencialmente a dois fatores: alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice dos 65 anos em 2013 para os 66 em 2014 e a manutenção da suspensão do regime de flexibilidade de acesso antecipado à pensão de velhice, apenas excecionado para desempregados de longa duração que reunissem determinados requisitos. Em 2015, a evolução da despesa com pensões apresentou mesmo um comportamento regressivo face a 2014 (menos 1,3%), beneficiando das medidas de ajustamento desta despesa que se mantiveram, mas sobretudo da introdução de metodologia de registo contabilístico introduzida para registo das pensões unificadas. Em termos comparáveis verificou-se uma aceleração do crescimento destas despesas (mais 1,2%), motivado pela pressão demográfica sobre o sistema e pela introdução de uma nova exceção à suspensão do regime de flexibilidade de acesso antecipado à pensão de velhice para os beneficiários com 60 ou mais anos e pelo menos 40 anos de carreira contributiva.

A despesa com pensões do sistema não contributivo apresentou uma evolução crescente no mesmo período, apenas recuando em 2011, ano em que os valores das pensões mínimas não foram sujeitos a qualquer atualização. Assim, entre 2011 e 2015 estas pensões apresentaram um crescimento de 5,8% (que compara com um crescimento de 1,9% para o PIB ([195]), 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. Pensões — Análise procedimental e processual

A ação incidiu sobre pensões sociais processadas e pagas no ano de 2015 e sobre pensões antecipadas do regime geral contributivo atribuídas e pagas no mesmo ano e teve como objetivo avaliar o sistema de controlo interno, a conformidade legal e a regularidade na atribuição das pensões, bem como a fiabilidade dos dados que constam das aplicações informáticas da segurança social, designadamente os dados necessários para efeitos de pagamento e de suspensão de pensões e a relevação dos processamentos e pagamentos na Conta da Segurança Social. Os trabalhos foram realizados, para as pensões sociais, nos Centros Distritais de Portalegre e de Viana do Castelo, tendo sido analisada uma amostra de trinta processos em cada um destes Centros, e no Centro Nacional de Pensões, onde igualmente foi analisada uma amostra de 30 processos de pensões antecipadas.

Observações genéricas do trabalho desenvolvido e testes efetuados:

♦ Cabe ao centro distrital da área de residência do beneficiário a instrução dos processos de atribuição de pensão social, o montante a atribuir e o respetivo deferimento, sendo o pagamento da competência do CNP. Quanto à pensão antecipada, o requerimento pode ser entregue quer no CNP, quer nos centros distritais, sendo todo o restante procedimento desenvolvido no CNP.

♦ O Instituto da Segurança Social aprovou um "Manual de Normas e Procedimentos das Pensões do Regime Não Contributivo", publicado em julho de 2012, com o objetivo de compilar e uniformizar, num único documento, as normas e procedimentos a seguir pelos centros distritais no âmbito da instrução dos processos da Pensão Social, nas suas vertentes de velhice, invalidez, orfandade e viuvez. Apesar de existir esse manual, disponível na intranet do Instituto, verificou-se que não são uniformes os procedimentos implementados nos dois centros distritais.

♦ A instrução, o cálculo e o deferimento dos processos relativos às pensões são efetuados com recurso às aplicações informáticas do CNP: Bndbu, de Cálculo e Base de Dados dos Pensionistas (BDP). A aplicação informática de Cálculo está construída para a intervenção de dois colaboradores, com o preenchimento de dois campos obrigatórios, um pelo organizador/instrutor e o outro pelo conferente, sem o que a aplicação não desenvolve o procedimento necessário. O deferimento informático das pensões ocorre sem que para tanto haja necessidade de intervenção do colaborador com competência para a prática deste tipo de atos, o que não permite assegurar um adequado controlo interno no âmbito do deferimento ou indeferimento da atribuição de pensões, potenciando antes situações de erro, ilegalidade, fraude ou corrupção.

♦ Este deferimento informático, mesmo nos casos em que não há intervenção de quem tem competência para a prática do ato, gera automaticamente o processamento da pensão e a sua notificação ao beneficiário. A aplicação informática gera um documento em suporte papel, que integrará o processo da pensão, e no qual deve ser aposto o despacho de deferimento da pensão, devidamente subscrito pelo colaborador com competência para o efeito. Tal despacho nem sempre é emitido antes da data do despacho automático, verificando-se por vezes que é posterior ao início de processamento informático da pensão e mesmo à notificação do deferimento desta ao beneficiário.

♦ Regista-se que os processos de pensões sociais e de pensões antecipadas se encontram organizados de forma deficiente, não contendo qualquer índice, os documentos que os instruem não apresentam qualquer ordem, cronológica ou outra, e não são rubricados nem numerados, o que não permite aferir a cada momento da sua integralidade e fiabilidade nem assegura a possibilidade de controlo das operações subjacentes.

♦ Da redação conjugada dos art. 14.º e 16.º do Decreto-Lei 464/80, de 13/10, decorre que os titulares de pensão social devem apresentar prova de condição de recursos, de três em três anos, podendo a mesma ser solicitada pelos serviços a todo o tempo, desde que com fundamentação suficiente, a fim de serem identificadas as condições de manutenção do direito à pensão social, determinando a falta da referida prova a suspensão da prestação. Verificou-se que nem a aplicação informática está preparada para esse efeito, nem existem procedimentos instituídos a nível central para o controlo trienal das referidas situações, nomeadamente, um automatismo aplicacional de emissão de notificação para renovação da prova da condição de recursos.

O II alega que "*(…) foi definido pelo CNP um processo da Prova Nacional de Rendimentos da Pensão Social (…)*" constituído por três etapas, a primeira respeitante a obtenção de listagem com todas as pensões sociais ativas e respetivos rendimentos, a segunda referente ao tratamento da referida informação e a terceira consubstanciada em notificações aos pensionistas sujeitos a provas de rendimentos. As duas primeiras fases foram concluídas e os respetivos resultados comunicados ao CNP em 18/09/2015. De acordo com orientações do CNP, a última etapa só seria executada após análise dos dados comunicados e a pedido expresso do CNP, o que ainda não ocorreu.

Observações específicas do trabalho realizado e dos testes efetuados:

♦ Centro Distrital de Portalegre:

◊ Um dos processos selecionados não foi entregue à equipa ([196]);

◊ Na maioria dos processos analisados (82,8%), a data do despacho de deferimento da pensão pelo dirigente com competência para o efeito é posterior à data do encerramento (deferimento automático) constante da aplicação informática;

◊ Quatro processos não continham quaisquer documentos comprovativos dos rendimentos do requerente, nem evidência da atuação dos serviços no sentido de suprir essa lacuna através, designadamente, da averiguação oficiosa de rendimentos e/ou da situação tributária daquele e do cônjuge respetivo, quando aplicável;

◊ Os relatórios sociais só são solicitados quando há dúvidas sobre a situação social e económica dos requerentes ([197]);

◊ Verifica-se que, para toda a amostra analisada, o instrutor dos processos foi sempre o mesmo colaborador do centro distrital, sendo que só a partir de 2013 intervém também um conferente, o que indicia ausência de rotatividade entre os colaboradores;

◊ Da análise das contas correntes dos beneficiários, em SISS-SICC, verificou-se a existência de débitos no total de € 19.512,46 ([198]). Deste montante, € 7.190,29 correspondem a pagamentos de RSI a um beneficiário, em resultado de movimentos retroativos indevidos, gerados no âmbito da reavaliação extraordinária da prestação de RSI realizada no 1.º trimestre de 2014 ([199]). A situação descrita gerou pagamentos indevidos, sendo suscetível de fazer incorrer os responsáveis em eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto nos art. 59.º e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC ([200]).

♦ Centro Distrital de Viana do Castelo:

◊ Não foram entregues três processos à equipa de auditoria, por não terem sido encontrados no arquivo ([201]).

◊ Em dois dos processos analisados a data do despacho de deferimento exarado em papel é posterior à data do encerramento (deferimento automático) na base informática.

◊ Dois processos não continham despachos de deferimento, não sendo, por este facto, possível aceder ao ato de autorização da despesa nem conhecer o respetivo autor.

O Centro Distrital alegou que os processos se reportam ao ano de 2011 e que "*(…) de acordo com a informação prestada pelos colaboradores que, à data dos factos, desempenhavam funções nesta área, os processos eram expurgados de todos ou quase todos os documentos ao serem enviados para arquivo, nos termos das respetivas regras sobre a matéria, ficando os requerimentos com o registo de entrada, devido à falta de espaço para arquivar os processos, conforme, segundo os mesmos, instruções que lhes eram transmitidas superiormente. Esta situação encontra-se atualmente revista*".

◊ Em oito dos processos analisados não consta qualquer documento comprovativo dos rendimentos do requerente nem evidência de averiguação oficiosa dos mesmos por parte dos serviços.

O Centro Distrital alegou que "*(…) era procedimento comum o instrutor do processo verificar os rendimentos por consulta ao sistema de informação, nomeadamente às aplicações de GR e CDF do SISS e às bases de dados do CNP, sem imprimir os registos para juntar ao processo, a fim de economizar papel devido aos constrangimentos orçamentais que eram transmitidos superiormente*", mas que atualmente estas situações estão ultrapassadas.

◊ Relativamente aos processos com início anterior a 2013, em seis não constam os respetivos relatórios sociais nem existe evidência do respetivo pedido. Os processos com início a partir de 2013 contêm relatórios sociais.

O Centro Distrital justifica a situação com o referido no ponto anterior.

◊ Em três processos anteriores a 2013 os relatórios sociais foram emitidos depois de a pensão ter sido deferida e processada, constando da informação subjacente ao despacho de deferimento uma anotação no sentido de manter a pensão face ao parecer do relatório social.

O Centro Distrital alegou que, à data, *"(…) o relatório era solicitado aos técnicos da respetiva área funcional de ação social, mas não se aguardava que fosse emitido, deferindo-se o requerimento provisoriamente para não prejudicar os objetivos fixados no que respeita aos tempos médios de deferimento (…)*".

◊ Em 14 processos relativos a pensões atribuídas até 2011 ([202]) a instrução, organização e deferimento na aplicação informática, foram efetuados por uma única pessoa, revelando a inexistência de segregação de funções. Em dois processos, não havia evidência da intervenção do conferente na informação para despacho. Esta situação alterou-se após maio de 2012. Atualmente, o Centro Distrital dispõe de perfil de conferente, altura em que o CNP atribuiu perfil de conferente para quatro colaboradores ([203]), os quais exercem alternadamente funções de organizador e de conferente.

◊ A análise de um processo relativo a pensão social de velhice, atribuída desde 2009, revelou indícios de que o casal beneficiário não preenchia os requisitos da condição de recursos, por dispor de rendimentos superiores ao limite legalmente definido ([204]), o que foi confirmado pelos serviços, face às provas apresentadas pelo beneficiário decidiram suspender a pensão social em 1/10/2016, situação que gerou pagamentos indevidos e que é suscetível de fazer incorrer os responsáveis em eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto nos art. 59.º e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC.

◊ Num processo relativo a pensão social de invalidez, a reavaliação da incapacidade num prazo de 36 meses, determinada por deliberação da CVI, de 22/07/2009, não foi efetuada atempadamente ([205]).

◊ A manutenção de uma pensão social de velhice, atribuída em 2012, estava dependente de decisão sobre a atribuição de uma pensão no estrangeiro, requerida nesse ano. Apesar dessa condição, a única evidência que existe de diligências efetuadas pelos serviços com o objetivo de tomar conhecimento daquela decisão, é uma notificação ao beneficiário, datada de 27/06/2016, início do trabalho de campo da equipa de auditoria ([206]). A ausência de implementação de procedimentos uniformes de acompanhamento regular de situações desta natureza é suscetível de gerar pagamentos indevidos a beneficiários, eventualmente geradores de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto nos art. 59.º e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC.

O Centro Distrital alegou que "*(…) o beneficiário veio informar que nunca recebeu resposta aos seus pedidos pelo organismo estrangeiro*" e que foi decidido notificar de novo o beneficiário para indicar o organismo e apresentar os pedidos enviados, diligência que se encontra em curso.

♦ Centro Nacional de Pensões:

O cálculo das pensões do regime geral contributivo na aplicação informática cálculo exige a integração de informação constante de diferentes aplicações informáticas, que não é feita de modo totalmente automático, dependendo significativamente do preenchimento manual de vários campos, quer por requisitos da própria aplicação, quer pela dispersão e erros na informação residente em SISS e, ainda, pela diversidade e complexidade de requisitos legais inerentes ao cálculo.

Com o objetivo de verificar o cumprimento dos requisitos legais aplicáveis à área das pensões antecipadas e conferir os dados que concorrem para o respetivo cálculo, resultou o seguinte dos testes efetuados aos processos selecionados:

◊ O deferimento automático na BDP ocorre independentemente da intervenção, para o efeito, de quem tem competência para a prática do ato, inviabilizando o controlo que deveria ser feito aquando da autorização da despesa. O deferimento pelo colaborador competente para o efeito consta apenas de suporte papel, sendo, em cinco processos, a sua emissão posterior ao deferimento automático; num processo, a notificação do deferimento automático ao beneficiário ocorreu mesmo um dia antes do despacho do colaborador com competência para autorizar a despesa, situação que assume particular gravidade, ao evidenciar um controlo interno deficiente e potencialmente permissivo de situações de fraude e corrupção.

◊ Erros no cálculo de pensões devidos à necessidade de introdução manual de dados. Num dos processos o erro ([207]) foi corrigido através de uma funcionalidade da aplicação informática, num outro houve um erro de cálculo do número de meses a considerar para efeitos de bonificação: foram considerados 14 meses quando o correto seriam 9. O valor pago da pensão atribuída com base em 14 meses de bonificação foi de € 660,55, e o valor correto é de € 640,88, verificando-se uma diferença de mais € 19,68 mês, desde 01/06/2015, data de início da pensão, situação da qual decorre a ocorrência de pagamentos indevidos ao beneficiário, que ainda não cessaram e que é eventualmente geradora de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto nos art. 59.º e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC.

O CNP informou que "*(…) foi o processo objeto de uma revisão (…)*", e que "*(…) vai ser criado o débito*".

◊ Divergências entre as remunerações que concorreram para a determinação das remunerações de referência e as constantes da aplicação de Gestão de Remunerações (GR), que implicaram diferenças para mais, não havendo nos processos notas explicativas sobre essas divergências, apesar de o cálculo das pensões se ter revelado correto, uma vez que a situação já havia sido detetada.

O CNP informou tratar-se de situações recorrentes originadas por deficientes migrações para GR, já comunicadas ao II.

◊ Divergências da mesma natureza, com diferenças para menos, relativamente a situações de períodos de sobreposição de registo de remunerações de trabalho com registo de remunerações de equivalência, que não foram considerados pela aplicação de Gestão de Remunerações, com prejuízo para os beneficiários, situação igualmente corrigida.

O CNP informou que "*A situação é conhecida e está reportada. Aguarda-se que o sistema de GR deixe de originar este tipo de problemas*".

◊ Em dois casos, pela razão de cada um dos beneficiários ter mais do que um NISS com remunerações associadas, um antigo, inativo, e outro mais recente, resultou ser mais difícil a identificação da informação total relevante para efeitos de cálculo das pensões.

O CNP alegou que quer o ISS quer o II "*(…) têm vindo a correr processos de qualidade de dados para corrigir este problema. É espectável que com os processos de qualidade de dados a duplicação seja tendencialmente cada vez menor*" e que o beneficiário pode sempre reclamar, sendo o erro sanado se a razão lhe assistir.

◊ As situações anómalas referidas nos três pontos anteriores só são resolvidas se forem detetadas, havendo ainda casos em que, apesar de alertados os centros distritais, os mesmos não corrigem os dados relevantes. Alerta-se para o facto de algumas destas situações poderem, no caso de não deteção atempada, conduzir a pagamentos indevidos a beneficiários, eventualmente geradores de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos art. 59.º e 65.º da LOPTC.

O CNP alegou que essas situações se devem e erros de sistemas de origem de dados e que foram detetadas por estarem "*(…) implementados sistemas rigorosos de organização e conferência com alto grau de eficácia de deteção de insuficiências ou incoerências nos registos de remunerações*".

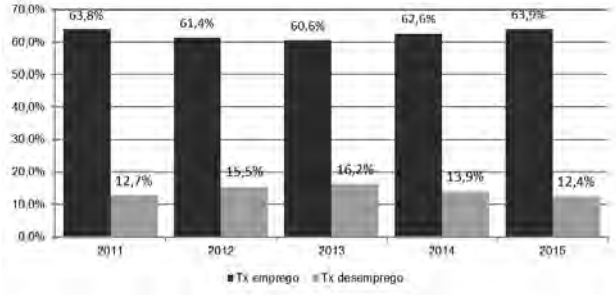
13.2. O desemprego

13.2.1. Enquadramento geral

O desemprego, uma das eventualidades cobertas pelo Sistema de Segurança Social Português, assume particular importância nos períodos em que o mercado de trabalho se contrai, como o que teve início em 2008 e se prolongou, de forma mais acentuada, até 2013.

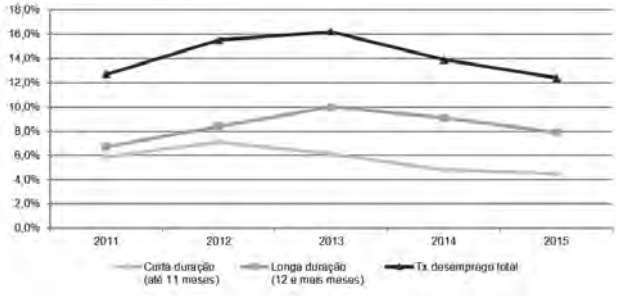
Os gráficos seguintes espelham a dinâmica do mercado de trabalho ([208]) em Portugal (evolução da população empregada e desempregada ([209])) no quinquénio iniciado em 2011.

Gráfico 11 — Taxas de emprego e taxas de desemprego



Fonte: INE.

Gráfico 12 — Taxas de desemprego por duração de procura



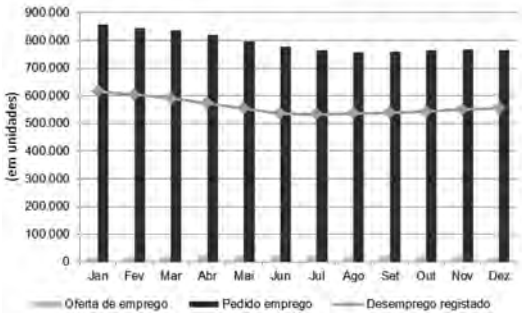
Fonte: INE.

O universo da população desempregada evoluiu de 12,7% da população ativa residente em 2011 para 12,4% em 2015 (menos 0,3 p.p.), atingindo o seu valor mais elevado em 2013, ano em que 16,2% da população ativa residente em Portugal se encontrava desempregada.

A recuperação deste indicador a partir de 2014 foi influenciado pela diminuição da população residente em idade ativa que, no mesmo período, sofreu um decréscimo, pela dinâmica do mercado de trabalho (criação/destruição de emprego) e pelas alterações legislativas ([210]) e estatísticas ([211]) ocorridas durante o período observado. Num contexto de fraco crescimento económico, essa recuperação pode não refletir uma apreciação significativa do mercado de trabalho, mas estar influenciada por outros fatores, como sejam a passagem dos desempregados de longa duração com idades superiores a 55 anos para a situação de reformados, pelas politicas ativas de emprego e pelos movimentos migratórios da população que influenciaram positivamente o universo da população desempregada, por conta da diminuição ocorrida no indicador de comparação[212].

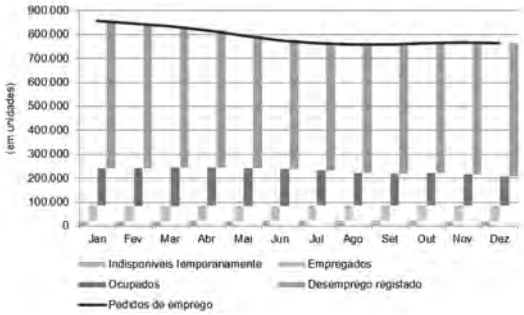
Sustentados em informação disponibilizada pelo IEFP, os gráficos seguintes ilustram a capacidade do mercado de trabalho na absorção ou não da população desempregada registada ao longo de 2015.

Gráfico 13 — Oferta de emprego no ano de 2015



Fonte: IEFP.

Gráfico 14 — Procura de emprego no ano de 2015



Fonte: IEFP.

13.2.2. Beneficiários de prestações de desemprego

Do universo da população desempregada, apenas uma parte foi alvo de apoios institucionais. O quadro seguinte ilustra a evolução do número de prestações de desemprego no quinquénio iniciado em 2011 ([213]).

Quadro 25 — N.º de prestações de desemprego no período 2011/2015

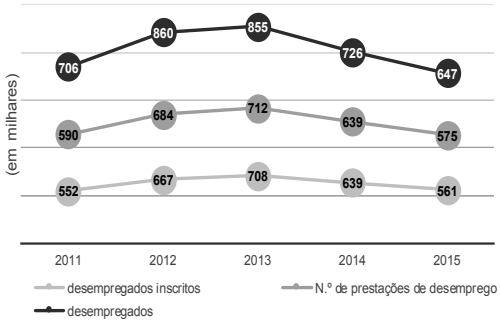
(em número)

Prestações de desemprego	2011	2012	2013	2014	2015
Sub. de desemprego	453 413	543 615	562 998	495 043	441 354
Sub. social de desemprego	136 620	140 222	148 531	143 837	133 185
Inicial	69 644	62 230	47 826	37 329	33 936
Subsequente	66 908	77 905	100 617	106 415	99 167
Prolongamento	68	87	88	93	82
Total	**590 033**	**683 837**	**711 529**	**638 880**	**574 539**

Nota incluída na fonte que divulgou os dados: caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada subsídio. Contabilizados beneficiários só com "Concessão Normal".

Fonte: II, IP - Estatísticas da Segurança Social, tendo sido utilizados os dados da situação da base de dados em 01/03/2016 e extraídos em 18/10/2016.

Gráfico 15 — N.º de desempregados (total e inscritos ([214])) vs N.º de prestações de desemprego



Fonte: INE, IEFP e SS.

Influenciado pelo contexto macroeconómico e pelas medidas adotadas durante o PAEF relativas ao setor, verificou-se, no triénio iniciado em 2013, período em que o mercado de trabalho começou a apresentar alguma recuperação, que todos os indicadores apresentam uma diminuição (n.º de desempregados registados pelo INE, menos 24,4%, n. º de desempregado inscritos nos centros de emprego, menos 20,8% e n.º de prestações de desemprego atribuídas e pagas, menos 19,3%), o mesmo acontecendo em termos homólogos (menos 11,0%, menos 12,3% e menos 10,1%, respetivamente).

13.2.3. Prestações de desemprego médias mensais

A evolução dos valores das prestações com Subsídio de Desemprego (SD) e Subsídio Social de Desemprego (SSD) no triénio 2013-2015 é a que consta do quadro seguinte.

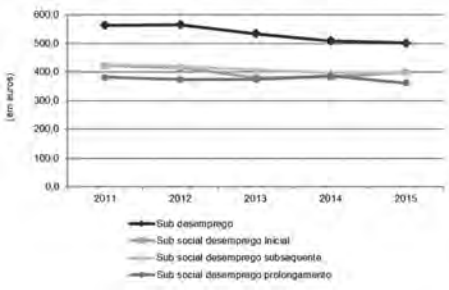
Quadro 26 — Valor médio mensal processado com SD e SSD por beneficiário no período 2013/2015

(em euros e %)

Prestações de desemprego	2011	2012	2013	2014	2015
Subsídio de desemprego	564,32	565,48	534,83	509,06	501,83
Subsídio social de desemprego Inicial	421,50	415,69	379,40	382,39	398,83
Subsídio social de desemprego subsequente	423,35	419,67	407,33	397,08	398,81
Subsídio social de desemprego prolongamento	381,90	373,07	374,90	387,22	361,31
Total	**537,89**	**541,35**	**513,41**	**489,96**	**482,60**

Nota: incluída na fonte que divulgou os dados: caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada subsídio. Contabilizados beneficiários só com "Concessão Normal".

Fonte: II, IP - Estatísticas da Segurança Social, tendo sido utilizados os dados da situação da base de dados em 01/03/2016 e extraídos em18/10/20165.



A prestação média relativa ao "*subsídio de desemprego*" manteve uma tendência decrescente no período observado, tendo evoluído de € 534,83 em 2013 para € 501,83 em 2015. Este comportamento reflete as alterações legislativas introduzidas ao longo do período de vigência do PAEF, as quais foram no sentido de tornar mais favorável o retorno ao mercado de trabalho, limitando direitos aos beneficiários, ao mesmo tempo que continha a despesa com prestações sociais dentro de limites mais consentâneos com a dimensão do universo, esta, por sua vez, fortemente condicionada pela dinâmica do mercado e com a necessidade de caminhar no sentido da sustentabilidade do sistema, minimizando, por essa via, a despesa pública ([215]).

Já a prestação média relativa ao "*subsídio social de desemprego inicial*" revelou uma tendência crescente no triénio, tendência que já não se verificou nas demais componentes, subsequente e prolongamento, onde a tendência foi decrescente. Também aqui é visível uma inflexão da tendência evolutiva a partir de 2013, efeito das referidas alterações legislativas operadas durante o PAEF.

13.2.4. Despesa com prestações de desemprego

A despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego totalizou, em 2015, € 1.761 M, repartidos entre "*subsídio de desemprego*" (73,7%), "*subsídio social de desemprego*" (15,7%) e "*outras prestações*" (10,7%). Estas despesas apresentaram-se tendencialmente decrescentes (menos 16,3%) no quinquénio iniciado em 2011, tendência que se acentuou a partir de 2013 (menos 35,7%), comportamento consistente com a evolução de ligeira recuperação do mercado de trabalho no mesmo período e com a evolução do n.º de desempregados subsidiados.

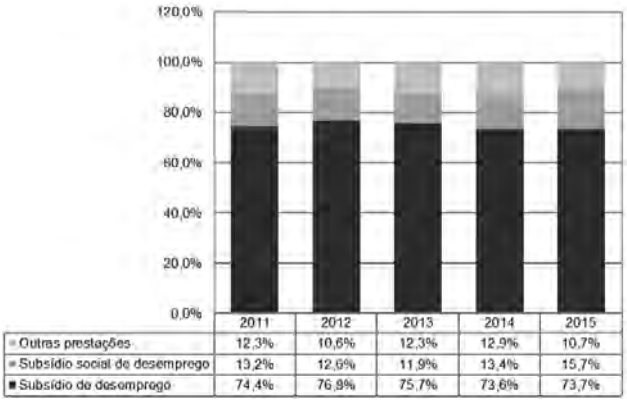
Quadro 27 — Evolução da despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego

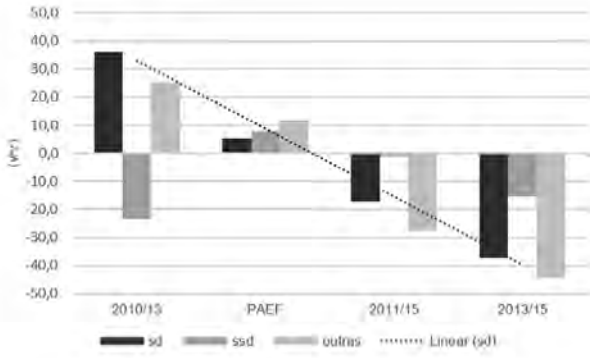
(em milhões de euros)

Prestações de desemprego	2011	2012	2013	2014	2015
Subsídio de desemprego	1 565,7	1 992,7	2 073,4	1 648,1	1 296,9
Subsídio social de desemprego	278,5	326,3	326,6	300,7	275,8
Outras prestações	259,4	274,0	337,7	289,9	188,0
Sub. Desemprego por salários em atraso	56,2	69,6	77,9	60,3	42,3
Sub. Social Desemprego por salários em atraso	0,6	0,7	0,5	0,3	0,2
Complemento de desemprego	85,7	93,0	76,5	48,4	37,7
Garantia Salarial	112,5	100,2	174,2	176,2	103,0
Compensação salarial	4,0	10,4	8,1	4,5	4,3
Programas ocupacionais	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
PEPS	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego	0,0	0,1	0,5	0,1	0,5
Total	**2 103,6**	**2 593,0**	**2 737,7**	**2 238,7**	**1 760,6**

Nota: As parcelas relativas aos "Programas Ocupacionais" e ao "Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego" estão incluídas no "Subsídio de Desemprego" nos mapas de execução orçamental do ponto 12.2.2.3 - Despesas. Em 2015 a Ind. Compensatória por salários em atraso (SD e SSD) passou a designar-se "Subsídio social de desemprego por salários em atraso".

Fonte: CSS 2013 a 2015 e SIF.





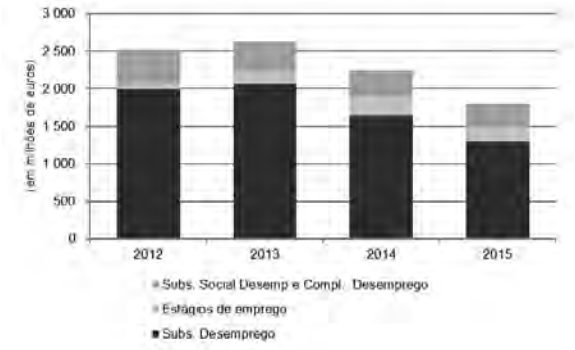
Em detalhe, as despesas com "*subsídio de desemprego*" que, em 2015, ascenderam a € 1.297 M, evidenciaram, no quinquénio considerado, igualmente uma tendência evolutiva decrescente (menos 17,2%), mais relevante entre 2013 e 2015 (menos 37,4%; menos 21,3% em termos homólogos). De referir que as prestações sociais substitutivas do rendimento do trabalho viram o quadro legal que as regula substancialmente alterado durante o período observado, tendo tais alterações produzido impactos relevantes neste tipo de despesas, mormente as relativas a prazos de garantia, prazos de atribuição e redução de tetos máximos na formação do valor da prestação.

Já as despesas com "*subsídio social de desemprego*" (€ 276 M, em 2015), que apresentaram uma tendência crescente durante o PAEF (mais 8,0%), recuaram durante o quinquénio observado (menos 1,0%) e, bem assim, entre períodos homólogos (menos 8,3%), beneficiando do efeito do reforço da aplicação da condição de recursos às prestações sociais de caráter não contributivo.

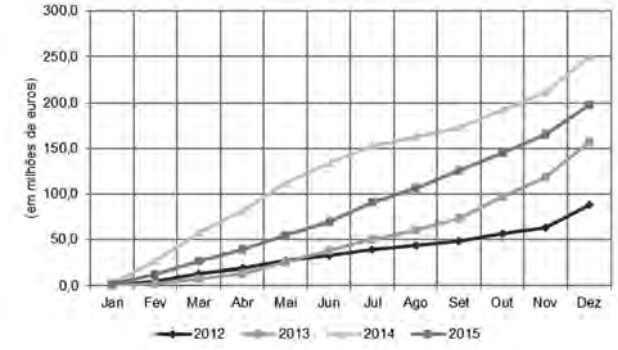
Nas outras prestações de desemprego, que evidenciaram uma tendência crescente até 2013 (mais 30,2%) invertendo-a a partir daí (menos 44,3% entre 2013 e 2015). Destacaram-se as despesas relativas à "*garantia salarial*" ([216]) que recuaram 40,9% no triénio (2013/2015), tendo atingido os € 103 M em 2015, o que representou um decréscimo em termos homólogos na ordem dos 41,6% (cerca de 54,8% destas despesas), o "*subsídio de desemprego por salários em atraso*" € 42 M, que, em 2015, representou 22,5% das outras prestações; menos 24,7% no quinquénio; (menos 45,7% no triénio iniciado em 2013), e as relativas ao "*complemento de desemprego*" ([217]), (€ 38 M, em 2015), com uma tendência decrescente ao longo de todo o período observado (menos 56,0% e menos 22,1% em termos homólogos).

Das medidas direcionadas à flexibilização do mercado de trabalho (revisão e reforço das políticas ativas de emprego), merece destaque a criação de estágios profissionais financiados pelo IEFP, apoios destinados ao emprego, mas que influenciaram diretamente as prestações de desemprego, dada a sua relevância material a partir de 2012 (gráfico 16).

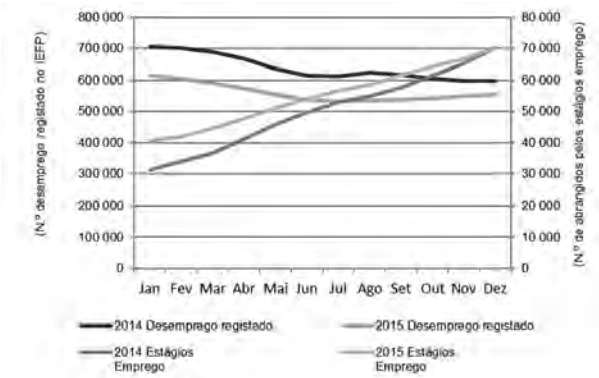
Gráfico 16 — Evolução da despesa com prestações de desemprego e Estágios



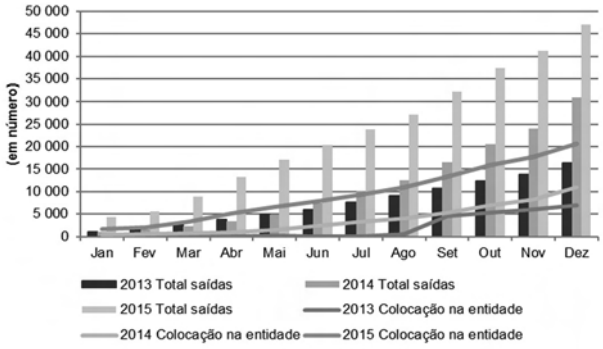
Fonte: IEFP e IGFSS.



Fonte: IEFP.



Fonte: IEFP.



Nota: Apenas foi tido em conta o número de "estágios de emprego".

Fonte: IEFP.

A redução dos níveis de despesa com prestações de desemprego verificada em 2015 foi também compensada pela criação de estágios profissionais financiados pelo IEFP, componente que pressiona a despesa da segurança social por via das políticas ativas de emprego que sofreram um acréscimo de 2,9%, face ao período homólogo anterior, contribuindo, assim, positivamente para a dinamização do mercado de trabalho, designadamente na parte que respeita à criação de emprego por conta de outrem, que apresentou um crescimento de 0,6% em 2015 ([218]), que compara com um acréscimo de 1,6% para o conjunto do ano de 2014 (menos 2,6% em 2013).

Esta substituição tem o mérito de manter no mercado de trabalho uma parte da população ativa desempregada, com índices de precariedade elevados, aspeto que decorre da própria natureza dos estágios profissionais, ainda que com taxas de integração inferiores a 50% desta população na vida ativa após a finalização do estágio (2013, 42,6%, 2014, 35,6% e 2015, 43,7%). Ao mesmo tempo que produz algum alívio nos custos de trabalho assacados ao setor privado da economia, terá também o demérito de pressionar negativamente a massa salarial deste setor, com consequências diretas na arrecadação da receita contributiva.

13.2.5. Financiamento

Em 2015, da despesa com prestações de desemprego, 82,2% (€ 1.447 M) foram financiados pelo sistema previdencial — repartição e os restantes 17,8% (€ 314 M) pelo sistema de proteção social de cidadania — subsistema de solidariedade.

Quanto ao financiamento das prestações de desemprego suportadas pelo sistema previdencial — repartição, no quinquénio em observação, apenas os anos de 2012 e 2013 apresentaram necessidades de financiamento, as quais totalizaram € 516 M, compensados pelos excedentes verificados nos anos remanescentes (2011, 2014 e 2015), num total de € 1.153 M.

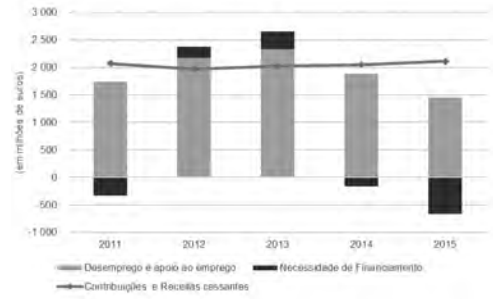
Quadro 28 — Financiamento das prestações de desemprego do sistema previdencial - repartição

(em milhões de euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
Contribuições e Receitas cessantes	2 073	1 972	2 021	2 048	2 108
Desemprego e apoio ao emprego	1 740	2 174	2 335	1 890	1 447
Necessidade de Financiamento	**- 334**	**202**	**314**	**- 158**	**- 661**

Nota: O subsídio de desemprego inclui as parcelas relativas aos "Programas Ocupacionais" e ao "Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego". Em 2015 a Ind. Compensatória por salários em atraso (SD e SSD) passou a designar-se "Subsídio social de desemprego por salários em atraso".

Fonte: CSS/2011 a CSS/2015.



Conforme tem vindo a ser referido em anteriores Pareceres, o sistema previdencial — repartição vem beneficiando, desde 2011, de montantes transferidos pelo OE para financiar as situações enquadráveis no art. 98.º N do Código do Processo do Trabalho, na redação dada pelo Decreto-Lei

295/2009, de 13/10 (pagamento de retribuições intercalares, pelo Estado, devidas aos trabalhadores após o decurso de 12 meses desde a apresentação, pelos mesmos, junto do tribunal competente, de declaração de oposição ao despedimento até à notificação da decisão de 1.ª instância). Até 2015 o valor total recebido de € 9 M ainda não teve qualquer execução refletida nas contas da segurança social ([219]). Esta matéria foi objeto de análise no PCGE/2013, tendo o ISS alegado, como motivos para a ausência de execução de despesa naquela rubrica, dificuldade na identificação das situações enquadráveis nesta disposição legal, em virtude de as decisões dos tribunais não serem claras por não conterem os dados necessários à efetivação do pagamento desta prestação, motivo pelo qual foi proferida recomendação, dirigida aos então Ministros da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e da Justiça no sentido de que fossem estabelecidos procedimentos de articulação entre os Tribunais e o ISS que promovessem a célere identificação destas situações por parte do ISS ([220]). O MTSSS e a Ministra da Justiça vieram informar que se encontram a desenvolver diligências com vista à resolução dos constrangimentos apontados.

13.3. Património financeiro

13.3.1. Comportamento dos mercados financeiros

Em 2015, o crescimento da economia mundial desacelerou para 3,2%, com uma quebra de desempenho das economias emergentes (de 4,6% para 4,0%), e uma melhoria nas economias avançadas (de 1,9% para 2,1%). A Zona Euro manteve a tendência de recuperação económica, com crescimento real do PIB (2,0%) e diminuição do desemprego (para 10,9%). Mas o crescimento menor que o esperado e os receios de deflação levaram à manutenção de uma política monetária expansionista por parte do BCE, aumentando o programa de estímulo à economia ([221]). A política orçamental mostrou-se mais ativa, mas o investimento público continuou limitado pela necessidade de consolidar o controlo dos défices e da dívida pública ([222]).

Os EUA mantiveram a sua economia a crescer acima da europeia (2,6%), muito em resultado da expansão do consumo privado (3,2%), apresentando níveis de desemprego historicamente baixos (5,3%). Neste cenário e desvalorizando a tendência de descida da inflação, no fim de 2015, o Banco Central (*Federal Reserve*) subiu as taxas de juro, que se mantinham inalteradas desde 2009, em 25 p.b..

Também o Reino Unido manteve a trajetória de crescimento (2,2%), assente no consumo privado e também nos gastos públicos, adiando a redução dos incentivos de política monetária devido à persistência de baixos níveis de inflação. Em Portugal, o crescimento do PIB, em volume, acelerou para 1,6%, apoiado uma vez mais na procura interna (que aumenta 2,5%), com consumo e investimento a crescerem ([223]). A procura externa líquida agravou o seu contributo negativo, com as exportações a crescerem 6,1% e as importações 8,2%. O mercado de trabalho mostrou sinais de recuperação, permitindo, nomeadamente, o alívio da despesa com prestações sociais. Mas 2015 foi ainda um ano com diminuição do crédito concedido à economia ([224]).

Muito por efeito da evolução do preço dos produtos energéticos, a inflação continuou em forte desaceleração, agora não apenas na Zona Euro (onde passou de 0,4% para 0,0%) ([225]) mas também nos EUA (de 1,6% para 0,1%), no Japão (de 2,8% para 0,8%), no Reino Unido (de 1,5% para 0,1%) e na maioria das outras economias avançadas.

No mercado da dívida pública, a *yield* dos títulos das principais economias apresentou uma ligeira tendência de crescimento, nomeadamente nos EUA, na Alemanha e no Reino Unido ([226]). O Japão foi exceção, tal como alguns países europeus, como Portugal e Itália, que, tendo sofrido um forte agravamento das *yield* devido aos efeitos da crise da dívida, se encontram ainda a diminuir o *spread* face ao *Bund*, suportados pela política monetária do BCE ([227]). Mas a maioria dos países da Zona Euro, tal como os EUA e o Reino Unido, viram aumentar os *spreads* dos seus títulos face ao título alemão.

Nos mercados de ações, os principais índices norte-americanos apresentaram piores *performances* em termos homólogos (o *S&P500* aumentou 8,4% e o *Nasdaq 100* caiu 0,7%), o mesmo acontecendo com o *FTSE100* (Reino Unido), que desvalorizou 4,9%. Já o japonês *Topix Index* melhorou o desempenho em 2015 (valorizou 9,9%), o mesmo acontecendo com os principais índices da Zona Euro: o *Stoxx Europe600* aumentou 6,8%, o *DAX* (Alemanha) 9,6%, o *CAC 40* (França) 8,5%, o *FTSE MIB* (Itália) 12,7% e o *PSI20* 10,7%.

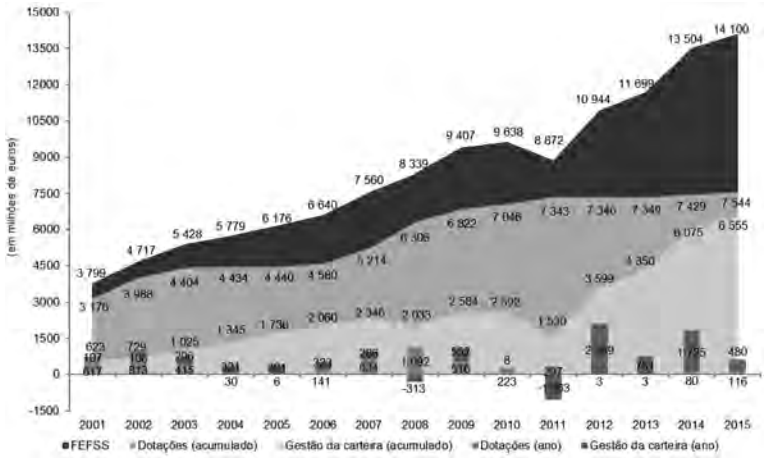
13.3.2. Desempenho do Fundo de Estabilização

13.3.2.1. Valor acrescentado

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) ([228]) valorizou 4,4% (€ 596 M), representando € 14.100 M no fim de 2015. A volatilidade aumentou para 5,2% e o índice de rotação da carteira voltou a baixar, para 0,86.

A variação do valor do FEFSS em cada ano tem sido resultado das transferências ([229]) e da gestão e evolução do mercado, uma vez que as suas reservas ainda não foram utilizadas. No final de 2001, o FEFSS valia € 3.799 M, apresentando a progressão anual que se observa no gráfico 17.

Gráfico 17 — Evolução do valor do Fundo



Fonte: IGFCSS.

Até 2003 e entre 2007 e 2011, o Fundo foi alimentado essencialmente pela transferência de saldos excedentários do Sistema Previdencial e por receitas de alienação de património. Em 2008, em plena crise financeira, as entradas de capital atingiram um máximo (€ 1.092 M), compensando a perda de valor proveniente da gestão da carteira (a primeira da história). Entre 2004 e 2006, as transferências foram pouco relevantes (mas o contributo da gestão assumiu algum destaque, superando os € 300 M anuais) e em 2012 e 2013, num contexto de forte pressão sobre as prestações sociais e contribuições, foram mesmo insignificantes. Desde então, apresentam uma tendência de crescimento.

Em 2011, o impacto da crise nas dívidas soberanas e a consequente desvalorização da dívida pública portuguesa, contabilizada a preço de mercado, originou uma diminuição de € 1.063 M. Nos anos seguintes, os contributos da gestão resultam em grande parte da recuperação do seu valor de mercado, que, desde 2014, supera largamente o valor de reembolso. Com o aumento da volatilidade nos últimos anos, o valor do Fundo tem sido muito influenciado pela variação de valias potenciais.

No final de 2015, os rendimentos e valias gerados pelo FEFSS atingiram € 6.555 M (46,5% do total). O valor acrescentado em 2015 encontra-se desagregado no quadro 29, onde se percebe que as Dotações (entradas de capital) aumentaram novamente, atingindo € 116 M ([230]).

Quadro 29 — Desagregação do valor acrescentado à carteira

(em milhões de euros)

Descrição	2013	2014	1T 2015	2T 2015	3T 2015	4T 2015	2015
1. Entradas de capital (a)	3	80	4	3	5	103	116
2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5) (b)	751	1 725	759	-653	287	87	480
2.1 Rendimentos	357	237	-62	261	32	34	265
2.2 Mercado Monetário Líquido	267	15	1	1	0	1	3
2.3 Valias Realizadas	-21	295	101	335	35	5	476
2.4 Juro corrido	2	59	49	-131	90	40	47
2.5 Variação das Valias potenciais	147	1 119	670	-1 118	130	6	-312
3. Δ Total (1+2)	**755**	**1 805**	**763**	**-650**	**292**	**190**	**596**

(a) Dotações provenientes do IGFSS e que constituem receita do FEFSS de acordo com o estipulado na LBSS.

(b) Resultados da gestão dos ativos da carteira, que incluem as dotações entradas ao longo ano.

Fonte: IGFCSS.

No valor acrescentado pela gestão da carteira, destacam-se as valias realizadas ([231]), que aumentaram 61,5%, para € 476 M, e os rendimentos obtidos ([232]), que cresceram 11,9%. A variação das valias potenciais ([233]) foi negativa, em € 312 M, algo que não acontecia desde 2011 ([234]). Os juros corridos ([235]) ascenderam a € 47 M e os ganhos no mercado monetário líquido ([236]) caíram para apenas € 3 M.

13.3.2.2. Composição da carteira

Os ativos que compõem o FEFSS constam do quadro 30, que resulta do tratamento da informação disponibilizada pela entidade gestora, combinando dados de gestão da carteira com os de apuramento dos limites regulamentares a que o Fundo está sujeito ([237]).

Quadro 30 — Composição e variação homóloga dos ativos da carteira

(em milhões de euros)

	2014		2015		Variação homóloga	
Descrição	**Valor**	**Peso (%)**	**Valor**	**Peso (%)**	**Valor**	**%**
Dívida Garantida pelo Estado Português (a)	10 134	75,0	11 011	78,1	877	8,7
Obrigações do Tesouro	8 972	66,4	9 415	66,8	442	4,9
Não emitida pelas Administrações Públicas (b)	22	0,2	22	0,2	0	1,2
Bilhetes do Tesouro	1 140	8,4	1 002	7,1	-138	-12,1
CEDIC	0	0,0	573	4,1	573	—
Dívida pública estrangeira (a) (c)	1 336	9,9	1 063	7,5	-273	-20,4
Dívida Privada (a)	0	0,0	0	0,0	0	—
Ações (c)	1 471	10,9	1 262	8,9	-209	-14,2
Fundos de Investimento Mistos	1	0,0	1	0,0	0	-28,6
Imobiliário	164	1,2	168	1,2	4	2,5
Reserva Estratégica	20	0,1	4	0,026	-16	-81,8
Liquidez	378	2,8	588	4,2	210	55,7
Provisões e Impostos a Receber	0	0,0	3	0,0	2	867,1
Total	**13 504**	**100,0**	**14 100**	**100,0**	**596**	**4,4**

(a) Inclui juros corridos.

(b) Dívida emitida pela CP – Comboios de Portugal, E.P.E..

(c) Inclui futuros e valias potenciais de *forwards* afetas à cobertura de posições.

Fonte: IGFCSS.

Em 2015, o valor investido em Dívida Garantida pelo Estado Português aumentou 8,7% (€ 877 M), atingindo 78,1% da carteira, mais 3,1 p.p. que no ano anterior. Para além do reforço da aquisição de Obrigações do Tesouro, o aumento é ainda explicado pela aquisição de € 573 M em CEDIC. A Dívida Garantida apresentava, no fim do ano, um valor de mercado € 1.452 M acima do valor de reembolso ([238]) (uma realidade que já vem de 2014), detetando-se uma aproximação nos prazos mais curtos e um aumento da diferença nos prazos mais longos.

Com a continuação do movimento de aquisições líquidas de dívida pública portuguesa (€ 640 M) manteve-se também a redução de outras componentes: a dívida pública estrangeira caiu 20,4%, para € 1.063 M, representando 7,5% do total (face a 21,3% em 2013); a componente investida em ações diminuiu 14,2%, para € 1.262 M, descendo de 23,2% da carteira, no final de 2010, para os 8,9%, cinco anos depois. Na Europa estavam aplicados € 244 M, (€ 107 M no Reino Unido, € 48 M na Suíça e € 89 M na Zona Euro ([239])), nos EUA € 677 M e no Japão € 341 M.

A componente de Imobiliário aumentou 2,5%, para € 168 M, que equivaliam a 1,2% do FEFSS, devido à recuperação de valor na maioria dos Fundos de Investimento Imobiliário ([240]) da carteira, que se manteve relativamente estável, não tendo havido qualquer reforço de investimento, mas sim algumas alienações parciais ([241]). O edifício do Hospital de Cascais foi alienado em 2015, com uma menos valia de € 3 M, pelo que o edifício do *Taguspark* foi o único imóvel que permaneceu em carteira, valorizado em € 12 M ([242]). O conjunto dos Fundos de Investimento Imobiliário reduziu as menos valias acumuladas para € 5 M, mantendo-se compromissos remanescentes de € 2.544 m ([243]).

Na Reserva Estratégica ([244]), a participação na *Finpro* deixou de ter qualquer valor, na sequência da declaração de insolvência ([245]). A participação na *Pharol* (anterior *Portugal Telecom*) foi reduzida para 1,5%, tendo sido alienadas 33,4% das ações detidas (€ 6,8 M de ações). As que permaneceram em carteira continuaram a perder valor de mercado, que era de apenas € 4 M no fim do ano, demonstrando que a conceção desta

componente, que obriga a uma concertação de interesses com a tutela, se revelou ineficaz, pois não foram tomadas, em tempo útil, decisões capazes de minimizar perdas e proteger o património do Fundo.

O montante considerado em Liquidez ([246]) cresceu 55,7% (€ 210 M) face ao período homólogo, representando 4,2% da carteira (€ 588 M). É nesta componente que são refletidas as margens afetas à réplica de investimentos feitos através de contratos de futuros, pelo que não tem uma leitura independente das outras componentes e da estratégia relativa aos produtos derivados.

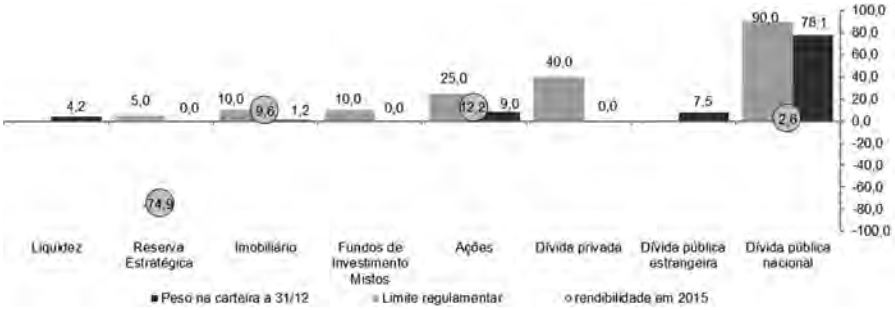
O peso dos ativos de Rendimento Fixo (dívida) subiu para 85,6% (84,9% em 2014) enquanto o peso dos ativos de Rendimento Variável (ações e participações da Reserva Estratégica) baixou para 9,0% (11,0% em 2014).

13.3.2.3. Limites regulamentares e rendibilidade

Os limites, as operações autorizadas e os níveis de risco a respeitar, estão definidos no Regulamento de Gestão (Portaria 1273/2004, de 7/10), devendo enquadrar-se à luz do estipulado na Portaria 118/2012, de 30/04, nas LOE 2014 e 2015 e na Portaria 216-A/2013, de 2/07 ([247]).

O gráfico 18 compara o peso de cada componente da carteira com os limites regulamentares máximos aplicáveis (no caso da dívida pública portuguesa existe ainda um limite mínimo regulamentar de 50%), permitindo avaliar o seu impacto, tendo em conta a rendibilidade obtida ([248]).

Gráfico 18 — Limites à composição da carteira e rendibilidade



Fonte: IGFCSS.

Dado o conteúdo da Portaria 216-A/2013, constata-se que o limite mínimo regulamentar em dívida pública portuguesa deixou de ser pertinente e o máximo, de 90%, está já a menos de 12 p.p.. A sua taxa de rendibilidade diminuiu substancialmente, para 2,6% (17,9% em 2014), o que, dado o seu peso hegemónico, explica grande parte da taxa de rendibilidade global.

As ações apresentaram uma rendibilidade de 12,2% (16,6% em 2014), dinamizada pelo desempenho no mercado japonês, onde atingiu os 23,4% (ficou-se pelos 10,0% nos EUA e 5,6% na Europa). O seu peso na carteira, de 9,0% ([249]), tem-se vindo a reduzir para permitir o reforço do investimento em dívida pública nacional, pelo que se encontra longe do máximo regulamentar de 25%.

O montante aplicado em dívida pública estrangeira, para a qual não existem limites regulamentares explícitos, tem sido o que mais tem diminuído face à nova estratégia de investimentos, fixando-se em 7,5% da carteira.

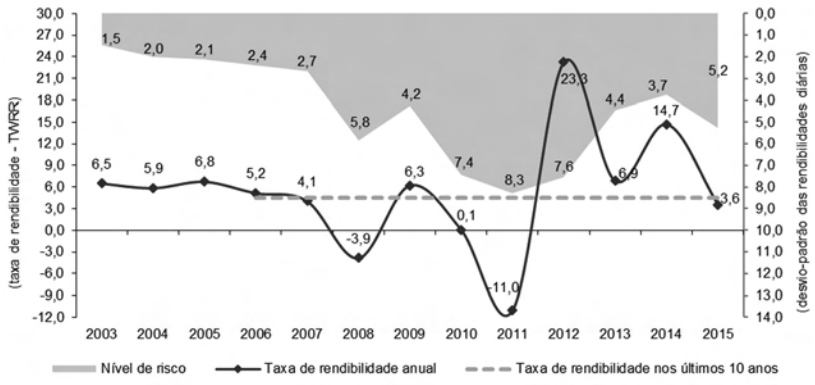
O Imobiliário, que regulamentarmente poderia chegar aos 10%, mantém-se nos 1,2% do total. A taxa de rendibilidade, que vinha sendo negativa desde pelo menos 2009, foi positiva em 2014 (6,8%) e continuou em 2015 (9,6%), o que traduz uma recuperação de valor dos investimentos, refletida na diminuição das valias negativas acumuladas. A Reserva Estratégica apresentou, em 2015, e dado o exposto anteriormente, uma rendibilidade negativa de 74,9%, assistindo-se a uma sistemática perda de valor, relegando-a para uma posição cada vez mais residual. Os Fundos de Investimento Mistos também não são representativos.

A Liquidez inclui aplicações de curto prazo, depósitos e outros instrumentos financeiros (que podem apresentar valores negativos) junto de instituições financeiras privadas. Neste contexto, e embora o FEFSS não invista, desde 2012, em títulos de dívida privada, cujo limite máximo é de 40%, possuía, no final de 2014, € 600 M (4,3% da carteira) enquadrados no risco de dívida privada, geridos como liquidez, mas que, dependendo do tipo de produto financeiro, poderão estar a ser considerados em outras componentes, como em dívida pública estrangeira ([250]).

De acordo com os dados disponibilizados pelo IGFCSS, os outros limites regulamentares também eram respeitados: a exposição não coberta a moeda estrangeira era inferior a 15% (6,8%); o valor nocional dos Derivados equivalia a 5,1% do valor total do FEFSS ([251]); não existiam montantes aplicados em operações de fixação de custo de aquisições futuras (o limite é de 10%); e os investimentos encontravam-se diversificados ([252]), não ultrapassando os limites estabelecidos ([253]).

Nos últimos anos, o comportamento dos mercados tem gerado fortes variações no valor dos ativos, afetando a análise do valor gerado pela gestão no médio e longo prazo. O gráfico 19 mostra a evolução da rendibilidade nominal e do risco ([254]).

Gráfico 19 — Rendibilidade e Risco



Fonte: IGFCSS.

Até 2007, manteve-se um cenário de rendibilidades elevadas acompanhadas de um nível de risco relativamente baixo. Os anos de 2008 e 2011 absorvem o maior impacto da crise nos mercados financeiros, sendo que os anos que lhes seguiram (2009 e 2012) beneficiaram da reversão daqueles movimentos para apresentar rendibilidades elevadas.

A partir de 2008, o nível de risco sobe para patamares mais elevados (atingiu 8,3% em 2011), primeiro, com o aumento da volatilidade no mercado acionista, depois, com idêntica tendência no mercado de dívida pública. Em 2014, e embora a composição da carteira já não seja comparável, o nível de risco pareceu estar a regressar a valores antes da crise, mas o valor de 2015 (5,2%) traduz um novo aumento da volatilidade de ações e de dívida pública portuguesa.

Depois de, em 2014, ter apresentado uma taxa de rendibilidade excecional, em 2015, o desempenho foi o menos conseguido dos últimos quatro anos, o que se compreende sabendo que a carteira tem de acomodar o efeito que resulta de o valor de mercado da dívida pública nacional superar substancialmente o respetivo valor de reembolso.

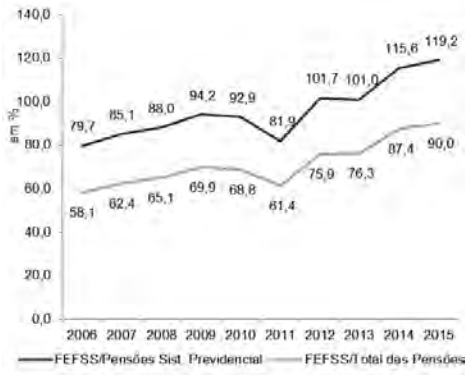
O FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual de 5,05% ([255]) desde a sua constituição, que baixa para 4,55% nos últimos 10 anos, melhorando para 6,86% nos últimos cinco ([256]). Em termos reais, a taxa de rendibilidade nos últimos 10 anos ficou em 2,94%, subindo para 5,63% nos últimos 5 anos ([257]). As grandes oscilações na taxa de rendibilidade dos últimos anos têm afetado substancialmente a análise das suas rendibilidades históricas.

13.3.3. Análise da estratégia e resultados

No final de 2015, o valor do FEFSS equivalia a 119,2% da despesa anual com pensões do Sistema Previdencial (gráfico 20), face a uma proporção de 79,7% dez anos antes. Significa que permitiria suportar 14,3 meses de pensões, ainda aquém do objetivo de dois anos subjacente à sua criação ([258]).

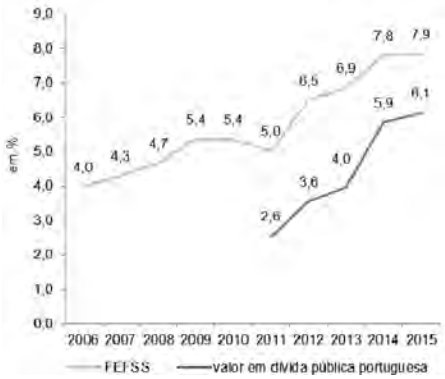
O impacto da crise das dívidas soberanas interrompeu, em 2010 e 2011, uma tendência de valorização do FEFSS acima da progressão do gasto com pensões. Mas a partir de então a dívida pública nacional tem recuperado valor de mercado a um ritmo elevado, contribuindo para variações da carteira superiores às ocorridas nas pensões ([259]). Em 2015, tal como ocorrera no ano anterior, o crescimento do Fundo (4,4%) superou o aumento registado na despesa com pensões do Sistema Previdencial (1,2%) e total (1,3%).

Gráfico 20 — Cobertura das Pensões pelo FEFSS



Fonte: CSS e IGFCSS.

Gráfico 21 — FEFSS em % do PIB



Fonte: IGFCSS e INE.

Em proporção do PIB (gráfico 21), o valor do FEFSS progrediu de 4,0%, em 2006, para 7,9%, em 2015 ([260]), num movimento apenas interrompido em 2011. Mas mais impressionante foi o ritmo de crescimento dos investimentos em dívida pública nacional, que passaram de uma proporção de 2,6% do PIB para 6,1% em apenas 4 anos.

Em termos de rendibilidade, o desempenho em 2015 foi de acomodação do resultado excecional de 2014, pois embora na dívida pública de mais longo prazo tenha continuado a aumentar a diferença entre o valor de mercado e o valor de reembolso, nos prazos menores aquela diferença, não sendo conseguida pela venda dos títulos ([261]), terá de se refletir negativamente nas valias. Embora o desempenho do FEFSS compare favoravelmente, quer com os fundos de poupança reforma nacionais associados da APFIPP, quer com fundos internacionais, a circunstância de dispor de 78,1% da carteira aplicada em títulos de dívida pública portuguesa dificulta qualquer análise relativa credível ([262]). Neste cenário, os indicadores de resultados utilizados apresentam-se bastante favoráveis, destacando-se o retorno nominal médio no último triénio (de 8,28%) e a subida das rendibilidades de longo prazo (5,05% desde a constituição, quando era de 3,9% em 2010).

No final de 2015, apenas as componentes de dívida pública estrangeira (OCDE) e ações, que representavam 16,5% do Fundo, permaneceram geridas contra o *benchmark* interno (um cabaz de índices de mercado elaborado e aprovado pela entidade gestora), tendo obtido um *excess return* positivo de 0,18% ([263]). A dívida pública portuguesa é objeto de gestão autónoma e desconhece-se a estratégia de gestão das restantes componentes. Face ao *benchmark* aprovado pela Tutela (*funding ratio*), que incide também nas componentes do *benchmark* interno (a que se acrescenta a liquidez), o FEFSS apresentou um *excess return* positivo, de 1,62%.

A 31 de dezembro de 2015, o Estado Português respondia por 78,1% dos títulos da carteira, mantendo-se a tendência de concentração de investimentos que acarreta dependência e aumento do risco. Na gestão do FEFSS prescindiu-se de aplicar o princípio da diversificação, aceitando assumir um risco que vai muito para além do que resulta da análise da volatilidade dos ativos. O facto da gestão do FEFSS estar condicionada por fatores de constrangimento à execução do OE, pode estar a secundarizar premissas básicas da gestão do Fundo que derivam do seu Regulamento de Gestão, como o compromisso entre risco e rendibilidade, a diversificação ou mesmo a autonomia técnica da equipa de gestão.

Por outro lado, algumas componentes da carteira que não têm sido sujeitas a uma estratégia de gestão ativa têm gerado menos valias substanciais, que surgem dissolvidas no desempenho global, sem que sejam sujeitas a um comparativo de desempenho. Destaque-se o exemplo da Reserva Estratégica que foi utilizada, pela LOE 2001, para permitir, com a entrega de ativos da carteira de títulos do Estado (uma participação na antiga *Portugal Telecom*), compensar a Segurança Social por despesas efetuadas com o RESSAA e RNCE. Subsequentemente, constata-se que: i) o valor de mercado das ações no momento da transferência de titularidade era muito inferior ao montante da dita compensação; ii) a capacidade de tomada de decisão da entidade gestora ficou deliberadamente limitada pelo Regulamento; iii) esta componente permitiu enquadrar alguns investimentos de interesse duvidoso e risco elevado (*Finpro*, *Transurban Group*) com critérios de seleção desconhecidos. Presentemente vale apenas € 4 M ([264]) e, mesmo descontando os rendimentos gerados, deixa um rasto de perdas de dezenas de milhões de euros.

Os custos de funcionamento do IGFCSS aumentaram 3,3%, para € 1.981 m, dos quais € 1.249 m são custos com pessoal e € 682 m são fornecimentos e serviços externos ([265]). Como financiamento recebeu € 2.308 m do OSS (€ 2.287 m de transferências correntes e € 21 m de transferências de capital), o que equivale a 0,017% do montante médio sob gestão relativo ao FEFSS ([266]). O Fundo suportou ainda € 1.476 m em despesas bancárias (mais 2,6%), entre as quais, € 962 m em comissões de custódia (menos 3,5%) e € 471 m em comissões de transação (mais 16,6%).

Caixa 7 – Caixa Geral de Aposentações (CGA)

A Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA) é o instituto público responsável pela gestão do regime de proteção social, nas eventualidades de velhice, morte e sobrevivência, dos trabalhadores do setor público, atualmente designado por regime de proteção social convergente, onde se enquadram as pensões de aposentação dos ex-trabalhadores em funções públicas e equiparados, pensões de reforma dos ex-membros das forças armadas e da GNR, pensões de sobrevivência e outras de natureza especial, designadamente pensões de preço de sangue e pensões por serviços excecionais e relevantes prestados ao País. A CGA faz parte integrante da administração indireta do Estado, sob tutela do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social, desde 1 de janeiro de 2015 ([267]), dotada de autonomia administrativa e financeira, património próprio, e com jurisdição sobre todo o território nacional. Desde a sua criação e até 31 de dezembro de 2014 foi tutelada exclusivamente pelo membro do governo responsável pela área das Finanças e da Administração Pública.

Historicamente, o financiamento do sistema de pensões da responsabilidade da CGA assentou em dois pilares principais: contribuições dos funcionários públicos no ativo (quotizações correspondentes a 10% da massa salarial ([268])) e transferências do OE na justa medida das necessidades de financiamento do sistema, onde se incluíam as verbas substitutivas das contribuições das entidades empregadoras públicas (com exceção das entidades integradas na administração pública local e regional que estavam obrigadas a uma contribuição de igual montante ao da quota descontada aos respetivos funcionários). O esforço financeiro do Estado para com a CGA tinha, assim, três objetivos: suprir a falta de contribuições das entidades empregadoras; financiar o pagamento de pensões da sua inteira responsabilidade, e financiar o défice do sistema, caso ele existisse.

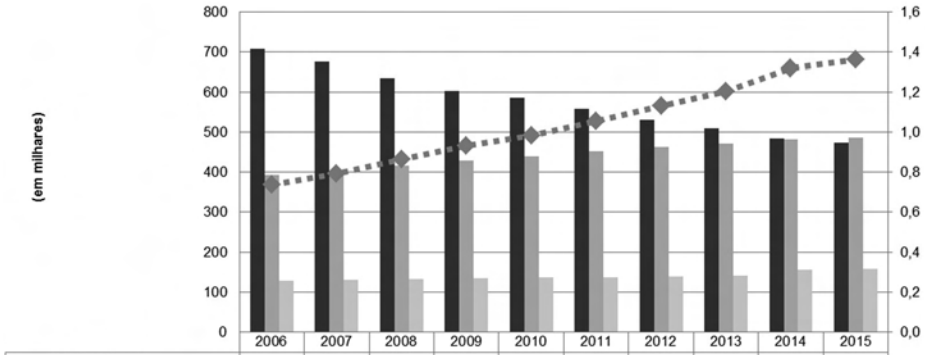
A partir de 2006 foram sendo adotados, gradualmente, vários procedimentos de convergência com o RGSS, designadamente no que respeita a taxas contributivas, fórmulas de cálculo de pensões, idades de reforma, carreiras contributivas relevantes e prazos de garantia, entre outros. Ao mesmo tempo, foi dado um novo formato ao modelo de financiamento tradicional da CGA, de forma a separar as transferências do OE nos seguintes termos: as que consubstanciavam as responsabilidades do Estado enquanto entidade empregadora; as que se destinavam a satisfazer as responsabilidades financeiras diretas do Estado no pagamento de pensões que não estavam ancoradas no sistema de repartição previsto para a CGA (as chamadas pensões da responsabilidade do Estado); e as destinadas a suprir as necessidades de financiamento efetivas da CGA (financiamento do défice do sistema). Esta alteração de formato, que teve a 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 públicas passaram a ser obrigatoriamente inscritos no RGSS, deixando de financiar as pensões em pagamento da CGA e passando a financiar as pensões em pagamento do RGSS. Esta quebra de compromisso geracional, administrativamente imposta, implicou um acréscimo das necessidades de financiamento reais da CGA e, consequentemente, do esforço financeiro do Estado.

Caracterização da população alvo: aposentados e subscritores da CGA

O número total de aposentados da CGA, em 31 de dezembro de 2015, era de 486.269 indivíduos, mais 0,7% face ao período homólogo anterior (mais 3,2% no triénio, 23,5% face a 2006) ([269]). Em 2015, a média de idades dos subscritores da CGA, à data de aposentação, foi de 61,1 anos ([270]) (61,5 em 2014) e à data da morte de 79,1 anos (78,9 em 2014,), indicadores que remetem para que a duração média das pensões em pagamento tenha passado a ser de 18,7 anos (mais 3,2 anos que em 2006), enquanto o tempo médio de serviço relevante para efeitos de formação do valor da pensão (carreira contributiva) foi de 30,3 anos em 2015 (30,9 anos em 2014 e 30,6 anos em 2006). Em 31 de dezembro de 2015, a população considerada era maioritariamente do sexo masculino (53,8%) e a sua média de idades rondava os 71,1 anos (cerca de ¼ dos indivíduos deste universo tinha menos de 65 anos de idade). Já no que respeita aos escalões de rendimento, 21,0% das pensões em pagamento eram iguais ou inferiores a € 500/mês, 28,0% entre € 501 e € 1.000/mês, 27,8% situaram-se entre os € 1.001 e os € 2.000/mês e 23,2% nos escalões superiores de rendimento (superiores a € 2.000/mês). Quanto aos subscritores, o seu número total era, em 31 de dezembro de 2015, de 473.446 indivíduos, menos 2,3% que no período homólogo anterior (menos 33,2% que em 2006), observação que é consistente com a política de recursos humanos estabelecida para o setor público. Esta população pertencia maioritariamente à administração central do Estado (54,3%), era maioritariamente feminina (56,9%) e a sua média de idades rondava os 50 anos.

Assim, o índice de dependência dos aposentados e pensionistas face aos subscritores ([271]) evoluiu, entre 2006 e 2015, de 0,7 para 1,4, o que configura um agravamento acentuado deste indicador, justificado pelo aumento da esperança de vida da população não ativa e pela natureza de universo fechado deste subsistema. De referir que 2015 foi o primeiro ano em que o n.º de beneficiários passivos superou o n.º de beneficiários ativos do sistema (vide gráfico 22).

Gráfico 22 — Grau de dependência do n.º de aposentados/pensionistas face ao n.º de subscritores



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Subscritores	709	676	636	604	586	559	532	510	485	473
Aposentados/Reformados	394	403	416	429	440	453	462	471	483	486
Pensionistas Sobrevivência	130	132	134	135	137	139	141	143	157	160
Índice de dependência	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4

Fonte: CGA.

Fontes de financiamento da CGA

O comportamento das receitas da CGA, em 2015, foi influenciado pelas medidas de política orçamental com incidência sobre salários e pensões (evolução das taxas contributivas com aumentos sucessivos desde 2009 até 2014, ano em que atingiram a paridade com o RGSS, alargamento da base de incidência contributiva e aumento da massa salarial dos subscritores por via da reversão de algumas das medidas res-

tritivas adotadas durante o período de vigência do PAEF) e, bem assim, pela evolução demográfica dos seus beneficiários, considerada a sua natureza de universo fechado.

Quadro 31 — CGA — Fontes de financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2013	2014	2015	Tvh		Peso relativo
				2015/14	2015/13	
Contribuições e Quotizações	**4.026,2**	**4.421,1**	**3.869,0**	**-12,5%**	**-3,9%**	**38,4%**
Quotas	1.335,2	1.292,8	1.251,2	-3,2%	-6,3%	12,4%
Contribuição de Entidades	2.303,4	2.665,4	2.594,3	-2,7%	12,6%	25,7%
Contribuição extra solidariedade	387,5	462,8	23,5	-94,9%	-93,9%	0,2%
Dotação do Orçamento de Estado	**4.364,1**	**4.130,8**	**4.858,3**	**17,6%**	**11,3%**	**48,2%**
Comparticipação do OE para financiamento do défice	4.078,6	3.870,4	4.603,8	18,9%	12,9%	45,7%
Financiamento de pensões da responsabilidade do Estado	285,6	260,4	254,5	-2,3%	-10,9%	2,5%
Deficientes das Forças Armadas - invalidez	190,1	172,5	171,6	-0,6%	-9,8%	1,7%
Subvenções vitalícias	6,9	0,7	0,7	-9,9%	-90,4%	0,0%
Pensões de preço de sangue	31,1	31,0	30,2	-2,5%	-2,9%	0,3%
Outras	53,5	51,9	50,1	-3,4%	-6,3%	0,5%
Ex-combatentes	4,0	4,3	2,0	-53,2%	-50,0%	0,0%
Comparticipação da SS para pagamento de pensões (1)	**487,7**	**508,8**	**524,6**	**3,1%**	**7,6%**	**5,2%**
Comparticipação do MDN (DL 166-A/2013) (2)	**0,0**	**14,0**	**27,6**	**97,1%**		**0,3%**
Comparticipação Entidades por pagamento de pensões e outras prestações (2)	**78,5**	**73,0**	**87,9**	**20,3%**	**11,9%**	**0,9%**
Outras Receitas	**13,0**	**13,7**	**18,9**	**37,4%**	**44,9%**	**0,2%**
Total das receitas dos fundos	**48,1**	**2,8**	**58,2**	**1.952,8%**	**21,0%**	**0,6%**
Transferência DL 30/2013 (IFAP)	48,1	0,4	0,0	-100,0%		0,0%
Transferência DL 166-A/2013 (FP MILITARES)	0,0	2,4	0,0	-100,0%		0,0%
Transferência DL 62/2015 (ENVC)	0,0	0,0	11,2			0,1%
Transferência DL 62/2015 (DGTF)	0,0	0,0	12,7			0,1%
Transferência DL 62/2015 (GESTNAV)	0,0	0,0	34,3			0,3%
Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos	**490,9**	**568,3**	**579,7**	**2,0%**	**18,1%**	**5,8%**
Reembolso de títulos	311,3	306,2	300,2	-2,0%	-3,6%	3,0%
Rendimento de títulos	179,6	262,1	279,5	6,6%	55,7%	2,8%
Transferências de instituições comunitárias	**0,0**	**0,0**	**0,1**			0,0%
Saldo Transitado da gerência anterior	**79,4**	**75,3**	**53,0**	**-29,7%**	**-33,3%**	0,5%
Receita Total	**9.587,9**	**9.808,0**	**10.077,1**	**2,7%**	**5,1%**	**100,0%**
Receita Efetiva	**9.197,2**	**9.426,5**	**9.724,0**	**3,2%**	**5,7%**	**96,5%**

(1) Em 2013 e 2014 na informação prestada à DGO e no mapa de controlo orçamental – receita, que integrou a prestação de contas ao Tribunal, estas receitas estão registadas na classificação económica 03.03.99 – contribuições para CGA – outros. Em 2015 estas receitas foram registadas na classificação económica 04.06 – transferências correntes – SS.

(2) Na informação prestada à DGO e no mapa de controlo orçamental – receita, que integrou a prestação de contas ao Tribunal, estas receitas estão registadas na classificação económica 03.03.99 – contribuições para CGA – outros.

Fonte: CGA.

O efeito dos fatores conjunturais, como a apreciação da massa salarial dos trabalhadores em funções públicas devida à retoma do pagamento dos subsídios de férias e Natal, ocorrida em 2013, e da reversão parcial das reduções salariais em vigor durante o PAEF, ocorrida em 2015, e o efeito de base decorrente da aplicação da convergência gradual entre sistemas ([272]), não foram suficientes para manter a tendência (ainda que mitigada) da capacidade de autofinanciamento da CGA verificada em 2014, passando os fatores estruturais (diminuição do número de subscritores e a sua capacidade contributiva) a ter um peso preponderante nesta dinâmica, configurada na evolução das receitas provenientes de contribuições e quotizações (onde se incluíram as receitas provenientes da CES, cuja reversão para níveis residuais no ano de 2015 contribuiu para anular a recuperação da capacidade de autofinanciamento da CGA verificada em 2014 ([273])) com uma evolução negativa no triénio e em termos homólogos (menos 3,9% e menos 12,5%, respetivamente). Estas receitas foram ainda influenciadas pela alteração do modelo de financiamento da CGA (a partir de 2009), operada no âmbito do processo de convergência para o RGSS. Fortemente indexada ao número de beneficiários ativos, a perda de subscritores, com o ano de 2015 a marcar um ponto de viragem, ano em que pela primeira vez o número de subscritores foi inferior ao número de aposentados/reformados, constituiu a principal limitação estrutural ao crescimento destas receitas. No triénio considerado, o efeito das medidas de convergência aplicadas já não foi suficiente para compensar o efeito da diminuição do número de beneficiários ativos nas receitas próprias do sistema. Consequentemente, o esforço financeiro do Estado no equilíbrio do sistema tende a ser cada vez mais relevante tendo representado, em 2015, 45,7% das receitas totais. Entre períodos homólogos, as receitas provenientes do Estado, para financiamento do défice do sistema, aumentaram 18,9%.

Os fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA evidenciaram uma evolução positiva de € 41 M em 2015, representando, no final do ano, 87,6% das suas reservas iniciais. Em termos estruturais, a evolução do valor destas reservas é pressionada pela diferença entre as responsabilidades (pensões e prestações sociais), que tendem a evoluir no sentido crescente, e os recursos obtidos para fazer face a essas responsabilidades (quotizações, contribuições e rendimentos gerados pelas respetivas carteiras), que tendem a diminuir, quer por via da diminuição das correspondentes populações ativas, quer por via da capacidade de gerar mais ou menos valor através da aplicação dos seus recursos nos mercados financeiros.

Quadro 32 — 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 2015 e a Reserva Constituída
			01/01/2015	31/12/2015	
Empresa		**(1)**	**(2)**	**(3)**	**(4)=(3)/(1)**
DRAGAPOR	1998	7,7	6,2	6,2	80,4%
RDP I	1999	28,4	9,9	8,8	31,1%
RDP II	2003	47,2	32,0	29,0	61,4%
INCM	2004	137,8	100,7	96,1	69,7%
ANA	2004	173,6	112,1	106,3	61,2%
NAV	2004	235,7	186,0	181,1	76,8%
CGD	2004	2.504,4	1.959,5	1.902,1	75,9%
PT	2011	2.418,4	2.380,6	2.430,8	100,5%
MARCONI	2011	385,4	383,3	391,3	101,5%
BPN	2012	96,8	118,5	123,0	127,1%
IFAP	2013	48,5	47,5	47,4	97,7%
ENVC	2015	23,9	0,0	23,0	96,3%
GESTNAVE	2015	34,3	0,0	32,5	94,9%
Total		**6.142,1**	**5.336,2**	**5.377,6**	**87,6%**

Fonte: CGA.

No ano de 2015, 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. Ainda assim, dos 18 fundos integrados na CGA, apenas 4 geraram receitas suficientes para suportar os inerentes encargos e valorizar as suas reservas.

Em 2015 foram integrados na CGA mais dois fundos de pensões que deram lugar à constituição de duas reservas especiais: "ENVC - Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA" e "GESTNAVE — Serviços Industriais, SA" no montante global de € 58 M" (Decreto-Lei 62/2015, de 23/04).

Entre 2011 e 2014, as reservas de quatro destes fundos (CTT, BNU, INDEP e Macau) esgotaram-se, passando as inerentes responsabilidades com pagamento de pensões e outros encargos a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do Orçamento do Estado ([274]). Também os encargos com complementos de pensão pagos aos ex militares por conta do ex Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas se encontram na mesma situação. Entre 2011 e 2015, o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi de € 865 M (€ 209 M em 2015).

Aplicação de recursos

A despesa efetiva da CGA totalizou € 9.692 M, mais 2,1% que em 2014 e mais 4,7% no triénio. Desta, destacam-se as pensões, que representaram, em 2015, cerca de 98,1% da despesa efetiva. Dos encargos suportados com pensões, a maior fatia respeita ao pagamento de pensões de aposentação, as quais apresentaram uma tendência crescente continuada no triénio, mais 4,5%. Esta tendência manteve-se, apesar das alterações legislativas introduzidas nas condições de aposentação e nas fórmulas de cálculo das respetivas pensões que enformam a convergência para o regime geral da segurança social e, bem assim, das medidas de contenção da despesa pública, fortemente suportadas na racionalização da despesa corrente primária (salários e pensões). O recuo destas despesas verificado em 2012, sustentado na política de redução do valor nominal das pensões, consubstanciada sobretudo na suspensão do pagamento dos subsídios de férias e Natal, já não produziu efeito nos anos seguintes, devido ao caráter reversível da medida em causa e ao facto de o impacto das medidas restritivas não ter sido suficiente para anular os efeitos da pressão demográfica sobre o sistema.

Quadro 33 — CGA — Aplicação de Recursos

(em milhões de euros)

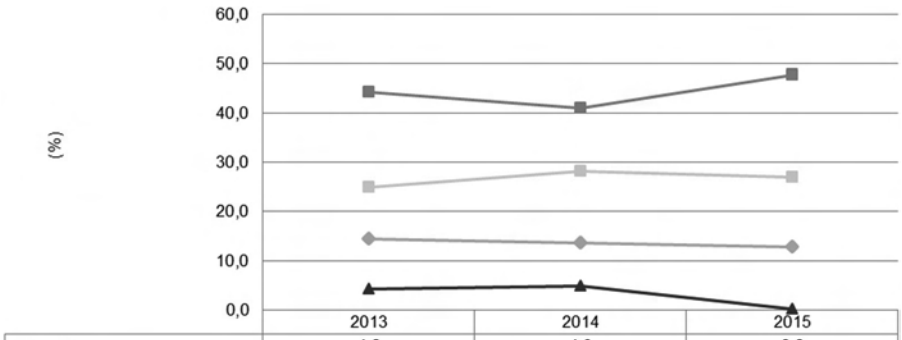
Aplicação de Recursos	2013	2014	2015	tvh		Peso relativo
				2015/14	2015/13	
Pensões	**9.097,3**	**9.326,9**	**9.504,9**	**1,9%**	**4,5%**	**94,8%**
Aposentação/reforma (inclui invalidez)	8.007,1	8.221,5	8.368,7	1,8%	4,5%	83,4%
Sobrevivência	807,9	848,9	884,4	4,2%	9,5%	8,8%
Invalidez (deficientes das forças armadas)	190,6	172,8	171,2	-0,9%	-10,2%	1,7%
Subvenções vitalícias	6,9	0,7	0,6	-13,7%	-90,7%	0,0%
Pensões de preço de sangue	31,2	31,1	30,1	-3,2%	-3,7%	0,3%
Outras pensões	53,5	51,9	50,0	-3,7%	-6,7%	0,5%
Outras Prestações	**17,5**	**16,6**	**17,3**	**4,3%**	**-1,0%**	**0,2%**
Transferências para a SS	**115,7**	**118,5**	**138,4**	**16,7%**	**19,6%**	**1,4%**
Outras Despesas	**29,3**	**30,1**	**31,0**	**2,9%**	**5,8%**	**0,3%**
Encargos Financeiros	**0,4**	**0,3**	**0,2**	**-33,1%**	**-38,0%**	**0,0%**
Transferências Instituições Comunitárias	**0,0**	**0,0**	**0,2**		**333,1%**	**0,0%**
Aplicações Financeiras	**252,5**	**262,6**	**338,6**	**29,0%**	**34,1%**	**3,4%**
Total da despesa	**9.512,6**	**9.755,0**	**10.030,6**	**2,8%**	**5,4%**	**100,0%**
Total da despesa efetiva	**9.260,1**	**9.492,5**	**9.692,0**	**2,1%**	**4,7%**	**96,6%**

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 23, resulta, essencialmente, de dois fatores: a dinâmica de crescimento das despesas com pensões, em resultado do aumento do número de beneficiários passivos, associado ao aumento da esperança de vida, e a evolução negativa das receitas provenientes de contribuições (subscritores ativos e entidades empregadoras), decorrente da diminuição do número de contribuintes e correspondentes remunerações, as quais vêm sofrendo, desde 2010, uma pressão adicional, motivada pelo corte administrativo aplicado às remunerações dos trabalhadores do setor público. Consequentemente, as necessidades de financiamento do sistema de pensões gerido pela CGA evoluíram de 44,3% em 2013 para 41,0% em 2014 e para 47,7% em 2015 (mais 6,7 p.p. no período homólogo). A recuperação verificada no período em observação deveu-se essencialmente a dois fatores: introdução de uma nova fonte de financiamento, a CES, aplicada às pensões em pagamento a partir de 2011, cuja receita contribuiu para um abrandamento do esforço financeiro do Estado de idêntica grandeza mas cujo efeito em 2015 já foi diminuto € 24 M; e alteração do formato de financiamento deste subsistema de pensões que passou a considerar as contribuições do Estado na sua qualidade de entidade empregadora de forma isolada do esforço financeiro do Estado para o financiamento do défice do sistema.

Gráfico 23 — Índice de cobertura das despesas com pensões



	2013	2014	2015
ces	4,2	4,9	0,2
quotas	14,5	13,7	13,0
contribuições de entidades	25,0	28,2	26,9
comparticipação do Estado	44,3	41,0	47,7

Fonte: CGA.

([1]) Art. 2.º, n.º 1, da Lei 4/2007, de 16/01.
([2]) Art. 4.º da Lei 4/2007, de 16/01.
([3]) Art. 5.º da Lei 4/2007, de 16/01.
([4]) Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS); Instituto da Segurança Social, IP (ISS); Instituto de Informática, IP (II); Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP (IGFCSS); Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS); Fundo de Garantia Salarial (FGS); Fundo de Socorro Social (FSS); e Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (FESSPBC).
([5]) Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA (ISSA).
([6]) Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM).
([7]) Aprovado pelo Decreto-Lei 12/2002, de 25/01.
([8]) Art. 48.º da LEO, art. 3.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Decreto-Lei 84/2012, de 30/03, e art. 15.º, n.º 2, alínea b) do Decreto-Lei 167-C/2013, de 31/12.
([9]) Art. 3.º, n.º 2), alínea d), do Decreto-Lei 84/2012 e art. 15.º, n.º 2, alínea c) do Decreto-Lei 167-C/2013.
([10]) Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do setor público administrativo.
([11]) Este artigo mantém-se em vigor, uma vez que regula a matéria agora versada no art. 51.º da nova LEO que ainda não se encontra a produzir efeitos, como adiante será referido.
([12]) A Lei 151/2015, de 11/09, aprova a nova Lei de Enquadramento Orçamental.
([13]) A nova LEO entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, como resulta do disposto no art. 8.º, n.º 1 da Lei que a aprovou, mas os seus art. 3.º e 20.º a 76.º só produzem efeitos três anos após a entrada em vigor daquela, de acordo com o estipulado no n.º 2 do artigo supraferido, pelo que, nas matérias aí reguladas, continua a reger o preceituado na LEO aprovada pela Lei 91/2001, na versão republicada pela Lei 41/2014, de 10/07.
([14]) O disposto para os mapas orçamentais aplica-se, *mutatis mutandis*, aos mapas que integram a CGE, por força do disposto no art. 67.º da nova LEO.
([15]) Esta conta com o Mapa 4, relativo à classificação orgânica das despesas do subsetor da administração central (art. 42.º, alínea d)).
([16]) A mencionada norma, relativa ao princípio da especificação, encontra-se em vigor, ao contrário dos art. 42.º e 51.º anteriormente mencionados.
([17]) Este prazo já decorreu integralmente sem que o diploma tenha sido publicado.
([18]) Cfr. Recomendações 56-PCGE/2014, 53-PCGE/2013, 46-PCGE/2012, 48-PCGE/2011, 47-PCGE/2010, 47-PCGE/2009, 58-PCGE/2008 e 53-PCGE/2007, todos disponíveis em www.tcontas.pt.
([19]) O Tribunal tem vindo a alertar para a necessidade de se desenvolver e clarificar o quadro legal aplicável à SS. O Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei 191/99, de 5/06, prevê, no seu art. 1.º, n.º 5, que a tesouraria única da segurança social seja regulada por diploma próprio. Posteriormente à sua publicação, têm sido introduzidas nas LEO, desde a Lei 91/2001, de 20/08, normas com a epígrafe "*Execução do orçamento da segurança social*" (art. 45.º na Lei 91/2001, art. 48.º na versão republicada pela Lei 41/2014, de 10/07, e art. 56.º na LEO aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09), algumas das quais relacionadas com a tesouraria única da segurança social, função cometida ao IGFSS, não só pelas mencionadas normas, mas também pelo art. 3.º, n.º 5, alínea b), do Decreto-Lei 84/2012, de 30/03. Contudo, o regime instituído não se afigura completo, em face, designadamente, daquele que é o conteúdo do Regime da Tesouraria do Estado, nem inteiramente claro, por exemplo, no que se reporta às formas que deve revestir a pretendida articulação com esta última.
([20]) Cfr. Recomendações 57-PCGE/2014, 54-PCGE/2013, 47-PCGE/2012, 49-PCGE/2011, 48-PCGE/2010, 55-PCGE/2009, 68-PCGE/2008, 68-PCGE/2007, 97-PCGE/2006, 144-PCGE/2005 e Parecer sobre a CSS de 2004 (pág. XII.35), todos disponíveis em www.tcontas.pt.
([21]) Cfr. art. 91.º da Lei 4/2007, de 16/01, art. 17.º do Decreto-Lei 367/2007, de 2/11, e art. 111.º da Lei 82-B/2014, de 31/12.
([22]) Cfr. Recomendações 58-PCGE/2014, 55-PCGE/2013, 48-PCGE/2012, 50-PCGE/2011, 49-PCGE/2010, 50-PCGE/2009 e 63-PCGE/2008, todas disponíveis em www.tcontas.pt.

([23]) Art. 3.º, n.º 6, do DL 84/2012.

([24]) Art. 2.º, n.º 3, alínea b) da Portaria 417/2012, de 19/12, que aprovou os Estatutos do Instituto.

([25]) Questionado o IGFSS sobre se durante os anos de 2015 e 2016 foram incluídos nos planos de atividades do Instituto ações de controlo dirigidas à atribuição pela Segurança Social de prestações sociais de desemprego e de pensões, este informou que *"(…) apesar do Instituto apresentar na sua estrutura organizacional um gabinete de auditoria interna, não se encontra afeto a este qualquer recurso humano, pelo que não contempla nos seu planos de atividades de 2015 e 2016, quaisquer ações de controlo dirigidas à atribuição de prestações sociais de desemprego e de pensões"*.

([26]) Despacho 10642/2016, dos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, publicado no DR, 2.ª S, n.º 163, de 25/08.

([27]) Com efeito, apesar de o Parecer relativo à conta do IGFCSS se referir ao facto de o Fiscal Único ter acompanhado a atividade e os negócios do Instituto, a regularidade dos respetivos registos contabilísticos e o cumprimento das normas aplicáveis, o que pode inculcar a ideia de que abrange também a conta do FEFSS, principal negócio do Instituto, o seu autor nunca se refere expressamente à conta do FEFSS.

([28]) Art. 7.º, n.º 4, do Decreto-Lei 84/2012. De notar que a Lei Quadro dos Institutos Públicos (Lei 3/2004, de 15/1, que sofreu sucessivas alterações, a última das quais por via do Decreto-Lei 96/2015, de 29/05) configura a existência deste órgão "*de consulta, apoio e participação na definição de linhas gerais de atuação do instituto e nas tomadas de decisão do conselho diretivo*" como facultativa, pelo que só existirá nos casos em que a lei orgânica do instituto público o preveja, como é expressamente o caso (cfr. art. 17.º, n.º 3 e 29.º e seguintes do diploma).

([29]) Art. 6.º, n.º 3, do Decreto-Lei 102/2012, de 11/05.

([30]) Recomendação 60-PCGE/2013.

([31]) Cfr. ponto V.1. Documentos que acompanham o relatório — Conta da Segurança Social (págs. 347 a 361).

([32]) Lei 91/2001, de 20/08, na redação constante da sua republicação através da Lei 41/2014, de 10/07.

([33]) No âmbito do processo de verificação do Acolhimento das Recomendações formuladas pelo Tribunal sobre a CGE/2013, o MTSSS vem informar que para o FEFSS se encontra *"(…) em estudo o novo interface (…) já no âmbito dos desenvolvimentos para o SNC-AP"*.

([34]) Cfr. Recomendações 59-PCGE/2014, 58-PCGE/2013, 51-PCGE/2012, 53-PCGE/2011, 51-PCGE/2010 e 67-b) -PCGE/2008, e Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 - Relatório 52/2009 — 2.ª S, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

([35]) Cfr. Recomendações 60-PCGE/2014, 59-PCGE/2013, 52-PCGE/2012, 54-PCGE/2011, 51-PCGE/2010, 62-PCGE/2008 e 70-PCGE/2007, e Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 - Relatório 52/2009 — 2.ª S, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

([36]) Utilização do critério do justo valor, em vez do critério do custo histórico, conforme Normativo de Valorimetria do FEFSS (Regulamento específico do IGFCSS).

([37]) 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.

([38]) As normas internacionais e nacionais de contabilidade admitem a derrogação de normativos contabilísticos, desde que os normativos substitutos retratem de forma fiel a realidade contabilística da entidade.

([39]) A Lei foi objeto da Declaração de Retificação 5/2015, publicada no DR, 1.ª Série, n.º 40, de 26/02.

([40]) Os dados publicados na CGE (mapa 33) relativos às alterações orçamentais respeitam às receitas e despesas globais da segurança social não integrando nas colunas do orçamento inicial e final os valores relativos a transferências e subsídios realizados dentro do setor da segurança social. Porém, as colunas de reforços e de anulações incluem alterações orçamentais de transferências entre sistemas e subsistemas da segurança social. Deste modo, os valores totais dos reforços e das anulações publicados na CGE são superiores aos incluídos no quadro 1. O cálculo aritmético realizado através da formula "orçamento final=Orçamento Inicial+créditos especiais+reforços–anulações" com os dados constantes do mapa das alterações orçamentais publicado na CGE não produz o resultado relevado na coluna do orçamento final deste mapa.

([41]) No âmbito do acompanhamento do acolhimento das Recomendações formuladas pelo Tribunal no PCGE/2013, o MTSSS, a propósito da recomendação 59-PCGE/2013, informou que "*Foram desenvolvidos alguns mapas que respondem parcialmente ao solicitado pelo Tribunal de Contas, apesar de limitações técnicas impedirem a efetiva consolidação orçamental no sistema, designadamente:*

- O Equilíbrio de Sistemas/Subsistemas, quer em sede de orçamento, quer de execução do orçamento dos Sistemas e Subsistemas de Segurança Social através do mecanismo de transferências internas;

- Imputação aos Sistemas e Subsistemas de Segurança Social das despesas de administração, quer em sede do Orçamento, quer de execução;

- Execução dos saldos iniciais e integrados".

([42]) Nomeadamente ao nível da transposição dos saldos de anos anteriores e no apuramento dos movimentos de consolidação das contas mistas e do resultado líquido, apenas superáveis por via da intervenção manual no próprio módulo. O módulo também não produz um mapa consolidado do ativo bruto.

([43]) Informação prestada pelo MTSSS no âmbito do acompanhamento do acolhimento das recomendações formuladas no PCGE/2013 (Recomendação 62-PCGE/2013).

([44]) Para mais desenvolvimentos cfr. *ponto 12.2.4 — Demonstração de resultados.*

([45]) Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.3.1.2 — Dívida de terceiros, C) Prestações sociais a repor.

([46]) As receitas contributivas destinam-se a financiar as despesas da componente repartição do sistema previdencial, que acomodam as prestações sociais diferidas (pensões) e as prestações sociais imediatas (subsídios de desemprego, subsídios de doença, subsídios de parentalidade, entre outros), e cuja evolução depende da evolução/recuperação do mercado de trabalho e da evolução demográfica da população. Segundo as "*Estimativas da população residente em Portugal (2015)*", publicadas pelo INE em 16 de julho de 2016, em 31 de dezembro de 2015, a população residente em Portugal foi estimada em 10.341.330 pessoas, menos 0,32% que em igual período homólogo, resultado dos saldos migratório e natural terem apresentado uma evolução negativa no período (menos 0,10% e menos 0,22%, respetivamente), mantendo-se a tendência de decréscimo da população residente verificada desde 2010. O decréscimo da natalidade, o aumento da longevidade e o impacto da emigração resultaram numa alteração estrutural da referida população, com a população idosa (mais de 65 anos) a aumentar (mais 316.188 indivíduos) e a população jovem (menos de 15 anos) e a população em idade ativa (entre os 15 e os 65 anos) a diminuir (menos 208.148 e menos 278.698 indivíduos, respetivamente).

([47]) O valor recebido de cada declaração de remunerações é sempre registado contabilisticamente através de uma tabela de imputação nas classificações económicas de contribuições e de quotizações dos trabalhadores. Posteriormente, alguns dos lançamentos contabilísticos são corrigidos, passando a receita contabilizada nas classificações económicas mencionadas a corresponder aos valores reais declarados.

([48]) Cfr. Recomendações 64-PCGE/2014, 63-PCGE/2013, 55-PCGE/2012, 62-PCGE/2011, 52-PCGE/2010, 54-PCGE/2009, 67-PCGE/2008 e 63-PCGE/2007. No âmbito do acompanhamento da recomendação formulada no PCGE//2013 o MTSSS informou que se encontra "*(…) em estudo a conceção de um novo mecanismo que se enquadre na recomendação (…)*".

([49]) O financiamento do fundo é assegurado pelos empregadores, através das verbas respeitantes à parcela dos encargos com as políticas ativas de emprego e valorização profissional da taxa contributiva global, nos termos previstos no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, e pelo Estado, em termos a fixar por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do emprego e da segurança social. Regista-se que esta forma de financiamento já estava prevista em normativos anteriores mas não foi concretizada até à data.

([50]) Reverte para o FEFSS uma parcela entre dois a quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura de despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos. Pode não haver lugar à aplicação desta norma se a conjuntura económica do ano a que se refere ou a situação financeira do sistema previdencial justificadamente o não permitirem.

([51]) Neste valor estão incluídos € 743 M de receita fiscal consignada à segurança social (IVA), € 487 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, € 894 M destinados ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição e € 251 M destinados ao financiamento do PES e ASECE.

([52]) Disponibilidades do Subsistema de ação social, € 1.424 M (jogos sociais: € 674 M; euro milhões: € 350 M; outros programas: € 400 M) e do sistema previdencial — repartição, € 2.248 M (assim repartidos: FSE/QREN: € 300 m; CPN/QCA: € 400 M; CPN/QREN: € 508 M; outros: € 1.340 M).

([53]) Receitas de quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, do seguro social voluntário e das contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores independentes.

([54]) Onde se incluem as transferências que, a vários títulos, a Segurança Social recebe da Administração Central do Estado.

([55]) Vales ou cheques devolvidos, NIB incorreto, etc.

([56]) Cfr. Recomendações 66-PCGE/2014, 64-PCGE/2013, 57-PCGE/2012, 65-PCGE/2011, 53-PCGE/2010 e 51-b) -PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

([57]) Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE/2010, págs. 283 e 284, disponível em www.tcontas.pt.

([58]) Em expansão desde 2011, as despesas com subsídio de desemprego apresentaram em 2014 uma evolução negativa em termos homólogos (menos 20,5%), tendência que se estendeu a 2015 (menos 21,3%).

([59]) O FESSPBC integra o regime complementar de iniciativa coletiva, de instituição facultativa, de proteção social dos profissionais daquele setor, regulamentado pela Portaria 140/92, de 4/03, com a redação dada pelas Portarias 96/93 e 101/94, de 25/01 e de 9/02, respetivamente. De acordo com o Regulamento, são concedidas prestações pecuniárias nas eventualidades de invalidez, velhice e morte, complementares de idênticas prestações do regime geral de segurança social e prestações pecuniárias de apoio social. Constituem receitas do Fundo as quotizações obrigatórias representadas por 12% das gratificações recebidas pelo pessoal ao serviço das salas de jogo tradicionais dos casinos, as contribuições facultativas previstas no Regulamento e, ainda, rendimentos de imóveis e de aplicações financeiras.

([60]) Publicado no DR, 2.ª S, de 3/03/2015.

([61]) Receita: € 839 m (2015), € 764 m (2014), € 725 m (2013), € 1.087 m (2012) e € 1.673 m (2011). Despesa: € 1.375 m (2015), € 4.182 m (2014), € 4.198 m (2013), € 4.553 m (2012) e € 4.185 m (2011).

([62]) 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.

([63]) Em 2015, as pensões e complementos pagos pelo sistema previdencial - repartição representaram 72,6% do total, cabendo ao subsistema de solidariedade 22,1% (€ 3.476 M), ao de proteção familiar 2,2% (€ 353 M) e ao sistema de regimes especiais 3,1% (€ 488 M).

([64]) Estado € 487,2 M e CGA € 0,6 M.

([65]) Pensões (€ 488 M) e despesas de administração (€ 0,2 M).

([66]) Em 2010, 2011 e 2012 registou valores negativos (€ 35 M em 2010, € 367 M em 2011 e € 1.188 M em 2012), situação que representou uma degradação do saldo de execução orçamental no final desses exercícios de 1,4%, 14,5% e 54,8%, respetivamente.

([67]) Valor que acomoda a transferência extraordinária do OE.

([68]) 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.

([69]) 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%.

([70]) Se não tivesse ocorrido a transferência do saldo do Sistema de Proteção Social de Cidadania para o Sistema Previdencial — Repartição, no valor de € 119 M, as necessidades de financiamento seriam de € 565 M.

([71]) Nesta análise, a despesa com pensões respeita, em 2015, o mesmo universo que vinha sendo considerado nos anos anteriores, totalizando € 15.658 M, sendo € 15.266 M de pensões e complementos e € 393 M o valor liquido dos fluxos entre a CGA e a Segurança Social por conta das pensões unificadas. Exclui, portanto, as pensões do Sistema de Regimes Especiais (Regime Substitutivo Bancário e Pensões BPN). O PIB é o que consta nas Contas Nacionais Trimestrais, INE, 23/09/2016.

([72]) Nos últimos 5 anos, a TCMA da receita foi de 0,2% e a da despesa -0,1%.

([73]) Nos últimos 5 anos, a TCMA das pensões foi de 2,2% e das contribuições foi de 0,8%.

([74]) A TCMA das transferências da Administração Central, nos últimos 5 anos, foi negativa em 0,1%.

([75]) As componentes destacadas representaram 97,9% da receita efetiva. São ainda relevantes as transferências da SCML (0,1% do PIB), as taxas, multas e outras penalidades e as reposições.

([76]) Estas componentes valiam 91,0% da despesa efetiva. Destaque ainda para os gastos com doença (0,3% do PIB), parentalidade, RSI e administração (0,2% do PIB) e com prestações por morte e CSI (0,1% do PIB).

([77]) Somando a valorização anual do FEFSS às contribuições, a redução é de 43,4%.

([78]) O valor do FEFSS é, desde 2012, superior à despesa anual com pensões do Sistema Previdencial.

([79]) Em 2012, a diminuição das pensões foi conseguida com recurso a medidas extraordinárias, posteriormente declaradas inconstitucionais.

([80]) Na lógica redistributiva, a sustentabilidade da despesa social depende também da capacidade de gerar receita, pelo que pode ficar em causa se a fonte de financiamento for afetada, seja pela redução ou isenção de contribuições, seja pela criação de condições que prejudicam o aumento do número e da capacidade contributiva de cidadãos e empresas.

([81]) Esta operação massiva de abate de equipamento de transporte resultou de uma ação desenvolvida pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE, na qual se constatou que grande parte das viaturas inventariadas já não estavam operacionais (cfr. págs. 306 e 307 do Parecer sobre a CGE/2014).

([82]) Para mais desenvolvimentos cfr. ponto *13.3. — Património financeiro*.

([83]) Imóveis alienados pelo IGFSS e pelo FEFSS e cedências realizadas pelo IGFSS e pelo ISS.

([84]) Garantia prestada ao abrigo do n.º 5 do art. 54 º de Decreto-Lei 32/2012, de 13/02 (DLEO/2012), "*Pode o IGFSS, IP., em 2012 e mediante despacho do membro do Governo responsável pela área da segurança social, conceder garantias a favor do sistema financeiro, para cobertura das responsabilidades assumidas no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas instituições particulares de segurança social, até ao limite máximo de € 100.000.000, e havendo, em caso disso, lugar a ressarcimento no âmbito dos acordos de cooperação*". Esta norma foi replicada no DLEO/2013, art. 50, n.º 6, e na Lei 75-A/2014, de 30/09 (2.ª alteração ao OE/2014), ficando por esclarecer se se trata de um limite máximo anual ou de um *stock* de divida potencial. A Lei 75-A/2014 acresce à redação anterior o facto de se encontrarem ratificadas as garantias prestadas pelo IGFSS, IP em 2012.

([85]) "*4. Decorrido o período de 2 (dois) anos, desde a data de constituição do depósito a prazo referido no número 1 da presente cláusula, o mesmo será deduzido mensalmente, no montante correspondente às amortizações contratuais que irão ocorrer nos contratos de mútuo celebrados nos termos do protocolo devidamente identificado no presente acordo*" — in acordo celebrado ente o IGFSS e a CEMG em 2/11/2012. Idem para o acordo celebrado entre as mesmas entidades em 26/12 do mesmo ano.

([86]) A seleção da amostra foi efetuada por tipo de bem. Os números evidenciados nos quadros respeitam ao universo do tipo de bem selecionado existentes em cada um dos institutos e extraídos através dos relatórios "Gestão de Imobilizado". Esta análise não foi acompanhada de qualquer verificação física.

([87]) Salienta-se que o II e o ISS são os institutos responsáveis pelo maior número de bens afetos a serviços da segurança social a nível nacional.

([88]) Foram consideradas todas as aquisições independentemente do tipo de bem.

([89]) Recomendações: 68-PCGE/2014, 67-PCGE/2013, 61-PCGE/2012, 67-PCGE/2011.

([90]) Para dois dos imóveis constatou-se que nas informações que propuseram as transferências dos imóveis do ISS para o IGFSS se refere que estes se encontram em muito mau estado de conservação, havendo mesmo para um dos imóveis um auto de vistoria da Câmara Municipal de Ponte

de Sor que faz menção de que o edifício "*(…) não apresentando à partida indícios de ameaça de ruir, verifica-se no entanto, que o mesmo não reúne as condições indispensáveis de segurança, quer para os funcionários quer para os utentes dos serviços"* e uma deliberação da Câmara para notificar o proprietário do edifício com vista a "(…) *iniciar um procedimento tendente a resolver os graves problemas de estrutura que o edifício apresenta, estando a (…) Câmara convencida que poderá estar eminente derrocada com consequências de gravidade imprevisível (…)*".

([91]) Nas notas explicativas é referido que a conta 577 "*Regista o valor patrimonial atribuído aos bens transferidos a título gratuito provenientes de entidades abrangidas por este Plano*".

([92]) "*Registam-se nesta conta os fundos relativos à constituição da entidade, resultantes dos ativos e passivos que lhe sejam consignados, bem como as alterações subsequentes que venham a ser formalmente autorizadas pelas respetivas tutelas*".

([93]) Imóvel que veio para a esfera do património da segurança social por dação em cumprimento, com sentença de homologação do plano de insolvência em 09/02/2006, que transitou em julgado em 12/05/2006. Sobre este não se tecem considerações.

([94]) O imóvel foi transferido em 2006 pelo Centro Distrital de Lisboa e em 2009 voltou a ser transferido pelos Serviços Centrais do ISS.

([95]) Uma das escrituras teve a intervenção de um Administrador da Insolvência.

([96]) Foi apurada uma mais valia na parcela do edifício (€ 780 m) e uma menos valia na parcela do terreno (€ 700 m), em termos globais o que existiu foi uma mais valia no valor de € 80 m.

([97]) Art. 14.º da Lei 82-B/2014, de 31/12 — OE 2015.

([98]) Nos termos do Decreto-Lei 240/2015, de 14/10.

([99]) Imóvel adquirido em 2011 para regularização de dívida da empresa Caso-Centro de Abate de Suínos do Oeste, com opção de recompra no prazo de 7 anos e pagamento de uma renda mensal. No relatório de avaliação é referido que "*O imóvel está numa zona rural pelo que se coloca duvidas quanto à viabilidade futura do imóvel ao nível industrial visto que não está inserido em espaço industrial consolidado. O edifício está muito adaptado à atividade atual (como é normal) pelo que a sua conversão noutro ramo terá custos avultados além de que outra atividade pode não dar valor a parte da construção/benfeitorias existentes. Por outro lado, o imóvel tem elevada dimensão de área construtiva e de terreno, não sendo vulgar existir transações de imóveis com esta dimensão entrando o imóvel no campo da auto-construção (…)*".

([100]) Em sede de contraditório, o IGFSS remeteu a caderneta predial urbana de um dos n.os de imobilizado entretanto regularizados a favor do Instituto.

([101]) Em sede de contraditório, o IGFSS remeteu a certidão da conservatória do registo predial para dois n.os de imobilizado entretanto regularizados a favor do Instituto.

([102]) Relativamente a este imóvel foi remetida uma certidão da Câmara Municipal de Castro Verde onde é referido que o prédio por ação do tempo está totalmente demolido.

([103]) Em sede de contraditório, o ISS informou que entretanto já está regularizado um dos imóveis na conservatória do registo predial.

([104]) Um imóvel adquirido em 2010 e avaliado em € 401 m. De acordo com o relatório de avaliação é um "*Terreno com pouco interesse dado confinar com a traseira dos logradouros das moradias e ser reduzida a extensão confinante com a via pública*"*;* outro imóvel foi adquirido em 2013 e avaliado em € 3,4 M. De acordo com o relatório de avaliação trata-se de "*um conjunto de 6 prédios rústicos analisados como um todo para os quais está previsto a construção de um loteamento composto por 67 lotes dos quais 65 destinados a habitação e 2 destinados a equipamentos. O prédio apresenta configuração irregular, com topografia acidentada, pelo que todos os acessos inerentes são construídos de raiz de modo a criar boas acessibilidades para o exercício da sua atividade*". O mesmo relatório destaca como pontos negativos o mercado imobiliário pouco ativo, a dimensão do projeto e a dificuldade de obtenção de crédito bancário; um terceiro imóvel foi adquirido em 2011, avaliado em € 59 m. De acordo com o relatório de avaliação os espaços onde a fração está inserida encontravam-se "*(…) em toscos e sem infraestruturas técnicas executadas*". O mesmo relatório salienta que os imóveis "*(…) poderão ser de difícil transação no mercado de curto prazo*"*;* um quarto imóvel foi adquirido em 2014 e avaliado em € 3,2 M. De acordo com o relatório de avaliação "*Trata-se de um prédio licenciado para a exploração de massas minerais — bagacina, produto de extrema importância no mercado de construção da ilha, corresponde a um cone de escórias, situado em área aplanada definida essencialmente por uma escória lávica que se encontra em exploração. Após a retirada dos cones de escórias (…) o terreno ficará totalmente aplanado, o qual pode ser utilizado para a área industrial (…). Para além do valor referente à exploração, será ainda de considerar o valor dos terrenos, atendendo que após a exploração, ficam disponíveis para implantação de edifícios industriais (…)*".

([105]) Questionado sobre esta matéria, o ISSA informou que procedeu à segregação do valor do terreno em 2016.

([106]) Questionado sobre esta matéria, o ISSM informou que vai proceder à sua correção.

([107]) Diploma que constituiu o Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores, gerido pelo IGFSS, ao qual compete assegurar o pagamento das prestações de alimentos atribuídos a menores, por ordem do Tribunal (art. 2.º). O Fundo fica sub-rogado em todos os direitos do menor a quem sejam atribuídas prestações, com vista à garantia do respetivo reembolso (art. 5.º). O IGFSS, após o pagamento da primeira prestação a cargo do Fundo, notifica o devedor para no prazo máximo de 30 dias úteis a contar da data da notificação efetuar o reembolso (art. 5.º, antes da nova redação dada pela Lei 64/2012 estava estabelecido apenas um prazo mínimo de 40 dias para efetuar o reembolso).

([108]) De acordo com os requisitos definidos pelo II e aprovados pelo Conselho Diretivo do IGFSS, consideram-se garantias de dívidas associadas a processos executivos os seguintes tipos: penhora, garantia bancária, seguro caução, penhor, hipoteca legal, hipoteca voluntária e retenção. Consideram-se com suspensão as dívidas associadas a processos executivos com um dos seguintes tipos de suspensão: declaração de falência e insolvência.

([109]) Acordos prestacionais celebrados no âmbito do sistema de recuperação de empresas por via extrajudicial, de processo de insolvência, de processo de revitalização, de processo especial de execução civil e também de trabalhadores independentes, estes últimos ao abrigo do Decreto-Lei 213/2012, de 25/09.

([110]) Nos termos dos requisitos definidos pelo II e aprovados pelo Conselho Diretivo do IGFSS, o valor da dívida dos planos prestacionais "*(…) deve ser desagregado pelo prazo em que se espera (ou esperava) o recebimento das prestações não pagas. O valor em dívida deverá ser dividido pelo n.º de prestações não pagas e respetivo mês da prestação apresentando a seguinte forma: se a 31/12/NNNN existem prestações não pagas: As prestações que deveriam ter sido pagas há mais de 12 meses devem ser consideradas como «em atraso MLP»; As prestações que deveriam ter sido pagas há menos de 12 meses devem ser consideradas como «em atraso CP»; As prestações que devem ser pagas no ano N+1 devem ser consideradas como «CP»; As prestações que devem ser pagas após o ano N+1 devem ser consideradas como «MLP»*".

([111]) Dívida com plano prestacional no valor de € 306.954.185,79, dívida com garantia ou suspensão no valor de € 8.409.450,54, dívida sem acordo prestacional de organismos públicos no valor de € 84.729,67 e dívida participada a execução fiscal com antiguidade igual ou inferior a 6 meses (não considerada de cobrança duvidosa), no valor de € 102.896.135,59.

([112]) Cfr. Recomendações: 71–PCGE/2014, 69–PCGE/2013 e 68–PCGE/2011.

([113]) Na nota 8.2.23 do anexo às DF de 2014 do ISSM é mencionado que este valor se referia a "*(…) dívida participada anteriormente para os Serviços de Finanças e a dívida não abrangida pelos critérios/requisitos de participação a SEF*" e que este saldo se mantinha "*(…) sem qualquer alteração, na prática, desde finais de 2011, no entanto a dívida de GC que lhe era inerente na sua grande parte passou a estar participada em SEF ou foi paga ou prescrita, no decurso dos anos de 2012 a 2014*". Na mesma nota, o ISSM vem reconhecer que "*(…) face aos critérios utilizados principalmente nos dois últimos anos e aos critérios aplicados pelo IGFSS, IP o ISSM, IP tinha provisionado e considerado em cobrança duvidosa, nesses anos, dívida de contribuintes em valor superior aos devidos (…)*".

([114]) No processo anual de encerramento de contas não é disponibilizada informação sobre a dívida existente em 31 de dezembro no sistema aplicacional GC, pelo que não é possível aferir a antiguidade da referida dívida nem a que está abrangida por planos prestacionais (fora do processo de execução fiscal). No entanto, a avaliar pela antiguidade da dívida que anualmente é participada e prescrita no mesmo ano, o sistema GC ainda acomoda dívida com antiguidade superior a 6 meses que não é objeto de qualquer provisão.

([115]) Com efeito, os critérios encontram-se estabelecidos na nota técnica 2.7.1 — Provisões do POCISSSS, nos seguintes termos: "*Para efeitos de constituição da provisão para cobranças duvidosas, consideram-se as dívidas de contribuintes e outras dívidas de terceiros que não façam*

parte do sector público administrativo e que estejam em mora há mais de seis meses consecutivos e cujo risco de incobrabilidade seja devidamente justificado".

([116]) Para uma amostra de 30 processos com dívida em execução fiscal com provisões constituídas, o IGFSS informou que dois estavam "*(…) suspensos por processo extrajudicial de conciliação em cumprimento e acompanhamento pelo ISS*". Assim, verifica-se que a dívida que serviu de base à constituição de provisões para cobrança duvidosa dos dois contribuintes e incluída no *mapa 3.2.1-NOP-Mapa de escalonamento da dívida de contribuintes em sede de SEF, sem plano prestacional, sem garantia e sem suspensão* já não está totalmente em dívida, tendo em conta as prestações cobradas ao abrigo dos acordos de regularização de dívida. Contudo, essa informação não consta do sistema SEF.

([117]) Estes ficheiros contêm os elementos que permitem identificar o contribuinte, o processo, o valor em dívida e a sua antiguidade.

([118]) Não foi possível verificar o valor desta dívida, dado que o ficheiro disponibilizado no âmbito do encerramento de contas que inclui a dívida abrangida por garantia ou suspensão não identifica os processos que estão abrangidos por garantia e os que estão abrangidos por suspensão por declaração de falência e insolvência.

([119]) Para efeitos desta estimativa foi considerada a dívida incluída no *Mapa 3.1.a_b NOP — Mapa de escalonamento de dívida de contribuintes em sede de SEF- Sem Organismos Públicos* dos três institutos (IGFSS, ISSA e ISSM) e aplicadas as taxas de juro oficiais, publicadas no *site* da Segurança Social, aos respetivos períodos de dívida (o valor utilizado respeita à coluna designada "dívida"). A dívida das entidades privadas (NOP) representa 99,9% do total.

([120]) Os ficheiros incluem dívida de 1976 a 2015.

([121]) A anulação de valores já registados como prescritos em virtude de só mais tarde se detetar que o pagamento já tinha sido efetuado implica que a dívida tenha sido reduzida em duplicado: uma por via da cobrança e outra por via da prescrição. Trata-se de uma situação que não contribui para a fiabilidade do valor da dívida relevado nas demonstrações financeiras, não sendo possível estimar o respetivo impacto.

([122]) O valor da dívida prescrita é calculado apurando a diferença entre o valor da dívida prescrita acumulada do ano n com o valor da dívida acumulada do ano n+1.

([123]) Para mais desenvolvimentos cfr. págs. 311 e 312 do Parecer sobre a CGE de 2013, disponível em www.tcontas.pt.

([124]) 68-PCGE/2012, o seu acolhimento está pendente do que for implementado para efeitos do acolhimento da recomendação 58-PCGE/2010.

([125]) Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE/2014, pág. 312 e 313, disponível em www.tcontas.pt.

([126]) Sistema integrado de conta corrente, que acolhe todos os movimentos relacionados com beneficiários, relativamente às prestações imediatas. Só neste sistema é possível identificar o valor da dívida de cada beneficiário, bem como a sua antiguidade. A contabilização dos movimentos gerados em conta corrente (SICC) no sistema de informação financeira (SIF), com vista à produção das demonstrações financeiras, é realizada através de valores agregados de vários beneficiários via *interface.*

([127]) Página 24.

([128]) Em sede de contraditório o ISSA veio alegar que o total do ajustamento líquido, em 2015, foi de € 71.861,52, dado que procedeu a uma *"Anulação de dívida (conta 265) em excesso no SIF relativamente ao SICCC: 4.218,59 € (conta 6972*)"* e a um *"Reforço de dívida (conta 265) em falta em SIF relativamente ao SICC:76.080.41 € (conta 79718*).* Sobre o alegado pelo Instituto, salienta-se que o valor de 76.080.41 € foi o que o Instituto informou ao IGFSS no quadro 2.2.21.1 da Circular n.º 2/2015 e também o que está divulgado na nota 6 do ADFOC. Quanto ao valor de 4.218,59 € o mesmo respeita a um ajustamento efetuado através da conta 6972* mas a conta de contrapartida é a 268* e não a 265*, pelo que se mantém o valor de € 76 m inicialmente indicados.

([129]) No relatório de Gestão do ISS é referido que "*Durante o exercício de 2015 foram realizadas várias reuniões entre o ISS, IP e o II, IP, no sentido de avançar com a conclusão desse programa de regularização de saldos. A conclusão do projeto está dependente do desenvolvimento da programação por parte do II, IP*".

([130]) Neste ano foram participadas dívidas no montante de € 14,6 M.

([131]) Relatório 16/2007 — 2.ª S — Auditoria à área dos devedores (não contribuintes) à Segurança Social. disponível em www.tcontas.pt.

([132]) Recomendações 79- PGCE/2014, 73-PCGE/2013, 68-PCGE/2012, 71-PCGE/2011, 61-PCGE/2010, 61-PCGE/2009, 76-b)-PCGE/2008 e 74-PCGE/2007, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

([133]) Nas situações em que a cessação do contrato de trabalho por acordo teve subjacente a convicção do trabalhador, criada pelo empregador, do preenchimento das condições previstas no n.º 4 do art. 10.º (motivos que permitam o recurso ao despedimento coletivo ou por extinção do posto de trabalho), e tal não se venha a verificar, o trabalhador mantém o direito às prestações de desemprego, ficando o empregador obrigado perante a segurança social ao pagamento do montante correspondente à totalidade do período de concessão da prestação inicial de desemprego.

([134]) Cfr. art. 2.º do Decreto-Lei 42/2011, de 09/02, com a redação introduzida pelo art. 18.º da Lei 64/2012, de 20/12.

([135]) Desde 2012 que o IGFSS vinha fazendo aplicações em CEDIC. No ano de 2014 essas aplicações foram mais reduzidas, e em 31/12/2014 o montante aplicado foi de € 450 M. Estes montantes quando aplicados têm reflexo na despesa em ativos financeiros deixando de integrar o saldo de disponibilidades e o saldo orçamental.

([136]) N.º 5 do art. 53.º do Decreto-Lei 36/2015.

([137]) Em 2016 não foi feita qualquer aplicação no IGCP. No entanto, também o DLEO para 2016 mantém norma idêntica à de anos anteriores (n.º 5 do art. 56.º do DL 18/2016).

([138]) cfr. pág. 316 e 317 do PCGE/2014, disponível em www.tcontas.pt.

([139]) "*Juro ilíquido perdido correspondente ao diferencial de taxas obtidas em CEDIC face às taxas propostas nas instituições bancárias que foram alvo de consulta em função dos plafons disponíveis*".

([140]) Que estabelece que o Conselho Diretivo do IGFCSS "*procede à substituição dos ativos em outros estados da OCDE por dívida pública portuguesa até ao limite de 90% da carteira*".

([141]) O volume financeiro corresponde ao total do número dos documentos independentemente de representarem entradas ou saídas de disponibilidades.

([142]) Nomeadamente, os depósitos efetuados por empresas, companhias de seguros, AT, IGFEJ, bem como organismos estrangeiros e também de valores devolvidos ou recuperados de prestações sociais. Para mais desenvolvimentos cfr. pág. 319 do Parecer sobre a CGE/2014, disponível em www.tcontas.pt.

([143]) Segundo o ISS, uma das contas está relacionada com operações de tesouraria e não contribui para o saldo de execução orçamental (conta relativa a reembolsos efetuados por países estrangeiros e destinados a pagamentos de despesas suportadas por Portugal e que o Instituto deverá devolver às entidades portugueses que inicialmente as suportaram.

([144]) As obras foram realizadas entre os anos de 2006 e 2009 com períodos de deferimento de 2 e 3 anos.

([145]) De acordo com informação prestada pelo ISSA estes valores respeitam a encargos com os projetos de arquitetura que foram contabilizados na conta de custos diferidos pelo "*(…) facto das obras não terem sido realizadas, caso contrário, ter-se-ia contabilizado na rubrica 44 — imobilizado em curso e posteriormente transferido para rubrica 42 — Imobilizações corpóreas*". Os projetos foram realizados entre 2010 e 2011. De acordo com os dados existentes no sistema (módulo AA), os valores em causa foram registados em imobilizado em curso nos respetivos anos, mas em 2013 foram transferidos para custos diferidos, com um período de vida útil de 3 anos.

([146]) Aprovado pelo Decreto-Lei 59/2015, de 21 de abril. De acordo com o art. 1.º deste Decreto-Lei, é transposta para a ordem jurídica interna a Diretiva 2008/94/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22/10/2008.

([147]) Art. 15.º do regime.

([148]) Com efeito, a norma legal prevê que o financiamento provenha parcialmente do Estado, em termos a fixar por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do emprego e da segurança social, e esta portaria não foi ainda emitida. De resto, idêntica previsão constava já do diploma precedente, o Decreto-Lei 139/2001, e nunca chegou, na sua vigência, a ser publicada. A restante parcela do financiamento é assegurada pelos empregadores, através de verbas respeitantes à parcela dos encargos com políticas ativas de emprego e valorização profissio-

nal da taxa contributiva global, nos termos previstos no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, como resulta também da mencionada norma.

([149]) Art. 14.º, n.º 3 do regime.

([150]) Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto *12.2.3.1.2. — Dívida de terceiros, B) Contribuintes*.

([151]) Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto *12.2.4. — Demonstração de resultados*.

([152]) Para mais desenvolvimentos cfr. Pontos *12.2.1. — Consolidação de contas e 12.2.4. — Demonstração de resultados.*

([153]) Sobre esta matéria cfr. ponto *12.2.1. — Consolidação de contas.*

([154]) Nos trabalhos subjacentes à emissão do Parecer sobre a CGE/2014 foi calculado o valor de € 2,3 M para o valor da parcela de juros vincendos correspondentes às prestações cobradas em 2014 (cfr. pág. 324 do Parecer sobre a CGE/2014, disponível em www.tcontas.pt.

([155]) Cfr. Recomendações: 84-PCGE/2014, 76-PCGE/2013, 71-PCGE/2012, 75-PCGE/2011, 64-PCGE/2010 e 64-PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt. Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto 12.2.4.- *Demonstrações de resultados* deste documento.

([156]) Estes desvios são apurados em função das contas das várias prestações sociais. Nos anos de 2013 e 2014, o ISS e o ISSA procederam a ajustamentos. Em 2015 só o ISS realizou esta operação. O ISSM nunca procedeu a nenhum ajustamento ao longo do triénio. Os ajustamentos mais significativos têm sido realizados pelo ISS. Em 2013, o desvio foi de € 7,5 M. (SIF=€ 11,1 M e SICC=€ 3,6 M), em 2014 foi de € 130,3 m (SIF=€ 3,2 M e SICC=€ 3,3 M) e, em 2015, foi de € 0,5 M (SIF=€ 2,5 M e SICC=€ 3 M).

([157]) Valores de prestações sociais devolvidos à segurança social provenientes de prestações sociais colocadas a pagamento aos beneficiários, mas cujo pagamento não ocorreu, por várias ordens de razão, tais como: NIB de destino inválido, moradas incorretas, etc.).

([158]) De acordo com a nota 6, os três institutos procederam ao registo de prescrições a favor da segurança social (ISS € 8 M, ISSA € 151 m e ISSM € 82 m). Em fase anterior a este procedimento, o ISS e o ISSA procederam ao ajustamento da conta 2685- *Outros credores — créditos não reclamados* no montante de € 219,9 m e € 2,3 m, respetivamente.

([159]) "*No que respeita aos valores devolvidos, apurados em SIF, verifica-se que, à data de 31/12/2015, encontram-se sobreavaliados no montante de 3.984.828 € face ao montante residente em SICC*" (cfr. pág. 27 do relatório).

([160]) Quando as Declarações de Remunerações relativas a anos anteriores são objeto de correções no ano seguinte, o seu anterior registo é estornado, através do registo de um custo extraordinário e o valor corrigido é registado como proveito extraordinário.

([161]) Para mais desenvolvimentos cfr. ponto *12.2.4. — Demonstração de Resultados*, pág. 309 do Parecer sobre a CGE de 2013, disponível em www.tcontas.pt.

([162]) No IGFSS e no ISSM estes movimentos foram realizados no ano de 2014 cfr. Ponto *12.2.4. - Demonstração de Resultados*, pág. 324 do Parecer sobre a CGE de 2014, disponível em www.tcontas.pt.

([163]) Para mais desenvolvimentos, cfr. Ponto *12.2.1. — Consolidação de contas*.

([164]) A metodologia de cálculo está expressa no ponto 12.2.3.1.2. — *Dívida de terceiros, B) Contribuintes*.

([165]) A metodologia de cálculo está expressa no ponto 12.2.3.1.2. — *Dívida de terceiros, B) Contribuintes*.

([166]) O valor divulgado é de € 24,1 M. O valor de € 23,9 M respeita a dívida contributiva participada para efeitos de execução fiscal e o valor de € 0,2 M corresponde a coimas e a custas de processos de contraordenações não participadas para efeitos de execução fiscal.

([167]) Em 2015, o valor apurado por este método ao nível da conta consolidada foi de € 26,6 M. Contudo, o valor divulgado foi de € 23,9 M. A diferença respeita ao ISSA.

([168]) "*Não se deverão compensar saldos (…) de contas de custos e perdas com contas de proveitos e ganhos (…)*" cfr. ponto 3.2 — Princípios contabilísticos do POCISSSS.

([169]) De acordo com as notas explicativas do POCISSSS "*Esta conta regista o montante recebido já considerado anteriormente como incobrável*".

([170]) Registo na conta *7962 — Redução de provisões - Dívida de contribuintes*.

([171]) O IGFSS e o ISSM contabilizaram na conta *7962 — Redução de provisões- Dívida de contribuintes* o valor das prescrições obtido pelo método de dedução relativamente ao ano anterior (IGFSS: € 20 M; ISSM € 1,6 M) e o ISSA contabilizou o valor efetivamente prescrito em 2015 (€ 2,3 M). O IGFSS para além da reversão de provisões constituídas em anos anteriores de valor correspondente ao registado como dívida prescrita (€ 20 M), contabilizou ainda o montante € 194 M, que corresponde à diferença entre as provisões acumuladas do ano de 2014 deduzido do valor registado como prescrito em 2015 e do valor das provisões constituídas em 2015. Com efeito, o Instituto, em 2015, alterou a metodologia de cálculo das provisões que vinha utilizando em anos anteriores (diferença entre o valor das provisões acumuladas do ano n+1 deduzido do valor das provisões acumuladas do ano n e do valor da reversão do valor prescrito) e constituiu provisões para a dívida que, em 2015, ainda não tinha qualquer provisão constituída (dívida com antiguidade entre 6 e 18 meses) mais o valor correspondente à dívida com antiguidade entre os 18 e os 24 meses deduzido do valor correspondente às provisões calculadas com base na dívida constituída no 1.º semestre de 2014. O ISSA e o ISSM constituíram provisões através da metodologia anteriormente seguida pelo IGFSS.

([172]) Nos trabalhos subjacentes à emissão do Parecer sobre a CGE/2014 foi calculado o valor de € 2,3 M para o valor da parcela de juros vincendos correspondentes às prestações cobradas em 2014 (cfr. pág. 324 do Parecer sobre a CGE/2014, disponível em www.tcontas.pt.

([173]) Cfr. Recomendações: 84-PCGE/2014; 76-PCGE/2013, 71-PCGE/2012, 75-PCGE/2011, 64-PCGE/2010 e 64-PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

([174]) Em termos líquidos, verificou-se uma redução no valor das provisões acumuladas de € 1,1 M (valor obtido por comparação entre os valores indicados nas notas 34 do ADFOC de 2015 e 2014). Em 2015, o valor total das provisões acumuladas das contas em que é possível identificar pensões foi de € 25.685.359,79 e em 2014 de € 26.802.374,73. Entre as cinco contas que integram este valor contata-se que todas foram reforçadas com exceção de uma em que ocorreu uma redução.

([175]) Sistema contributivo, em que a despesa com pensões é suportada pelas contribuições da população ativa empregada e respetivas entidades empregadoras e deve "*ser fundamentalmente autofinanciado*" (art. 54.º da Lei 4/2007, de 16/01) (sistema previdencial — repartição).

([176]) Sistema não contributivo que tem por objetivo assegurar benefícios a camadas da população que não tenham contribuído para o sistema ou que o tenham feito insuficientemente (sistema de proteção social de cidadania — subsistemas de solidariedade e proteção familiar).

([177]) A atribuição de pensões do regime não contributivo (solidariedade e proteção familiar) encontra-se relacionada com as condições de vida do beneficiário e assenta numa base de repartição da riqueza criada (transferência de recursos entre os cidadãos, de modo a que, num determinado contexto económico e social, todos tenham igualdade de acesso a um conjunto mínimo de bens e serviços básicos).

([178]) Por inexistência de dados fiáveis e por simplificação da análise, considera-se que a cada pensão corresponde um beneficiário passivo (pensionista).

([179]) O Decreto-Lei 8/2015, de 14/01, veio permitir, durante o ano de 2015, o acesso antecipado à pensão de velhice de trabalhadores com 60 anos de idade e 40 anos de carreira contributiva. Segundo a PORDATA, entre 2012 (ano em que foi suspenso o regime de flexibilização relativo à antecipação da idade de acesso à pensão de velhice) e 2014 (últimos dados disponíveis) o n.º de pensões antecipadas atribuídas pela SS evoluiu de 175.088 para 172.540 (menos 1,5%).

([180]) INE — rendimento e condições de vida e rendimento das famílias (UE — SILC) - 2014 — dados provisórios - Linha da pobreza — limiar do rendimento abaixo do qual se considera que uma família ou um indivíduo estão em risco de pobreza. Foi convencionado no âmbito da UE que esse valor corresponde a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente de cada país, indicador em queda desde o início da crise económico-financeira, tendo passado de € 421,0 mensais em 2010 (€ 416,0 em 2011 e € 409,0 em 2012) para € 411,0 em 2013, com o ano de 2014 a apresentar já alguma recuperação: € 422,0.

([181]) "*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 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/ilc_esms.htm.

([182]) Prestação paga aos trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes e beneficiários do seguro social voluntário que reúnam as seguintes condições: terem 66 ou mais anos de idade e uma carreira contributiva com um mínimo de 15 anos (ou 144 meses para os beneficiários do seguro social voluntário). Nos casos em que o beneficiário não cumpra o requisito inerente ao prazo de garantia (carreira contributiva), poderá haver lugar à atribuição de uma pensão social de velhice.

([183]) Destinada a proteger os beneficiários em situações de incapacidade permanente para o trabalho, de causa não profissional, sendo modelada de acordo com o grau de incapacidade (relativa ou absoluta), e pode ser acumulada com rendimentos do trabalho, no caso de invalidez relativa, com os limites legalmente fixados.

([184]) Prestação paga aos familiares do beneficiário falecido, destinando-se a compensar a falta de rendimentos motivada pelo seu falecimento.

([185]) Em termos comparáveis, isto é, sem a alteração de metodologia do registo contabilístico dos encargos com pensões, a variação homóloga das pensões de invalidez foi de menos 1,3% e a das pensões de velhice foi de mais 1,3%.

([186]) Em termos comparáveis, isto é, sem a alteração de metodologia do registo contabilístico dos encargos com pensões, a variação homóloga das pensões de sobrevivência foi de mais 2,2%.

([187]) Suspensão da regra de atualização das pensões, com exceção das pensões mínimas, suspensão da atualização do IAS, suspensão, durante o PAEF, das normas que regulam a antecipação da idade no acesso à pensão de velhice, com exceção dos desempregados de longa duração e, em 2015, também dos empregados com 60 anos de idade e carreira contributiva de 40 anos, criação e alargamento da CES (em 2015 esta medida foi revertida para os níveis de 2011), revisão do Código Contributivo com a ampliação das bases de incidência contributiva e o aumento das taxas aplicáveis a certos grupos profissionais, aumento da idade normal de acesso à pensão de reforma por velhice, alteração da fórmula de cálculo da pensão, alteração da fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade com agravamento de penalizações por reforma antecipada, reforço da aplicação da condição de recursos na atribuição de pensões e consideração de toda a carreira contributiva para efeitos de determinação do valor da pensão.

([188]) Segundo os últimos dados publicados pelo INE, entre 2011 e 2015 o índice sintético de fecundidade em Portugal evoluiu de 1,35 nados vivos por mulher residente em idade fecunda para 1,30. Face a 2013 e 2014, ano em que o índice foi de 1,21 e 1,23, respetivamente, verificou-se uma recuperação deste indicador.

([189]) As receitas atuais e futuras em conjunto com os fundos de reserva devem ser suficientes para financiar a despesa prevista no médio e longo prazos.

([190]) 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.

([191]) Segundo o INE, em 31/12/2015 residiam em Portugal 10.341.330 indivíduos, menos 33.492 que em 2014, o que se traduz numa taxa de crescimento efetiva negativa de 0,32% (menos 0,5% em 2014), reflexo da conjugação dos saldos natural e migratório (saldo natural: menos 23.011 pessoas; saldo migratório: menos 10.481 pessoas).

([192]) Segundo o INE, a esperança média de vida aos 65 anos, em 2015, foi de 19,19 anos para a média da população.

([193]) Entre 2012 e 2014, anos em que o défice do sistema previdencial repartição foi financiado através de transferências extraordinárias do OE, as mesmas superaram sempre o valor dos correspondentes défices em € 348 M, € 375 M e € 342 M, respetivamente.

([194]) Decreto-Lei 127/2011, de 31/12, com as alterações introduzidas pelas Leis 20/2012, de 14/05, e 66-B/2012, de 31/12, e Decretos-Lei 88/2012, de 11/04, e 145/2014, de 8/10.

([195]) INE — Contas Nacionais Trimestrais, publicadas em 23/09/2016.

([196]) Relativo a pensão social de velhice atribuída em 2008, que não foi encontrado no arquivo, pelos serviços, durante o trabalho de campo. O centro distrital informou por *email* de 13/10/2016, que o processo já havia sido localizado, não tendo, contudo, enviado documentação comprovativa. O processo só viria a ser disponibilizado em sede de contraditório.

([197]) O relatório dos serviços de ação social sobre as condições económicas e sociais pode ser dispensado sempre que os elementos constantes do processo sejam suficientes para a tomada de decisão, cfr. n.º 3 do art. 12.º do Decreto-Lei 464/80, de 13/10.

([198]) Dos beneficiários abrangidos pela amostra, 25 têm conta corrente em SICC. Os débitos mencionados reportam-se a 16 beneficiários maioritariamente titulares de prestações de RSI.

([199]) O regime jurídico do RSI, aprovado pela Lei 13/2003, de 21/05, sofreu várias alterações, a última das quais produzida pelo Decreto-Lei 133/2012, de 27/06. Este diploma procedeu à revisão global do regime e republicou a Lei. No âmbito da reavaliação extraordinária decorrente dessa revisão e no caso concreto do processo analisado, foram gerados movimentos retroativos indevidos a 01/05/2006, data do deferimento do processo de RSI, aquando do registo informático da data do Contrato de Inserção, celebrado em 01/04/2014, facto determinante e gerador do crédito também indevido da prestação RSI.

([200]) Lei 98/97, de 26/08, com as alterações introduzidas pelas Leis 87 -B/98, de 31/12, 1/2001, de 4/01, 55 -B/2004, de 30/12, 48/2006, de 29/08, 35/2007, de 13/08, 3-B/2010, de 28/04, 61/2011, de 7/12, 2/2012, de 6/01 e 20/2015, de 9/03.

([201]) *E-mail* da Chefe de Equipa Financeira e do Património em resposta ao pedido da Chefe Equipa de Prestações Familiares Deficiência e Diferidas, em 04/07/2016. segundo informação prestada pelos colaboradores afetos ao Arquivo "*(…) ocorreram há algum tempo atrás, inundações na cave das nossas instalações de arquivo em Santo António originando bastantes estragos em documentos lá arquivados. Depreende-se que, os processos em causa que não aparecem estivessem incluídos nesses que se deterioraram*".

([202]) 8 relativos a pensão social de velhice e 6 a pensão social de invalidez.

([203]) Conforme *e-mail* do ISS, de 07/07/2016.

([204]) Do requerimento da pensão e do relatório social decorre que o casal dispunha de alguns rendimentos provenientes de bens imobiliários e que recorria a poupanças que fizera durante a vida ativa. Conforme esclarecimentos prestados pelo ISS, o processo está a ser reanalisado, na sequência de alerta formulado pela equipa de auditoria após o trabalho de campo, tendo sido decidido suspender a pensão social, face aos montantes apurados com base nos extratos bancários apresentados em 26/07/2016. Foi ainda decidido solicitar elementos relativos aos anos anteriores, a fim de se aferir se a pensão deve ser excluída desde a data de início de atribuição por omissão deliberada de rendimentos à data do requerimento. Em sede de contraditório, o Centro Distrital informou que a pensão continua suspensa por falta de apresentação de resposta dos beneficiários.

([205]) A reavaliação só foi solicitada pelos serviços em 27/06/2016, data em que a equipa de auditoria começou os trabalhos no Centro Distrital. Em sede de contraditório, o Centro Distrital informou que a CVI "*(…) deliberou pela incapacidade absoluta em 7/11/2016, mantendo-se assim a PSI*".

([206]) Notificação através do ofício 41182, de 27/06/2016.

([207]) Foi atribuída incorretamente uma bonificação de 39 meses em vez de 19 meses, dado que não foram descontados os meses em que esteve a ser abonado com prestações de desemprego.

([208]) Fatores de vulnerabilidade dos indivíduos face ao mercado de trabalho: sexo, idade, baixos níveis de escolaridade e formação, problemas de saúde, redes de contacto limitadas, forte enraizamento local/fraca mobilidade. Fatores de vulnerabilidade do mercado de trabalho: falta de vigor dos mercados locais de emprego/escassez de oferta ou oferta do chamado mau emprego (precário, mal remunerado, desqualificante e sem perspetiva de desenvolvimento profissional e pessoal).

([209]) Desempregado: individuo com idade compreendida entre os 15 e os 74 anos que, no período de referência, se encontrava simultaneamente nas seguintes condições: não tinha trabalho remunerado nem qualquer outro; tinha procurado ativamente um trabalho remunerado ou não durante o período de referência ou nas três semanas anteriores; estava disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não. Empregado: individuo com idade mínima de 15 anos que, no período de referência (período que antecede a recolha de informação do inquérito ao emprego, que presentemente é mensal), se encontrava simultaneamente numa das seguintes situações: tinha efetuado trabalho de pelo menos uma hora mediante o

pagamento de uma remuneração ou com vista ao benefício ou ganho familiar em dinheiro ou géneros; tinha um emprego, não estava ao serviço, mas mantinha uma ligação formal ao seu emprego; tinha uma empresa mas não estava temporariamente ao trabalho por uma razão específica; estava em situação de pré reforma.

([210]) Redução do prazo de garantia para 12 meses, beneficiando os desempregados com menores carreiras contributivas; redução do prazo máximo de concessão do Subsídio de Desemprego (SD) para 18 meses (com salvaguarda dos direitos adquiridos); limitação do valor máximo do SD a 2,5 IAS; redução em 10% do valor do SD, decorridos 180 dias de concessão; majoração em 10% do valor do SD nas situações em que ambos os membros do casal sejam titulares desta prestação e tenham filhos menores a cargo (também para as famílias monoparentais); alargamento da proteção no desemprego aos trabalhadores independentes economicamente dependentes de uma única entidade contratante (Decretos-Leis 64/2012 e 65/2012, de 15/03, que procederam à alteração do regime jurídico de proteção no desemprego a trabalhadores por conta de outrem).

([211]) Principais alterações estatísticas operadas pelo INE em 2012: familiares não remunerados deixaram de ser considerados empregados; as pessoas a frequentar planos ocupacionais de emprego do IEFP passaram a ser consideradas empregados; as pessoas ausentes do trabalho por mais de três meses passaram a ser consideradas empregadas se a remuneração auferida for pelo menos metade da normal; as pessoas em regime de subemprego passaram a ser consideradas empregadas; o universo de desempregados passou a ser delimitado entre os 15 e os 74 anos de idade.

([212]) Entre 2011 e 2015 a população ativa residente perdeu 231.391 indivíduos (saldo natural: menos 92.939; saldo migratório: menos 138.452 indivíduos). Em 2015 a taxa de atividade da população em idade ativa rondou os 58,6% (50,3% em 2014), Estatísticas do Emprego — 4.º trimestre de 2015, publicadas em 10/02/2016 — www.ine.pt.

([213]) Subsídio de desemprego: prestação pecuniária substitutiva do rendimento do trabalho perdido, determinada em função da remuneração média de um período legalmente fixado, atribuída mensalmente ao individuo que, estando involuntariamente desempregado, cumpra certos requisitos. Esta prestação não pode, em princípio, exceder 2,5 IAS nem ser inferior a 1 IAS, com as exceções legalmente previstas. Subsídio social de desemprego: prestação pecuniária substitutiva do rendimento do trabalho perdido, determinada em função da remuneração mínima do agregado familiar, atribuída mensalmente ao individuo que, estando desempregado, não cumpra todos os requisitos para beneficiar do subsídio de desemprego. Modalidades: (1) *inicial*, prestação social atribuída aos desempregados que não permaneceram no mercado de trabalho tempo suficiente para preencherem o requisito do prazo de garantia necessário para que obtivessem o direito ao subsídio de desemprego; (2) *subsequente*, prestação social atribuída, esgotado o prazo de concessão do subsídio de desemprego; (3) *prolongamento*, a atribuir ao beneficiário que, à data do desemprego tenha idade igual ou superior a 52 anos, até atingir a idade de acesso à pensão de velhice antecipada; todos sujeitos a ponderação da condição de recursos do agregado familiar.

([214]) O número de desempregados inscritos foi obtido por cálculo da média simples dos dados mensais publicados pelo IEFP.

([215]) Recorde-se que, desde 2012, que o sistema previdencial — repartição tem vindo a apresentar-se deficitário tendo sido objeto de financiamentos extraordinários do Orçamento do Estado.

([216]) Prestações destinadas ao pagamento das dívidas das entidades empregadoras aos seus trabalhadores, quando aquelas não as podem pagar por estarem em situação de insolvência ou em situação económica difícil, asseguradas pelo Fundo de Garantia Salarial.

([217]) Corresponde à diferença entre o valor do subsídio de desemprego calculado nos termos legais e o montante mínimo legalmente estabelecido (IAS).

([218]) www.ine.pt — inquérito ao emprego, 4.º trimestre de 2014 e 4.º trimestre de 2015.

([219]) Foram transferidos do OE cerca de € 3 M, € 3 M, € 1 M, € 1 M e € 1 M, em 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, respetivamente.

([220]) Recomendação 79 — PCGE/2013, disponível em www.tcontas.pt.

([221]) O BCE estendeu a duração do programa, alargou o leque de ativos abrangidos e reforçou a sua compra. Manteve a taxa de juro de referência (0,05%) e a taxa de juro do crédito *overnight* (0,3%), mas agravou a taxa de juro a cobrar pelos depósitos *overnight* (para 0,3%) (Fonte: BCE).

([222]) O défice da Zona Euro voltou a baixar, para 2,1%. A Alemanha apresentou um *superavit* (0,7%), tal como o Luxemburgo, a Estónia e a Suécia. Com défice acima de 3%, para além de alguns dos países que beneficiaram de apoio externo (4,4% em Portugal, 5,1% em Espanha e 7,5% na Grécia), encontramos a França (3,5%) e a Croácia (3,3%). Este desempenho compara com os défices de 3,5% nos EUA, de 5,2% no Japão e de 4,2% no Reino Unido (Fonte: FMI e *Eurostat*).

([223]) O consumo aumentou 2,2%, sendo que o privado cresceu 2,6% e o público subiu 0,8%, depois de 5 anos a cair. A formação bruta de capital fixo cresceu 4,5% (Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 23/09/2016).

([224]) Manteve-se a queda, embora menos acentuada, nos empréstimos concedidos pelo setor financeiro: 1,9% às empresas e 2,2% às famílias, embora nas últimas o crédito ao consumo tenha voltado a crescer. (Fonte: BdP).

([225]) As medidas do BCE não estão a conseguir aproximar o crescimento dos preços ao objetivo de 2%, tendo a taxa de inflação continuado a cair de forma generalizada nos países da Zona Euro, tendo mesmo sido negativa na Espanha, Grécia, Finlândia, Lituânia, Eslovénia, Eslováquia e Chipre. (Fonte: FMI).

([226]) A *yield* dos títulos a 10 anos registava, no final de 2015, 2,269 nos EUA, 0,632 na Alemanha e 1,958 no Reino Unido (Fonte: *The Wall Street Journal*).

([227]) No Japão, a *yield* dos títulos a 10 anos atingiu, no final do ano um valor de apenas 0,265. Em Portugal, baixou para 2,516 e em Itália para 1,596 (Fonte: *The Wall Street Journal*).

([228]) Este património autónomo afeto à capitalização pública de estabilização foi criado em 1989 com uma dotação de € 216,0 M, e está sob gestão do IGFCSS. Visa contribuir para o equilíbrio e sustentabilidade do sistema previdencial, gerando um montante que permita o pagamento de dois anos de pensões. A forma de financiamento consta da LBSS, sendo que o art. 111.º da LOE 2015 determina a transferência para o Fundo dos saldos anuais do Sistema Previdencial e das receitas da alienação de património.

([229]) O IGFSS transfere para o FEFSS os montantes que resultem das fontes de financiamento definidas, pelo que as entradas de capital ocorrem ao longo do ano, passando a integrar os recursos passíveis de gerar valor pela gestão da carteira.

([230]) Sendo € 16 M de alienação de imóveis (mais do dobro do valor conseguido no ano anterior) e € 100 M de saldos do Sistema Previdencial.

([231]) Diferenças líquidas entre o preço de venda e o custo de aquisição dos títulos.

([232]) 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.

([233]) 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.

([234]) A sua natureza específica pode gerar distorções nas análises de desempenho e rendibilidade, uma vez que as oscilações de valor de mercado dos títulos originam impactos elevados no valor da carteira sem que, por um lado, exista necessariamente um papel determinante por parte da entidade gestora e, por outro, se venham a traduzir em valias efetivas. A contabilização das valias potenciais resulta da adoção da regra do justo valor, que tem suporte nas regras contabilísticas aplicáveis a ativos em que não exista intenção de detenção até à maturidade. À gestão cabe o mérito da seleção dos títulos a adquirir, a manter e a vender. Todavia, no caso do FEFSS, a entidade gestora está obrigada a adquirir títulos da dívida pública portuguesa até ao máximo de 90% da carteira (Portaria 216/2013), advindo desta componente o essencial das valias potenciais. A sua realização depende, nomeadamente, da existência de liquidez no mercado e, uma vez que as vendas implicam, à luz da referida Portaria, novas aquisições, a análise do mérito da gestão terá de ter em conta as alternativas de investimento que se colocam entre o momento da aquisição e a data do reembolso.

([235]) Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira na data *n* e o juro corrido dos títulos em carteira na data *n-1*.

([236]) Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas.

([237]) O IGFCSS gere como Liquidez determinados ativos de dívida (pública e privada) e fundos que, para verificação dos limites à composição da carteira de ativos, são considerados nas rubricas adequadas.

([238]) Esta valorização a mercado vai ter consequências no desempenho futuro do Fundo, dado que tudo o que não for realizado em mais-valias no mercado, tenderá a ajustar-se com a aproximação da data de reembolso, acabando como variação negativa das valias potenciais ou como menos valia realizada.

([239]) Não contém investimentos em Portugal. As únicas ações nacionais estão na Reserva Estratégica.

([240]) Embora, devido ao risco de crédito, os investimentos em unidades de participação em instrumentos de investimento coletivo não devam ultrapassar 10% do valor patrimonial de cada Fundo, foram aprovadas pelo Conselho Diretivo as participações de 33,3% no *Office Park Expo*, de 12,4% no *FEI Caixagest Imobiliário Internacional* e de 11,2% no *New Energy Fund*, este último incluído na componente de Liquidez da carteira.

([241]) Procedeu-se ao resgate parcial da participação nos fundos *Pan-European Real Estate Fund of Funds*, *Curzon Capital Partners II LP* e *European Strategic Office Fund*, sendo que todos apresentavam valias acumuladas negativas.

([242]) Avaliação efetuada em 2013.

([243]) De € 294 m no *Curzon Capital Partners II* e de € 2.250 m no *Pan-European Real Estate Fund of Funds*.

([244]) 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 resumiu-se essencialmente à participação na *Portugal Telecom* e, por via dela, na *Zon Multimédia* (entretanto alienada) que resultaram de um pagamento em espécie do Estado à Segurança Social.

([245]) A *Finpro* entrou em processo de falência, sendo que a declaração de insolvência pelo Tribunal ocorreu em agosto de 2015 e a liquidação foi aprovada em outubro, depois de ter sido recusado um segundo Processo Especial de Revitalização.

([246]) Pode incluir depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, subtraindo-se o valor dos Futuros e as valias potenciais de *forwards.*

([247]) O Regulamento de Gestão apresenta o propósito genérico de "(...) otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do FEFSS (...)". A Portaria 118/2012, de 30/04, veio suspender temporariamente "*(…) as restrições previstas no atual Regulamento de Gestão do Fundo no que se refere à classificação de risco das instituições bancárias nacionais*" durante o período da assistência externa a Portugal, mantendo-se em vigor, até ao final de 2014, por via do disposto no n.º 1 do art. 256.º da LOE 2014 (que prolonga "*todas as medidas e os efeitos, de natureza temporária, previstos em lei ou regulamentação que se encontrem diretamente dependentes da vigência do PAEF*"), e até à decisão de revogação do procedimento por défices excessivos a que Portugal se encontra sujeito, por via do art. 256.º da LOE 2015. A Portaria 216-A/2013, de 02/07, estipula a substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública portuguesa até ao limite de 90% da carteira.

([248]) Apenas para as componentes em que o IGFCSS disponibilizou os dados da rendibilidade.

([249]) Para efeito da verificação do limite regulamentar de 25% não se inclui o valor nocional dos Futuros e as valias potenciais de *forwards*.

([250]) Para efeitos regulamentares é considerado o risco associado às instituições financeiras com as quais se realizam as operações, podendo incluir, nomeadamente, depósitos à ordem, depósitos a prazo, valias potenciais de *forwards* e fundos de tesouraria.

([251]) O valor nocional das posições líquidas detidas em instrumentos financeiros derivados não pode exceder o valor líquido global do FEFSS (n.º 1 do art. 10.º do Regulamento de Gestão).

([252]) 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.

([253]) Excluindo os produtos indexados, diversificados por natureza, as maiores posições diretas encontravam-se na *Finpro* (10,0%) e *Pharol* (1,5%), e os títulos com maior peso no FEFSS eram a *Novartis* e a *Nestlé* (ambas com 0,07%).

([254]) A Rendibilidade é apurada pelo método *TWRR*, numa base diária e por classes de ativos e o risco considerando o desvio-padrão anualizado das rendibilidades diárias.

([255]) Considerando a TIR. O FEFSS esteve sujeito a retenção na fonte de IRC sobre o rendimento de capitais até 2000.

([256]) Para os intervalos a 5 e 10 anos considera-se a *TWRR*.

([257]) O IGFCSS considera o IHPC da Zona Euro, historicamente mais baixo que o IHPC em Portugal.

([258]) Apesar deste objetivo quantificado, o FEFSS foi concebido para suprir eventuais défices do Sistema ao longo do tempo e não para se constituir em alternativa ou para substituir o paradigma previdencial atual.

([259]) O ano de 2012 conjugou uma valorização do FEFSS com uma diminuição, única, da despesa com Pensões, que logo voltou a crescer. Em 2013 o aumento do FEFSS superou a expansão do total de pensões, mas ficou aquém da variação ocorrida nas pensões do Sistema Previdencial.

([260]) Atente-se ao efeito da evolução recente do PIB nominal, que aumentou 3,7% em 2015, 1,7% em 2014, e 1,1% em 2013, sendo que tinha caído 4,4% em 2012 e 2,1% em 2011 (Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, INE, 23/09/2016).

([261]) A sua realização integral é pouco provável, pois implicaria uma elevada rotação da carteira, liquidez suficiente no mercado e a substituição por novos títulos de dívida com *yields* eventualmente inferiores, face à sua evolução recente.

([262]) Não se trata apenas de diferenças na composição dos ativos dos vários fundos (que poderia ser mitigada) mas, por exemplo, da aparente ausência de critérios técnicos na decisão estratégica, do impacto das decisões da tutela na gestão, da desconsideração do risco de não diversificação e da inevitável associação do desempenho do Fundo à evolução no mercado de apenas um ativo. Ao estabelecer a concentração do investimento em dívida pública portuguesa, a Portaria 216-A/2013 afeta de forma substancial a sua comparabilidade, pois configura a sujeição das regras de gestão a um arbítrio político e altera radicalmente o equilíbrio das classes de ativos na carteira e o binómio rendibilidade-risco.

([263]) O que significa que o retorno obtido pela gestão daqueles ativos, líquido de custos bancários, foi 0,18%, superior à que se obteria se se implementasse a composição do *benchmark* interno.

([264]) A participação na *Finpro* perdeu-se na totalidade com o processo de insolvência. A participação na *Transurban* foi alienada com elevadas menos valias. A participação na *Portugal Telecom* foi mantendo as garantias de investidor institucional com uma participação qualificada, nas várias fases da empresa, desde a autonomização da *PT Multimédia* até às vésperas do nascimento da *Pharol*. A venda de ações, em março de 2015, permitiu ao FEFSS deixar de ter uma participação qualificada, numa fase em que seriam tomadas decisões cruciais para a empresa.

([265]) Os custos de funcionamento representam 0,014% do montante médio sob gestão. Os custos com pessoal aumentaram 0,3% e os fornecimentos e serviços 13,9%. Nestes, destaque para os encargos com instalações (€ 170 m) e com terminais de acesso a informação financeira (€ 337 m).

([266]) Recebeu ainda € 106 m de prestação de serviços ao Fundo dos Certificados de Reforma (FCR) e € 196 m ao Fundo de Compensação do Trabalho (FCT), também geridos pelo IGFCSS.

([267]) A CGA, IP passou a estar sob a superintendência e tutela do MTSSS (art. 5.º, n.º 1, alínea h) do Decreto-Lei 167/2013, de 31/12, com a redação introduzida pelo art. 2.º do Decreto-Lei 28/2015); tais poderes passaram a ser exercidos conjuntamente pelo MTSSS e pelo MF em matérias objeto de negociação coletiva ou de participação dos trabalhadores da Administração Pública através das suas associações sindicais e na elaboração de legislação com incidência orçamental (art. 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei 131/2012, de 25/06, com a redação introduzida pelo art. 3.º do Decreto-Lei 28/2015). Esta alteração produz efeitos a partir de 01/01/2015 por força do disposto no art. 9.º do Decreto-Lei 28/2015, de 10/02.

([268]) Atualizadas para 11% da massa salarial em 2011.

([269]) A CGA foi ainda responsável pelo pagamento de pensões de sobrevivência e outras a 159.924 beneficiários passivos (pensionistas), mais 1,7% face a 2014.

([270]) Indicador que diverge do objetivo que, para 2015, foi fixado em 66 anos (idade normal de acesso à pensão de velhice para o RGSS e para o regime convergente).

([271]) A partir de 1 de janeiro de 2006, todos os novos trabalhadores em funções públicas passaram obrigatoriamente a integrar o RGSS.

([272]) No ano de 2014, a taxa contributiva passou para 23,75% (alteração introduzida ao art. 6.º A do Estatuto da Aposentação pelo art. 81.º da LOE/2014), igualando as entidades empregadoras públicas o esforço contributivo das entidades empregadoras privadas (empresas) para o RGSS, mas superando-o em razão das eventualidades cobertas. Na senda da convergência entre sistemas, o esforço dos serviços públicos, na sua qualidade de entidades empregadoras, passou a ser de 20,0% em 2013 (LOE/2013) e de 23,75% em 2014 (LOE/2014). Em termos comparativos com o RGSS,

o esforço contributivo total (trabalhadores e entidades empregadoras) para o regime de proteção social convergente, foi de 34,75% que compara com o do RGSS. Já o leque das eventualidades cobertas pelo regime de proteção social convergente difere das eventualidades abrangidas pelo RGSS, cobrindo apenas parte destas (velhice, sobrevivência, invalidez e morte). Nos termos da tabela de desagregação das taxas contributivas, o custeio destas eventualidades do RPSC absorve 26,94%, dos 34,75% arrecadados, acima dos índices de custeio das eventualidades cobertas, pese embora não tenham sido previstas alterações nem quantitativas nem qualitativas no que respeita ao regime de benefícios.

([273]) A CES, que impendeu sobre o conjunto dos rendimentos auferidos a título de pensões por um único titular e gerou uma receita de € 463 M em 2014 (€ 388 M em 2013) passou em 2015 a representar apenas 0,2% da receita total arrecadada pela CGA (€ 24 M). Durante a vigência do PAEF (2011 - 2014) esta receita expandiu-se 15.359,4% e representou uma redução dos fluxos financeiros para os beneficiários de 4,9% na despesa com pensões, minimizando as necessidades de financiamento cobertas por dotações do orçamento do Estado que apresentaram, no mesmo período, um recuo de 7,2%.

([274]) A propósito desta matéria, já o TdC, no relatório de auditoria às transferências para a CGA dos fundos de pensões (Relatório n.º 40/2005 — Auditoria Orientada às Transferências para a Caixa Geral de Aposentações das Responsabilidades com Pensões do Pessoal dos CTT, RDP, CGD, ANA, NAV Portugal e INCM, disponível em www.tcontas.pt) sublinhou que o efeito positivo imediato que se sentiria nas finanças públicas do país com as transferências de fundos de pensões das empresas de capitais públicos para a CGA, daria lugar, no futuro, a um resultado negativo, que se sentiria por um longo período de tempo (cfr. pág. 6 do referido relatório).

PARTE D

Conclusões e Recomendações; Juízo Sobre a Conta

14. Consolidação das contas

14.1. Conta consolidada da administração central e segurança social

A conta consolidada em contabilidade pública (administração central e segurança social) consta do quadro seguinte na parte A, excluindo as operações com *ativos* e *passivos financeiros* e, na parte B (página seguinte) incluindo, na administração central, as operações com *ativos* e *passivos financeiros* a considerar. Os procedimentos de consolidação da CGE de 2015 são explicitados no ponto 14.2.

Quadro 1 — Conta consolidada da administração central e segurança social de 2015

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Administração central	Segurança social	Conta consolidada
A – Excluindo todos os ativos e passivos financeiros					
Receitas correntes (1)	**42 755**	**26 907**	**54 198**	**24 585**	**68 574**
Impostos diretos	18 246	19	18 265	-	18 265
Impostos indiretos	20 604	1 254	21 858	184	22 043
Contribuições p/ SS, CGA, ADSE	612	3 989	4 601	14 043	18 644
Rendimentos da propriedade	632	469	931	398	1 329
Transferências correntes, das quais:	634	17 069	2 410	9 651	1 852
Estado	-	14 849	-	8 888	-
Serviços e fundos autónomos	444	-	-	139	-
Segurança social	102	1 474	1 575	-	-
Divergências de consolidação	0	14	14	-	408
Outras receitas correntes	2 028	4 106	6 133	309	6 442
Receitas de capital (2)	**136**	**1 473**	**1 300**	**17**	**1 316**
Venda de bens de investimento	55	109	164	16	180
Transferências de capital, das quais:	38	1 321	1 049	1	1 051
Estado	-	313	-	1	-
Serviços e fundos autónomos	13	-	-	-	-
Segurança social	0	0	0	-	-
Divergências de consolidação	-	3	19	-	19
Outras receitas de capital	43	43	86	-	86
Total da receita "efetiva" (3)=(2)+(1)	**42 892**	**28 380**	**55 498**	**24 602**	**69 890**
Despesas correntes (4)	**47 111**	**26 191**	**57 838**	**23 532**	**71 161**
Despesas com pessoal	9 090	6 128	15 218	248	15 466
Aquisição de bens e serviços correntes	1 627	7 112	8 739	65	8 804
Juros e outros encargos	7 096	892	7 817	3	7 820
Transferências correntes, das quais	28 842	11 166	24 715	22 666	37 172
Estado	-	452	-	157	-
Serviços e fundos autónomos	14 916	-	-	1 135	-
Segurança social	8 833	195	9 028	-	-
Divergências de consolidação	-	-	75	-	187
Subsídios	119	620	739	503	1 242
Outras despesas correntes	336	273	609	47	656
Despesas de capital (5)	**1 382**	**2 985**	**4 058**	**33**	**4 090**
Aquisição de bens de capital	287	2 496	2 783	26	2 809
Transferências de capital, das quais:	1 016	488	1 194	7	1 201
Estado	-	12			
Serviços e fundos autónomos	297	-			
Segurança social	2	-	2	-	-
Divergências de consolidação	0	-	0	-	0
Outras despesas de capital	80	1	81	-	81
Total da despesa "efetiva" (6)=(4)+(5)	**48 493**	**29 176**	**61 896**	**23 565**	**75 251**
Saldo global (7)=(3)-(6)	**-5 602**	**-796**	**-6 398**	**1 037**	**-5 361**

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Administração central	Segurança social	Conta consolidada
B – Ativos e passivos financeiros a considerar					
Ativos financeiros da administração central a)					
Receita de capital dos SI e dos SFA (8)	172	271	442		442
Não considerados por terem contrapartida em passivos financeiros (9)	377	2			
Despesa de capital dos SI e dos SFA (10)	2 341	1 040	3 380		3 380
Não considerados por terem contrapartida em passivos financeiros (11)	4 434	-			
Passivos financeiros da Parvalorem e da Parups					
Despesa de capital dos SFA (12)	-	478	478		478
Diferença (13) = (8)-(10)-(12)	**-2 169**	**-1 247**	**-3 416**		**-3 416**
Total da receita (14)=(3)+(8)	**43 063**	**28 650**	**55 940**	**24 602**	**80 542**
Total da despesa (15)=(6)+(9)+(12)	**50 834**	**30 693**	**65 754**	**23 565**	**89 319**
Saldo incluindo ativos e passivos financeiros (16)=(14)-(15)	**-7 771**	**-2 043**	**-9 814**	**1 037**	**-8 777**

(a) Os *ativos financeiros* não incluem: i) aplicações financeiras – *empréstimos de curto prazo*, *títulos de curto prazo* e, no subsector dos SFA, *títulos a médio e longo prazos*; ii) conforme se indica nas linhas (9) e (11), os *empréstimos a médio e longo prazo a SFA* (e o seu reembolso), bem como os aumentos de capital a SFA, por terem como contrapartida, neste subsector, a receita (e despesa) excluída de *passivos financeiros*; iii) outros *ativos financeiros* de EPR [com exceção dos da Parvalorem, da Parups e da Parparticipadas, incluídos tal como os seus *passivos financeiros* (12)].

Fontes: CGE de 2015, SGR – Sistema de Gestão de Receitas, SIGO – Sistema de informação para a gestão orçamental, DGO, DGTF e informação dos serviços processadores.

Excluindo *ativos* e *passivos financeiros* (parte A do Quadro):

♦ Nas receitas consolidadas (€ 69.890 M) avultam as receitas fiscais (57,7%) por via dos *impostos indiretos* (€ 22.043 M) e dos *impostos diretos* (€ 18.265 M) destacando-se, ainda, as *contribuições para a segurança social, ADSE e CGA* (€ 18.644 M, 26,7%).

♦ Nas despesas consolidadas (€ 75.251 M) destacam-se as *transferências correntes* (€ 37.172 M, 49,4%), as *despesas com pessoal* (€ 15.466 M, 20,6%), a *aquisição de bens e serviços correntes* (€ 8.804 M, 11,7%) e os *juros e outros encargos* (€ 7.820 M, 10,4%).

♦ O consequente saldo global é de € -5.361 M e resulta do desequilíbrio no saldo corrente (€ -2.587 M) e no saldo de capital (€ -2.774 M). Difere, em € -61 M, do correspondente saldo global do Mapa XXIII da CGE (€ -5.300 M), por terem sido consideradas as correções devidas às classificações económicas das operações identificadas no quadro seguinte ([1]).

Quadro 2 — Operações reclassificadas

(em milhões de euros)

Operação	Classificação económica		Efeito no saldo
	Utilizada (CGE)	Corrigida (Quadro 1)	
RECEITA			
Parups (receita de obrigações e resgate de unidades de participação)	Venda de bens de investimento	Ativos financeiros	-30
CP (juros de suprimentos)	Ativos financeiros	Rendimentos de propriedade	3
EMPODERF (reembolso de empréstimo dos ENVC)	Outras receitas correntes	Ativos financeiros	-1
IAPMEI (amortização de subsídios reembolsáveis)	Transferências de capital	Ativos financeiros	-1
IAPMEI (mais valias com liquidação de associação)	Venda de bens de investimento	Ativos financeiros	-
		Subtotal	**-30**
DESPESA			
Parparticipadas (outros encargos correntes da dívida)	Passivos financeiros	Juros e outros encargos	-1
SUCH (amortizações de locação financeira)	Passivos financeiros	Aquisição de bens de capital	-1
Fundo de Garantia Automóvel (aquisição de imóvel)	Ativos financeiros	Aquisição de bens de capital	-18
DGTF (despesas com fundos geridos por algumas instituições financeiras internacionais)	Ativos financeiros	Transferências de capital	-12
		Subtotal	**-31**
		Total	**-61**

Fonte: CGE e informação prestada pelas entidades processadoras – cfr. ponto 9.1.

A DGO, na sua resposta, refere que *"sempre que identifica as situações descritas, promove a emissão de alertas junto dos serviços no sentido das respetivas correções"* e que "*efetua a conciliação das transferências (despesa/receita) regularmente, facto que tem permitido corrigir muitas situações, como a da classificação económica não respeitar o setor institucional do serviço dador/beneficiário ou as trocas de classificação entre transferências correntes e de capital"*.

Nas operações da administração central com *ativos* e *passivos financeiros* a considerar (parte B do Quadro 1) destaca-se:

♦ A resolução do BANIF (€ 2.255 M).

♦ As despesas com *passivos financeiros* da Parvalorem, da Parups e da Parparticipadas (€ 478 M).

Considerando o impacto global das operações com *ativos* e *passivos financeiros*, que foi de € -3.416 M, o saldo global passaria para € -8.777 M.

Em contraditório, a DGO, reiterando respostas anteriores, refere que a sua análise *"centra-se na perspetiva do apuramento do saldo global dos subsectores das AP, para efeitos de apuramento do défice de cada subsector, o mais próxima possível da ótica de contabilidade nacional e do conceito de necessidade líquida de financiamento, utilizado pelo INE e pelo Eurostat para a definição do indicador de défice orçamental. Acresce o facto de os ativos financeiros contribuírem apenas para a variação do stock de dívida pública, não se refletindo na determinação de saldo orçamental, em linha com os critérios do Eurostat. (…)"*

A questão do tratamento dos *ativos financeiros*, foi apreciada em relatórios de acompanhamento da execução orçamental e no PCGE, reiterando-se o que se disse no PCGE/2012 ([2]): *"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 ([3]). (…) 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"*.

14.2. Procedimentos de consolidação na CGE de 2015

Em cumprimento do disposto na LEO, a CGE de 2015 integra o Mapa XXIII — *"Conta consolidada da administração central e segurança social"*, reproduzido no relatório (Quadro 23, com a mesma designação), tendo sido introduzidas alterações à metodologia e aos critérios de consolidação ([4]).

Assim, na sequência de recomendação deste Tribunal no sentido da consolidação contemplar todas as operações materialmente relevantes, a Conta excluiu os *juros* e as *transferências* classificadas como operações entre entidades da administração central e a *aquisição/venda de bens e serviços* por entidades do programa Saúde ([5]). Porém, os montantes das despesas que excedem as correspondentes receitas (ou, reciprocamente, tratando-se de receitas) são reclassificados em "diferenças de consolidação" que, assim, juntam indistintamente receitas ou despesas que tinham efetivamente aquelas classificações económicas, contrariando o princípio da especificação.

A DGO, na sua resposta refere, nomeadamente, que: *"A eventual imputação de diferenças de consolidação às rubricas de receita e despesa que lhes deram origem pode provocar distorções e conduzir a uma apresentação de variações enviesada face à realidade das operações relevantes"*. Porém, a solução adotada na CGE introduz distorções importantes e contraria o princípio da especificação. Por exemplo, figura no Mapa XXIII, nas receitas correntes da administração central, € 129 M a título de "diferenças de conciliação", montante que corresponde, efetivamente, a receitas de *venda de serviços de saúde* (€ 115 M) e de *transferências correntes* (€ 14 M). Do mesmo modo, nas despesas correntes, os € 84 M de diferenças de conciliação correspondem, de facto, a *transferências correntes* (€ 75 M) e a *juros* (€ 8 M).

No Quadro 1, foram excluídas todas as *transferências* (mantendo-se a divergência de consolidação nessa classificação económica). Quanto aos *juros*, foram excluídos apenas os pagos por SFA a entidades da administração central ([6]) e, na *aquisição de bens e serviços*, a despesa registada pela ACSS nas classificações identificadas pela DGO como paga a entidades do SNS (e mantidas as divergências de consolidação também na correspondente classificação económica).

Continuam a verificar-se divergências de consolidação entre os organismos que representam deficiências na contabilização desses fluxos, destacando-se as registadas nas transferências entre a administração central e a segurança social (€ 506 M), entre SI e SFA (€ 92 M) e entre SFA (€ 16 M).

A DGO, na sua resposta, informa que *"a principal causa para as diferenças de consolidação entre a Segurança Social e as entidades da Administração Central esteve relacionada com a alteração da classificação, pelo IGFSS, da despesa com ações de formação profissional, passando a contabilizar em "transferências" verbas que eram classificadas em "subsídios" quando estas se destinam a entidades da Administração Central que são meramente intermediárias (…) identificando-se a causa principal nos fluxos na receita do IEFP provenientes da Segurança Social; (…) encetaram-se contactos com o IGFSS no sentido de dirimir a inconsistência de fluxos apurada, não tendo, contudo, sido possível evitar a ocorrência de diferenças de consolidação relevantes em sede de encerramento da Conta Geral do Estado"*.

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.

Em contraditório, o Ministro das Finanças *"manifesta o interesse (…) no controlo efetivo das transferências e fluxos de consolidação, bem como a correção de eventuais deficiências"*, incluindo no seu pronunciamento a resposta da DGO, que refere partilhar *"(…) do entendimento do Tribunal de Contas quanto à necessidade de minimizar a ocorrência de situações de diferenças de consolidação, procedendo, nesse sentido, de forma sistemática e mensal, à comunicação junto das entidades no sentido de as alertar para a necessidade de correção dos registos"*.

*

Como as receitas e despesas consolidadas da administração central e segurança social resultam da agregação e consolidação dos montantes que constam dos quadros referentes a cada subsector, são-lhes aplicáveis as correspondentes observações, limitações e reservas.

14.3. O saldo estrutural

A meta do saldo estrutural ([7]) para 2015, no OE, era de -1,2% do PIB potencial (melhorando 0,1 p.p. face ao ano anterior), enquadrada no objetivo de médio prazo de atingir os -0,5%. Porém, o défice das administrações públicas, notificado no PDE (*vide* ponto 14.4) foi superior ao previsto com o consequente agravamento do saldo estrutural em -0,5 p.p., atingindo -1,9% do PIB potencial ([8]) ([9]).

Como referido em Pareceres anteriores e também reconhecido no Programa de Estabilidade 2016-2020 ([10]), o saldo estrutural é um indicador não observável e pouco percetível. O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM, bem como a LEO, não contêm disposições específicas para o cálculo do saldo estrutural. A metodologia, ratificada por acordo intergovernamental, utilizada pela Comissão Europeia segue um modelo específico para determinar o hiato do produto (*"output gap"*) e o ajustamento cíclico orçamental que, em conjunto, originam o valor da "componente cíclica". Quanto às medidas extraordinárias e temporárias, compete a cada Estado Membro a sua quantificação ([11]).

Para além disso, a informação sobre o saldo estrutural ao longo dos vários documentos orçamentais não tem sido apresentada de forma consistente, o que não permite identificar claramente as alterações e respetivos efeitos. Relativamente a 2015, o quadro seguinte, identifica as diferentes estimativas para o saldo estrutural e outros indicadores associados, apresentados em vários momentos por diferentes organismos.

Quadro 3 — Composição do saldo estrutural — 2015

(Saldo PDE em % do PIB, saldo estrutural e componentes em % do PIB potencial)

	OE 2015	Programa de Estabilidade 2015-2019	OE 2016	Boletim Económico BdP (a)	CGE 2015	Comissão Europeia (AMECO)	OE 2017
	out/14	abr/15	fev/16	mai/16	jun/16	ago/16	out/16
Saldo PDE	SEC2010	SEC2010	SEC2010	SEC2010	SEC2010	SEC2010	SEC2010
	-2,7	-2,7	-4,3	-4,4	-4,4	-4,4	-4,4
Componente cíclica	-1,6	-1,9	-1,2 (b)	-0,5	-1,2 (b)	-1,2	-1,2
Medidas extraordinárias e temporárias	0,1	0,1	-1,1	-1,4	-1,3	-1,2	-1,3
Saldo estrutural	**-1,2**	**-0,9**	**-2,0**	**-2,5**	**-1,9**	**-2,0**	**-1,9**
Variação do saldo estrutural (p.p.)	0,1	0,1	-0,6	-0,2	-0,4	-0,6	-0,5

Notas:

(a) O Banco de Portugal segue metodologia acordada no âmbito do Eurosistema.

(b) Deduzido por diferença, visto que a componente cíclica não é claramente apresentada.

Fonte: Ministério das Finanças; Banco de Portugal; Comissão Europeia

Apesar de, face a anos anteriores, existir mais informação sobre a composição e evolução do saldo estrutural nos sucessivos documentos (identificados no quadro supra), a sua estrutura varia substancialmente e as explicações continuam insuficientes. Uma parte importante das diferenças nas estimativas apresentadas nessas versões resulta da atualização do quadro macroeconómico e da evolução do ciclo económico ([12]).

Tendo em conta que a metodologia de cálculo deste saldo procura corrigir o efeito da evolução cíclica da economia e a sua observância só pode ser confirmada *a posteriori*, revela-se, como uma falha grave de informação a falta de contabilização desta componente na CGE 2015, impedindo avaliar e distinguir de forma completa e rigorosa as várias componentes subjacentes às propostas para a determinação do saldo e avaliação do esforço estrutural ([13]). Perante a importância desde indicador no contexto da monitorização da situação orçamental dos países membros da UEM, é necessária uma 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)

Ao abrigo do Pacto de Estabilidade e Crescimento e de acordo com a Decisão do Conselho de dezembro de 2009, Portugal dispunha, até 2015, de prazo para proceder à correção da sua situação de défice excessivo. Porém, apesar do objetivo definido no OE 2015 de um défice de 2,7% do PIB, o saldo das administrações públicas registou um agravamento de 1,7% do PIB, com as autoridades de estatística a notificarem um saldo de -4,4%. Por se manter o défice acima do limite dos 3%, Portugal continua sujeito à vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, devendo corrigir o défice excessivo em 2016 ([14]).

A *capacidade(+)/necessidade(-) líquida de financiamento das administrações públicas* ([15]) de 2015, correspondente ao rácio de -4,4% do PIB, reportado para efeitos do PDE (em setembro de 2016) era de € -7.821 M. Este saldo, em contabilidade nacional, difere do saldo na ótica da contabilidade pública por diferenças de critérios quanto ao âmbito e classificação de operações e diferenças relativamente ao universo — *cfr.* ponto 14.4 do Parecer sobre a CGE 2014 e a Caixa 1– *"EPR/Contas nacionais e CGE"* deste Parecer.

O quadro seguinte, construído a partir dos quadros da notificação do PDE, segue a estrutura que o INE e a DGO utilizam nas publicações da notificação do PDE e CGE. Apresenta a conciliação entre o saldo dos SI excluindo *ativos financeiros* (saldo do mapa XXIII da CGE 2015), na ótica da contabilidade pública, com o saldo do total das administrações públicas, na ótica da contabilidade nacional.

Quadro 4 — Saldos e ajustamentos — Ótica da contabilidade pública para a da contabilidade nacional (2015)

	M €	% PIB
Saldo dos SI (excluindo ativos financeiros) - Contabilidade pública	**-5 606**	**-3,1**
Saldo dos SFA (incluindo EPR) em contabilidade nacional	1 077	0,6
Ajustamentos relativos à especialização do exercício	301	0,2
Diferença entre juros pagos e devidos	-417	-0,2
Impostos e contribuições para a segurança social	96	0,1
Ajustamento *accrual* da administração regional	321	0,2
Ajustamento *accrual* da administração local	-100	-0,1
Pagamento de pensões associado à transferência de fundos de pensões para as administrações públicas	432	0,2
Outros	-32	-
Ajustamentos de reclassificação de ativos financeiros	-5 011	-2,8
Injeções de capital da administração central	-4 851	-2,7
Aumentos de capital de empresas públicas (*)	-3 033	-1,7
Aumento de capital do Banif (parte da operação de resolução) (**)	-1 766	-1,0
Fundo de Apoio Municipal e outros	-52	-
Assunção de dívidas e execução de garantias	-160	-0,1
Outros ajustamentos, dos quais:	1 420	0,8
Saldos das administrações regionais e locais, em contabilidade pública	548	0,3
Saldo da segurança social, em contabilidade pública	1 037	0,6
Juros de *swaps*	-179	-0,1
Saldo do total das administrações públicas - Contabilidade nacional	**-7 821**	**-4,4**
Administração central	-9 751	-5,4
Administração regional e local	817	0,5
Fundos de segurança social	1 113	0,6

(*) Inclui os aumentos de capital realizados por despesa orçamental (€ 3.027 M) e por conversão de créditos (€ 6 M) – cfr. ponto 6.1.

(**) A parte restante (€ 489 M) está incluída no "Saldo dos SFA (incluindo EPR) em contabilidade nacional".

Nota: Ajustamentos de sinal positivo (negativo) afetam positivamente (negativamente) o saldo em contas nacionais.

Fonte: CGE – Mapa XXIII; Quadros PDE (notificação de setembro de 2016).

Note-se que enquanto o saldo dos SI é quantificado em contabilidade pública (primeira linha do quadro) e são identificados ajustamentos na passagem para a ótica da contabilidade nacional, o saldo dos SFA (incluindo EPR) resulta já da sua quantificação na ótica da contabilidade nacional, sem identificar os ajustamentos, nomeadamente os que resultam da diferença de universos entre a ótica da contabilidade pública e da contabilidade nacional ([16]). O valor positivo do saldo dos SFA (€ 1.077 M) é explicado, em parte, pela receita de capital das EPR que beneficiaram das injeções de capital efetuadas pelo Estado (no Quadro, em "ajustamentos de reclassificação de ativos financeiros") ([17]).

Os ajustamentos aos pagamentos/recebimentos de 2015, relativos à especialização do exercício são negativos ou positivos em função da operação associada ter sido efetuada antes ou depois do facto económico gerador da mesma ([18]). Em 2015, registou-se, no total, um efeito líquido positivo de € 301 M, em resultado de operações muito diversificadas.

Os ajustamentos decorrentes de regras do sistema de contas nacionais sobre o papel das administrações públicas relativamente a determinadas intervenções do Estado, em 2015, resultaram na reclassificação de ativos financeiros em despesa efetiva, com um agravamento no défice para efeitos do PDE de € 5.011 M.

A componente residual "Outros ajustamentos", no montante de € 1.420 M, inclui os saldos, na ótica da contabilidade pública, das administrações regional e local e da segurança social, respetivamente, € 548 M e € 1.039 M e a componente residual de ajustamentos, nomeadamente, a relativa a juros de *swaps* (€ -179 M).

15. Acolhimento de Recomendações do Tribunal

Com base nos resultados das auditorias, das ações de controlo realizadas e do exame da informação prestada pelos destinatários das recomendações ([19]), o Tribunal efetuou a avaliação do acolhimento das 86 recomendações formuladas no PCGE 2013.

15.1. Grau de Acolhimento

O quadro seguinte apresenta o grau de acolhimento das recomendações objeto de apreciação ([20]).

Recomendação	Em número	Em percentagem
Totalmente acolhidas	11	12,8
Parcialmente acolhidas	35	40,7
Não acolhidas	37	43,0
Prejudicadas	3	3,5
Total	**86**	**100,0**

Foram corrigidas, total ou parcialmente, as deficiências que motivaram 46 recomendações (53,5%); permanecem por cumprir 37 (43,0%) e 3 foram consideradas prejudicadas por alteração das circunstâncias que as fundamentaram. Parte significativa das deficiências não corrigidas tem sido reiteradamente objeto de recomendações nos PCGE, dado não terem sido apresentadas justificações atendíveis para o seu não acolhimento.

Identificam-se de seguida as recomendações consideradas como não acolhidas e enunciam-se, sumariamente, as alegações apresentadas pelas entidades destinatárias e as apreciações do Tribunal.

15.2. Recomendações não acolhidas pela Administração Central

Previsões macroeconómicas

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.

O Ministro das Finanças (MF) considerou a recomendação totalmente acolhida e invocou que: *"(…) todas as medidas apresentadas são devidamente quantificadas e as hipóteses de modelização apresentadas (…)"*.

Porém, o Relatório da CGE 2015 continua a não apresentar os impactos financeiros das medidas de consolidação orçamental ([21]).

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.

O MF considerou a recomendação totalmente acolhida e referiu: *"A elaboração do cenário macroeconómico compreende o exercício de elaboração de múltiplos cenários de evolução das variáveis que condicionam as projeções orçamentais, em particular no que concerne à evolução da atividade económica internacional, dos preços de matérias-primas e das taxas de juro, a evolução do mercado de trabalho, bem como a evolução da competitividade da produção interna e o financiamento à economia portuguesa"*.

Os documentos de programação e execução orçamental (ROE 2016, PE 2016/2020 e CGE 2015) continuam a não apresentar a análise dos desvios nas previsões macroeconómicas e orçamentais ([22]).

Alterações orçamentais

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".

O MF, considerando a recomendação totalmente acolhida, alegou que: *"No Parecer sobre a CGE 2014 em sede de acolhimento recomendações do PCGE/2012 (Pág.382), considerou-se a recomendação totalmente acolhida, tendo-se argumentado que: «Durante a execução dos OE, a DGO pronuncia-se sobre os pedidos de reforço de dotações orçamentais no sentido de esgotar plenamente as soluções existentes no âmbito da gestão flexível — quer no plano do orçamento das entidades, quer ao nível do orçamento do programa orçamental — e de utilização das dotações cativas por força da Lei do OE e de outros diplomas. Só em último recurso e na inexistência de soluções alternativas, a DGO emite pareceres no sentido de se reforçarem as dotações orçamentais insuficientes por contrapartida da dotação provisional»"*.

Apesar do alegado, em 2015 a dotação provisional voltou a ser utilizada para reforçar dotações insuficientemente orçamentadas, sobretudo despesas com pessoal (€ 354 M), que não configuram despesas não previsíveis e inadiáveis ([23]).

Receita

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.

O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida alegando: *"O desenvolvimento do Sistema de contabilização das receitas fiscais da AT que irá permitir a interligação com o SGR - Sistema de Gestão de Receitas é um projeto de elevado grau de complexidade e com interdependências com diversos sistemas da AT. (…) este projeto com a publicação da nova lei de Enquadramento Orçamental, e as inerentes alterações que a sua aplicação irá implicar ao nível de toda a estrutura dos sistemas da AT, para poder vir a efetuar o reporte da informação necessária, nomeadamente ao nível das receitas fiscais, encontra-se condicionado (...)"*.

Apesar de o Tribunal insistir, desde 2005, na sua implementação, a interligação dos sistemas próprios dos administradores de receitas ao sistema de contabilização na CGE (*"e-liquidação"*) permanece por estabelecer. Pelas razões que levaram à implementação do *e-fatura*, em poucos meses, é mais do que oportuno que esses administradores também apliquem os princípios e procedimentos que tornaram obrigatórios aos contribuintes por os reputarem essenciais para a eficácia do controlo dessas receitas. Não tendo sido tomadas medidas eficazes para assegurar a interligação recomendada, a recomendação continua por acolher não obstante ter sido reiterada no PCGE 2014 ([24]).

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.

O MF considerou a recomendação acolhida alegando: *"A Circular Série A n.º 1379, designadamente, nos pontos 69 a 75 contém instruções sobre a contabilização das aplicações em títulos da dívida pública. No que respeita aos procedimentos que têm vindo a ser indicados pela DGO, os mesmos têm vindo a ser no sentido da contabilização, em despesa e receita orçamental, da subscrição e reembolsos (respetivamente) de CEDIC (…)"*.

Ora, o procedimento definido pela DGO para contabilizar, em despesa, as subscrições e, em receita, os reembolsos dos CEDIC obsta à relevação integral, nos fluxos de caixa, do saldo de disponibilidades inscrito no balanço. Sublinhando a necessidade de assegurar a consistência desse saldo nos documentos de prestação de contas, o Tribunal tem recomendado procedimentos nesse sentido desde 2014 ([25]). Porém, o procedimento definido pela DGO não acolhe o recomendado pelo Tribunal apesar de o SNC-AP ([26]) determinar que o saldo da demonstração de fluxos de caixa integra caixa e equivalentes de caixa. Não tendo sido aplicado o procedimento recomendado nem outro suscetível de suprir as deficiências detetadas, a recomendação continua por acolher apesar de ter sido reiterada no PCGE 2014 ([27]).

Despesa

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).

O MF invocou que *"O n.º 5 do artigo 12-D da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei nº 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho) estabelece a natureza vinculativa do QPPO, e o n.º 11 do mesmo artigo daquela Lei dispõe que «O desvio aos limites e previsões referidos no presente artigo, 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»"* e considerou a recomendação totalmente acolhida.

Constatou-se que as sucessivas revisões do QPPO implicaram o aumento dos limites para a despesa ([28]).

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.

O MF considerou a recomendação totalmente acolhida e referiu: *"A DGO reitera o entendimento formulado em sede de Seguimento de Recomendações do PCGE2012: quanto ao cumprimento da unidade e universalidade de todos os serviços e fundos autónomos (SFA), 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. Os organismos que cumpram os prazos legais dispõem das condições necessárias ao reporte da sua execução orçamental (…)"*.

Em 2015, a CGE continua a não incluir a execução orçamental de todas as entidades sendo omissa relativamente a três ([29]).

Recomendação 17 — PCGE/2013

A divulgação, para cada ano, dos objetivos fixados para o PMP e a correspondente avaliação.

O MF alegou que a recomendação se encontra parcialmente acolhida, referindo: *"No que se refere à Administração Central, o Relatório CGE inclui um quadro resumo com o cumprimento dos objetivos dos PMP por ministério, em 2013 (quadro 77, pág.161). No âmbito do SEE, o objetivo para este agregado (PMP) decorre diretamente da RCM n.º 34/2008, de 22 de fevereiro. A avaliação do grau do cumprimento dos PMP tem vindo a ser efetuada anualmente aquando do processo de aprovação de contas das empresas"*.

Não têm sido e não foram divulgados os objetivos fixados para o PMP e a correspondente avaliação ([30]).

Aplicação da contabilidade patrimonial na administração central

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.

O MF considerou que a recomendação foi parcialmente acolhida e referiu que *"No âmbito da implementação do SNC-AP, e no sentido de permitir uma rápida implementação em toda a Administração Pública, foi definido um grupo piloto que abrangeu as diversas software houses que, atualmente, asseguram o apoio tecnológico a soluções informáticas de suporte aos referenciais contabilísticos vigentes nas administrações públicas, os ministérios que compunham a estrutura orgânica do XX Governo Constitucional e os diversos referenciais contabilísticos em vigor. A lista final de entidades piloto é constituída por 53 entidades, abrangendo sete referenciais contabilísticos presentes nas administrações públicas. De referir ainda que se encontra publicado o manual de implementação do SNC-AP, o qual constitui um elemento de apoio ao processo de transição, na medida em que contempla, designadamente, a descrição do processo de transição para o SNC-AP, assim como guias de orientação para a aplicação das respetivas normas"*.

Reconhecendo-se os passos já dados para a implementação do SNC-AP, a data inicialmente prevista para a sua total implementação, 01/01/2017, foi diferida para 01/01/2018.

Dívida pública

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.

O MF não se pronunciou sobre a matéria; porém, não existe ainda essa informação na CGE ([31]).

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.

O MF não deduziu alegações sobre a recomendação; no entanto, verificou-se que até 2016, inclusive, a LOE não fixou tais limites ([32]).

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.

O MF não se pronunciou; aquela informação não consta da CGE, embora esteja contemplada no relatório anual do IGCP ([33]).

Fluxos financeiros com o sector público empresarial

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.

O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida: *"Reitera-se o que tem vindo a ser referido sobre os ajustamentos aos classificadores no sentido de os mesmos não serem efetuados de forma avulsa e na medida das necessidades, mas sim integrados no âmbito da implementação da LEO"*.

Porém, o classificador económico das receitas e das despesas públicas permanece inalterado ([34]).

Património financeiro

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.

O MF considera a recomendação parcialmente acolhida: *"A DGO mantém a informação veiculada no contraditório do PCGE 2013 sobre o mesmo tema, do qual se transcreve a resposta à recomendação acima referenciada: «No que se refere à alínea i), a DGO procedeu ao envio de esclarecimentos aos organismos que dirigiram questões»"*.

Não obstante, não foram emitidas instruções para o universo de entidades ([35]).

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.

O MF alegou que *"De acordo com o artigo 9.º do Decreto-Lei nº 209/2000, de 2 de setembro, o modo de aplicação da receita das reprivatizações é definido por despacho do Ministro das Finanças, sendo a afetação da mesma realizada em conformidade com o artigo 16º da Lei nº 11/90, de 5 de abril (Lei Quadro das Privatizações)"*.

A Lei Quadro das Privatizações permanece por alterar ([36]).

Património imobiliário

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.

O MF considerou a recomendação acolhida alegando: *"O Relatório CGE 2015 já contém informação sobre o património imobiliário público. Conforme exposto noutros contraditórios, a DGO mantém o controlo mensal das receitas obtidas com a alienação de imóveis, fornecida pela DGTF, com a informação registada no SGR e/ou SIGO — SFA, alertando os serviços sempre que verifica que alguma receita consignada ainda não está refletida nos sistemas centrais"*.

Porém, dos € 124 M contabilizados como receita obtida, o relatório da Conta apenas reporta € 20 M (16,3%) recebidos com a alienação de património imobiliário promovida pela DGTF. E dos € 404 M contabilizados como despesa incorrida, o relatório da Conta apenas reporta € 3 M (0,7%) pagos para aquisição de património imobiliário promovida pela DGTF. O relatório da CGE 2015 continua assim (como em anos anteriores) sem reportar nem explicar parte importante (96%) das variações patrimoniais ocorridas no exercício. Cingir a apreciação do património imobiliário às operações imobiliárias conduzidas pela DGTF carece de fundamento e coloca em causa a utilidade da informação prestada. Não tendo sido aplicado o procedimento recomendado nem outro suscetível de suprir as deficiências detetadas, a recomendação continua por acolher apesar de ter sido reiterada no PCGE 2014 ([37]).

Operações de tesouraria

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 de fundos desses organismos como operações extraorçamentais.

O MF considerou a recomendação acolhida alegando: *"Na Circular DGO Série A n.º 1384 (Preparação do OE 2017) foram incluídas instruções (pontos 19 e 20) que visam assegurar o reporte integral das operações extraorçamentais."*

A falta dos fundos movimentados fora do Tesouro — *vide na Parte B: 10. Operações 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 resultados dos serviços da administração central. Acresce que a conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE 2015 continua sem relevar a execução orçamental dos SFA. Não tendo sido aplicado o procedimento recomendado nem outro suscetível de suprir as deficiências detetadas a recomendação continua por acolher não obstante ter sido reiterada no PCGE 2014 ([38]).

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.

O MF considera a recomendação parcialmente acolhida alegando: *"Reitera-se que a adequada relevação dos vários fluxos financeiros depende do completo e correto reporte por parte dos organismos"*.

Não contabilizar todas as operações subjacentes aos fluxos financeiros de cada entidade impede o controlo apropriado dessa movimentação em sede de execução orçamental. Existem fontes alternativas de controlo dessa informação (contabilidade do Tesouro e contas dos organismos) que permitem assegurar o registo nos sistemas de contabilização orçamental da totalidade dos fluxos financeiros 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 aplicado o procedimento recomendado nem outro suscetível de suprir as deficiências detetadas a recomendação continua por acolher não obstante ter sido reiterada no PCGE 2014 ([39]).

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.

O MF considera a recomendação acolhida alegando: *"A redação do n.º 8 do artigo 43.º do Decreto-Lei de execução orçamental de 2016 veio alterar as responsabilidades da DGO neste âmbito, colocando-as ao nível do controlo e não da gestão da receita em causa, pelo que a recomendação já não será aplicável."*

A responsabilidade pela gestão ([40]) da receita do Estado decorrente da entrega dos juros auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria ([41]) obriga a DGO, nos termos legais, a assegurar a liquidação dessa receita e a zelar pela sua cobrança no exercício orçamental em que tais juros forem auferidos recorrendo, se necessário, a cobrança coerciva, à semelhança de quaisquer outras dívidas ao Estado ([42]) de quaisquer outros sujeitos de direito. Ora, em 2015, como em anos anteriores, só se verificou a cobrança de juros entregues voluntariamente, pois, mesmo sem ter sido entregue a quase totalidade dos juros, não houve recurso a cobrança coerciva. Ao invocar a colocação das responsabilidades da DGO ao nível do controlo e não da gestão da receita em causa (sem ter imputado a outra entidade a administração da mesma), para procurar justificar não

recorrer à sua cobrança coerciva, o MF está, na prática, a assumir um tratamento favorável das entidades devedoras de receitas do Estado pelo referido incumprimento face aos outros devedores, em contraste flagrante com as consequências gravosas que impõe.

15.3. Recomendações não acolhidas pela Segurança Social

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.

O Ministro do Trabalho, Solidariedades e Segurança Social (MTSSS) informou que, com a publicação dos novos diplomas — LEO e SNC-AP — está "*(…) em processo de avaliação o enquadramento a ser proposto para esta classificação e a definição legal das instituições que integram o perímetro da Segurança Social*".

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE 2007 e reiterada nos subsequentes, não tendo sido ainda publicado nenhum normativo.

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.

O MTSSS informou que se encontra "*(…) em análise a proposta de legislação para cumprimento da recomendação*".

A recomendação foi inicialmente formulada no Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2004, sendo sistematicamente reiterada nos Pareceres subsequentes, sem qualquer acolhimento até ao presente.

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.

O MTSSS informou que "*Atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado, considera-se que esta harmonização será oportuna numa revisão mais global dos mesmos*".

O MF informou que "*(…) nada tem a acrescentar ou a pronunciar-se sobre as recomendações formuladas pelo Tribunal a S.E. o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (…)*".

A recomendação do Tribunal foi inicialmente formulada no PCGE 2008 e de novo reiterada em Pareceres posteriores não havendo evolução relativamente a 2014.

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.

O MTSSS informou que "*Dada a complexidade da matéria, bem como as significativas alterações introduzidas na Lei de Enquadramento Orçamental recentemente aprovada a compatibilização dos normativos terá de ser objeto de estudo aprofundado*".

O MF informou que "*(…) nada tem a acrescentar ou a pronunciar-se sobre as recomendações formuladas pelo Tribunal a S.E. o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (…)*".

Em 2015 não foi registada qualquer alteração pelo que se continua a considerar a recomendação não acolhida.

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.

O MTSSS informou que para o FEFSS se encontra "*(…) em estudo o novo interface (…) já no âmbito dos desenvolvimentos para o SNC-AP*".

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE 2008 e de novo reiterada no PCGE 2010 e Pareceres posteriores, verificando-se que continua a não existir no SIF informação contabilística para nenhuma das entidades (IGFCSS e FEFSS).

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 MTSSS informou que "*Foram desenvolvidos alguns mapas que respondem parcialmente ao solicitado pelo Tribunal de Contas, apesar de limitações técnicas impedirem a efetiva consolidação orçamental no sistema, designadamente:*

- O Equilíbrio de Sistemas/Subsistemas, quer em sede de orçamento, quer de execução do orçamento dos Sistemas e Subsistemas de Segurança Social através do mecanismo de transferências internas;

- Imputação aos Sistemas e Subsistemas de Segurança Social das despesas de administração, quer em sede do Orçamento, quer de execução;

- Execução dos saldos iniciais e integrados".

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE 2008 e de novo reiterada em Pareceres posteriores, permanecendo por acolher, uma vez que o sistema informático continua a não produzir os mapas consolidados exigidos por lei, sendo os mesmos produzidos fora do sistema com recurso a intervenções manuais.

Recomendação 62 — PCGE/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.

O MTSSS informou que "*Neste momento, o módulo de Consolidação Financeira SIF ECCS é utilizado em todas as funcionalidades/potencialidades, isto é, não se afigura possível evoluir no sentido de colmatar insuficiências. De forma a ultrapassar os constrangimentos assinalados deverá ser implementada uma nova solução funcional e tecnológica, já identificada, que resultou do trabalho conjunto do Instituto de Informática e do IGFSS*".

Em 2015, mantiveram-se os constrangimentos no módulo de consolidação, continuando o IGFSS, em paralelo, o método de consolidação manual.

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 MTSSS informou que se encontra "*(…) em estudo a conceção de um novo mecanismo que se enquadre na recomendação (…)*".

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE 2008 e de novo reiterada em Pareceres posteriores, não tendo ocorrido ainda qualquer desenvolvimento face a 2014.

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.

O MTSSS informou que "*(…) continuam em curso os trabalhos de desenvolvimento do novo interface SICC-SIF pelo Instituto de Informática, IP, em articulação com o IGFSS, IP e o ISS, IP, o qual irá contemplar o novo plano de contabilização que consagra o entendimento do Tribunal de Contas*".

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE 2008 e de novo reiterada em Pareceres posteriores, não se registando evolução face a 2014.

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.

O MTSSS informou que já "*Foram desenvolvidos contatos junto da ADC no sentido de melhorar a informação para a contabilização das despesas de formação profissional a relevar no orçamento e conta da Segurança Social, prevendo-se já na elaboração do orçamento para 2017 um registo mais adequado dos encargos com formação profissional*".

Pese embora a informação prestada, em 2015 a recomendação ainda não foi acolhida.

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.

O MTSSS informou que "*Os procedimentos de análise cruzada dos dados de contribuintes nos diferentes subsistemas de informação é complexo. Em colaboração estreita do Instituto de Informática, IP, com o IGFSS, IP, está a ser avaliada a hipótese da metodologia encontrada para os acordos vir a ser progressivamente implementada para as restantes situações*".

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE 2011 e de novo reiterada em Pareceres posteriores. Em 2015, não se registaram evoluções.

Recomendação 70 — PCGE/2013

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social deve diligenciar no sentido de que o princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS seja integralmente cumprido.

O MTSSS informou que "*Durante o exercício de 2016 e 2017 serão reavaliadas, em colaboração com o II, IP, as condições técnicas necessárias para o cumprimento do princípio contabilístico invocado nesta recomendação, no que respeita à relevação dos juros já vencidos de valores em dívida de contribuintes"* e que se encontra "*(…) em curso o levantamento dos respetivos impactos*".

Em 2015, a recomendação ainda não foi acolhida.

Recomendação 71 — PCGE/2013

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança 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).

O MTSSS informou que "*O programa de retificação de saldos que visa corrigir as inconsistências entre o Sistema Integrado de Conta Corrente (SICC) e o Sistema de Informação Financeira (SIF) faz parte do projeto SICC-SIF. Este projeto encontra-se em curso, com o ISS, IP e o IGFSS, IP em ciclos de levantamento de requisitos e desenvolvimento*".

Em 2015, continuou a verificar-se um desvio entre a informação residente nos dois sistemas informáticos, pelo que se considera a recomendação não acolhida.

Recomendação 72 — PCGE/2013

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança 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.

O MTSSS informou que se encontra "*(…) em desenvolvimento o novo Sistema de Informação de Pensões; na nova solução pretende-se que, a qualquer momento, seja possível identificar os movimentos que deram origem ao provisionamento garantindo a obtenção de NISS e Ano/Mês Referência ou outra informação que venha a ser relevante para a justificação da conta*".

Em 2015, o cálculo das provisões continuou a não ter em conta a identificação do beneficiário e a restante informação necessária, pelo que se considera a recomendação não acolhida.

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.

O MTSSS informou que "*O novo regime do FGS foi publicado através do DL n.º 59/2015, de 21 de abril. O IGFSS encontra-se em fase de avaliação, para elaboração de proposta de portaria que fixa os termos de financiamento do FGS*".

O MF informou que "*(…) nada tem a acrescentar ou a pronunciar-se sobre as recomendações formuladas pelo Tribunal a S.E. o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (…)*".

Não obstante a publicação, em 2015, do novo regime do Fundo, a recomendação permanece por acolher.

Recomendação 76 — PCGE/2013

Reitera-se que devem ser concluídos os procedimentos necessários ao tratamento contabilístico adequado dos acordos prestacionais.

O MTSSS informou que "*Encontra-se em curso a integração do novo módulo de Acordos e Planos Prestacionais (APP) com o subsistema de Gestão de Contribuições (GC). Este novo módulo visa substituir o módulo existente em GC resolvendo os constrangimentos atualmente existentes. Prevê-se em 2017 a implementação da componente de pagamentos dos acordos já no novo APP assim como a migração do processo de contabilização do módulo atual para o novo APP*".

Em 2015, a recomendação ainda não se encontrava acolhida.

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.

O MTSSS informou que "*Estão a ser realizadas reuniões entre as partes envolvidas no sentido de se definirem os procedimentos necessários ao cumprimento desta recomendação*". A Ministra da Justiça no âmbito do contraditório informou que "*(…) no que respeita ao conteúdo das decisões dos tribunais, tendo em conta o princípio de separação de poderes constitucionalmente consagrado*", se propõe "*levar ao conhecimento do Conselho da Magistratura as recomendações formuladas (…)*" e no que respeita "*(…) aos procedimentos administrativos, relacionados com a execução das decisões dos tribunais"* o seu Gabinete está a "*trabalhar em soluções para que estas questões sejam ultrapassadas em articulação com o Gabinete do Senhor Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social*".

Não obstante a articulação já estabelecida entre os dois Ministros, em 2015 ainda não foram visíveis resultados.

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.

O MTSSS informou que está em fase de avaliação entre o ISS e o II "*A alteração da aplicação informática de desemprego para emitir uma notificação aos beneficiários nos casos de reanálise/recálculo da prestação em que haja alteração do valor ou período de concessão do subsídio (…)*".

Face à resposta, a recomendação em 2015 ainda não foi acolhida.

16. Conclusões e Recomendações

Em resultado das observações expostas nos pontos antecedentes, fundamentadas nos resultados das auditorias e de outras ações de controlo sobre a execução orçamental realizadas com vista à emissão do PCGE de 2015, formulam-se as seguintes conclusões e recomendações.

Enquadramento macroeconómico e orçamental

O ROE 2015, o PE 2015/2019 e a CGE caraterizaram-se pela insuficiência da informação sobre a relação dos pressupostos macroeconómicos com a orçamentação/execução das receitas e despesas públicas (cfr. ponto 1.2.1).

Recomendação 1 — PCGE 2015

Os documentos de programação orçamental e a CGE devem explicitar de forma completa a relação entre os pressupostos de base macroeconómica, a orçamentação e a execução das receitas e despesas.

A CGE não quantifica os impactos das medidas de consolidação orçamental (cfr. ponto 1.2.2).

Recomendação 2 — PCGE 2015

A CGE deve apresentar de forma quantificada os impactos de cada uma das medidas de consolidação orçamental na execução 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 valores verificados apresentaram desvios face aos pressupostos de natureza macroeconómica e orçamental para 2015 constantes do ROE 2015 e do PE 2015/2019 sem, contudo, ser explicitada a causa e natureza dos desvios, quer nos documentos de programação orçamental subsequentes, quer na CGE (cfr. pontos 1.2.1 e 1.2.2).

Recomendação 3 — PCGE 2015

A análise dos desvios nas previsões macroeconómicas e orçamentais deve ser um dos elementos a reportar nos documentos de programação e execução 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 aprovado sofreu alterações significativas, destacando-se o aumento da previsão da receita efetiva em € 1.242 M (2,0%) e da despesa efetiva em € 2.437 M (3,6%), com destaque para a *aquisição de bens e serviços correntes* em € 1.451 M (11,3%) e para *despesas com pessoal* em € 765 M (5,2%), que agravaram o défice em € 1.195 M (17,6%).

A dotação provisional, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis, foi totalmente utilizada (€ 533 M) para reforçar diversas dotações suborçamentadas, como as *despesas com pessoal*, o que, mais uma vez, evidencia a sua utilização indevida e a inobservância do princípio da especificação, princípio igualmente desrespeitado com a reserva orçamental (cfr. ponto 2).

Recomendação 4 — PCGE/2015

A dotação provisional deve ser utilizada apenas para os fins previstos no n.º 5 do art. 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 (€ 55.528 M) aumenta 3,3% (€ 1.758 M) influenciada pelo acréscimo de 4,9% (€ 1.859 M) nas receitas fiscais (€ 40.123 M) e pelo decréscimo de 19,4% (€ 1.107 M) nas contribuições sociais (€ 4.601 M). A evolução da receita fiscal resulta, sobretudo, dos acréscimos de 7,4% no IVA (€ 1.022 M) e de 15,4% no IRC (€ 701 M) para os quais concorrem, por um lado, o aumento da cobrança e, por outro, a diminuição dos reembolsos. A redução das contribuições sociais decorre do decréscimo de 20,6% na receita da CGA (€ 1.033 M).

O exame das receitas da administração central inscritas na CGE voltou a evidenciar casos relevantes de desrespeito de princípios orçamentais, incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e insuficiências dos sistemas de contabilização e controlo (que permitem omissões materiais e autonomia financeira a entidades que, indevidamente registam receitas do Estado como receitas próprias). Com efeito, persistem em 2015 as principais deficiências detetadas pelo Tribunal (e objeto recorrente das suas recomendações) que constituem limitações importantes para o exame e formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores contabilizados.

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. As contribuições de serviço rodoviário (CSR, entregue à Infraestruturas de Portugal), para o audiovisual (CAV, entregue à RTP) e sobre a industria farmacêutica (CEIF, entregue à Administração Central do Sistema de Saúde) subsistem como exemplos de omissão de receitas do Estado por serem contabilizadas diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado (€ 1.697 M em 2015). Em 2016, a contabilização da CSR e da CEIF foi corrigida mas a CAV (ao contrário

do previsto no OE) e outras receitas continuam incorretamente registadas. Subsistindo deficiências detetadas que afetam receitas com valores materiais, reitera-se:

Recomendação 5 — PCGE/2015

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 as contribuições para o audiovisual e sobre os sacos de plástico leves.

Em 2015 a identificação formal das entidades administradoras de receitas, especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades só foi divulgada cinco meses após o início do exercício orçamental. 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), devendo essa informação ser prévia ao início de cada exercício orçamental. Não estando corrigidas as deficiências detetadas, reitera-se:

Recomendação 6 — PCGE/2015

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 falta de interligação dos sistemas próprios das entidades administradoras de receitas do Estado, ao Sistema de Gestão de Receitas, não assegura a consistência da informação apresentada na CGE com a residente nesses sistemas e inviabiliza o cumprimento de outras normas legais, como a prestação diária da informação. Subsistindo deficiências detetadas, reitera-se:

Recomendação 7 — PCGE/2015

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.

A DGO tem limitado o registo das operações extraorçamentais no Sistema de Gestão de Receitas impedindo a AT de relevar a totalidade das receitas que administra, incluindo a receita extraorçamental a entregar às regiões autónomas e aos municípios (€ 1.919 M em 2015 só para os principais impostos). Para além de subsistir a omissão da quase totalidade dessa receita, a DGO alterou para receita orçamental valores a restituir aos contribuintes que a respetiva entidade administradora (AT) tinha corretamente registado como receita extraorçamental. Ora, como recomendado pelo Tribunal, as contabilidades orçamental e da tesouraria têm de registar integralmente os fluxos financeiros dos organismos da administração central, cabendo à primeira distinguir entre operações orçamentais e extraorçamentais. São os fluxos financeiros de cada entidade (e respetivos saldos) que devem ser conciliados. Desse modo, a existência de saldos extraorçamentais (que, sendo real, deve ser relevada) não impede o necessário equilíbrio entre receita e despesa orçamental. Assim, reitera-se:

Recomendação 8 — PCGE/2015

Que o Governo determine à Direção-Geral do Orçamento que crie as condições necessárias para as entidades administradoras de receitas do Estado poderem registar no Sistema de Gestão de Receitas a totalidade das receitas que administram, incluindo as receitas extraorçamentais (cujos saldos devem ficar relevados e transitar para o exercício seguinte).

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 em tempo útil, subsiste a omissão do Fundo de Contragarantia Mútuo, Sistema de Indemnização aos Investidores e Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, cujas receitas e correspondentes despesas não integram a conta consolidada da administração central. Subsistindo as deficiências detetadas reitera-se:

Recomendação 9 — PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para que sejam incluídas no Orçamento e na Conta, e devidamente classificadas, 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) constantes da lista divulgada pelo Instituto Nacional de Estatística, designadamente no que se refere às entidades que integram o sector institucional das Administrações Públicas.

Em 2015 verificou-se ainda a indevida classificação como EPR do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Resolução, os quais nos termos da LEO, são fundos da administração central, prévia e independentemente da sua inclusão pelo INE como Entidades do Sector Institucional das Administrações Públicas. Assim, recomenda-se:

Recomendação 10 — PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para os organismos da administração central não serem indevidamente consideradas no Orçamento do Estado e na correspondente Conta Geral do Estado como entidades públicas reclassificadas.

Não obstante a imposição legal de registar todos os fluxos financeiros, subsistem organismos da administração central que não reportam a execução de operações extraorçamentais e constrangimentos técnicos dos sistemas de informação que obstam à adequada relevação dessas operações na CGE. Tais deficiências conduzem ao incumprimento de normas legais e desrespeitam os princípios orçamentais da universalidade e da especificação. Subsistindo as deficiências detetadas reitera-se:

Recomendação 11 — PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, emita e divulgue instruções para que as operações extraorçamentais dos organismos da administração central sejam integralmente reportadas.

O registo e reporte integrais das operações extraorçamentais não obriga à sua inscrição orçamental (quer na receita quer na despesa). Tal exigência gera inconsistências com os sistemas contabilísticos locais, tanto atualmente (segundo as regras do POCP e POC sectoriais) como no futuro, visto colidir com o SNC-AP que determina um tratamento diferenciado para estas receitas (despesas) ao não prever as correspondentes contas de previsões (dotações) iniciais e corrigidas. Como o Tribunal tem recomendado, deve ser assegurado o registo integral das operações extraorçamentais eliminando, meramente, os constrangimentos técnicos identificados. Subsistindo as deficiências detetadas reitera-se:

Recomendação 12 — PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, elimine os constrangimentos técnicos dos sistemas de informação que obstam à adequada relevação das operações extraorçamentais e que geram inconsistência entre a informação dos sistemas contabilísticos locais dos organismos da administração central e a informação que suporta a Conta Geral do Estado.

A CGE continua sem apresentar resultados quantitativos do combate à fraude e à evasão fiscais e o Relatório que, nesse âmbito, o Governo apresentou à Assembleia da República não discrimina os valores das liquidações adicionais e das coletas recuperadas por imposto como exigido pela lei. Essa falta de informação não tem permitido concluir sobre a evolução desse combate nem sobre a receita fiscal daí decorrente. Com efeito, os resultados mais relevantes que constam do Relatório de 2015 referem apenas, em matéria de liquidações e cobranças, os montantes da cobrança coerciva (€ 1.286 M), da cobrança resultante de processos de contraordenação concluídos em 2015 (€ 331 M) e da emissão de notas de cobrança

de IRC na sequência de correções da inspeção tributária (€ 419 M). Ora, a cobrança coerciva é de dívidas não pagas por cobrança voluntária, as coimas não são coletas recuperadas e a emissão de notas de cobrança corresponde a valores liquidados e não cobrados. Não sendo os montantes referidos apenas imputáveis ao referido combate continua por cumprir a exigência legal de explicitar os seus resultados. Porém, a AT passou a prestar informação ao Tribunal neste âmbito segundo a qual a respetiva receita fiscal totaliza € 239 M em 2015 (mais € 60 M e 33,8% do que em 2014) confirmando a incorreção da constante do referido Relatório. Subsistindo falta de informação sobre esta matéria, recomenda-se:

Recomendação 13 — PCGE/2015

Que o Governo passe a reportar a receita fiscal decorrente do combate à fraude e à evasão cuja informação é legalmente exigida e passou a ser prestada pela Autoridade Tributária e Aduaneira ao Tribunal.

A progressiva transferência de tarefas, em regra confiadas à AT, levou os contribuintes a assumir gradualmente maiores custos para o cumprimento das suas obrigações fiscais, com consequências diretas e imediatas na sua atividade económica, situação agravada pelo aumento da tributação. Subsistindo falta de informação sobre esta matéria, reitera-se:

Recomendação 14 — PCGE/2015

Que o Governo determine à Autoridade Tributária e Aduaneira que discrimine os custos associados ao cumprimento das obrigações tributárias impendentes sobre os sujeitos passivos e realize uma análise comparativa desses custos com os de outros estados-membros da União Europeia (v.g. Espanha, França, Reino Unido) concluindo sobre a sua adequação, necessidade e proporcionalidade.

Das insuficiências detetadas e recorrentemente assinaladas pelo Tribunal na contabilização das receitas do Estado, incluindo o incumprimento do regime legal em vigor desde 2001, decorre a manifesta subavaliação do saldo das receitas por cobrar que consta da CGE (€ 14.228 M).

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. Atenta a prevalência legal das receitas gerais sobre as receitas consignadas e subsistindo deficiências detetadas, reitera-se:

Recomendação 15 — PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, confirme formalmente que os organismos da administração central com autonomia financeira dispõem efetivamente de receita própria (o produto das transações provenientes do exercício da atividade mercantil em regime de concorrência, bem como os montantes que correspondam à contraprestação do serviço prestado) para cobertura das respetivas despesas, nos termos legais (sem prejuízo das situações excecionais legalmente previstas).

Implementação da Entidade Contabilística Estado (cfr. Caixa 2)

A implementação da ECE é fundamental para concretizar, a partir de 12/09/2018, o modelo definido na nova LEO, pela materialidade financeira das operações que a constituem (€ 118 mil M, considerando o resultado da execução orçamental do Estado em 2015) e consequente impacto na CGE.

O exame realizado concluiu que o processo de implementação não está definido nem integralmente calendarizado, cingindo-se ao projeto piloto que visa a elaboração de um balanço de abertura mas que não comporta todas as operações contabilísticas que integrarão a ECE. O atraso no desenvolvimento do projeto é importante e é suscetível de ser agravado, uma vez que foi decidido recorrer a contratação externa para o desenvolvimento de oito das dez atividades previstas no cronograma do projeto.

Salienta-se, ainda, o não envolvimento da AT, da DGTF (entidades às quais compete contabilizar receitas e despesas da ECE) e do IGCP (entidade gestora da tesouraria do Estado) patente na composição da equipa do projeto (apenas elementos da DGO) não obstante a elaboração do balanço de abertura suscitar, desde já, o envolvimento dessas entidades na definição do modelo conceptual da ECE e na identificação dos requisitos da sua implementação.

Recomendação 16 — PCGE/2015

Que o Governo, assegure a integral calendarização do processo de implementação da Entidade Contabilística Estado e a definição clara dos responsáveis pelo processo, dos objetivos e metas intermédias a cumprir bem como a intervenção das entidades que atuam como agentes do Estado (designadamente, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças, a Autoridade Tributária e Aduaneira e a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública) na definição do modelo conceptual e na identificação dos requisitos da sua implementação.

Despesa (cfr. ponto 3.3)

A despesa consolidada da administração central, excluindo *ativos e passivos financeiros* cifrou-se em € 61.789 M (com os *ativos* e *passivos financeiros* considerados e diferenças de consolidação ascendeu a € 65.754 M — cfr. ponto 3.4). Por programas, destacam-se: Solidariedade, emprego e segurança social (€ 19.652 M), Saúde (€ 9.602 M) e Gestão da dívida pública (€ 7.097 M), que, no seu conjunto, representam 58,5% da despesa.

A execução dos 15 programas orçamentais é relevada na CGE essencialmente quanto aos recursos financeiros utilizados, única informação disponibilizada para três programas. Apenas três apresentam os resultados obtidos, partindo dos objetivos, indicadores e medidas de política económica. Nos restantes nove são mencionados objetivos ou orientações políticas, mas não são identificados indicadores de medida, nem quantificado o seu cumprimento. A orçamentação por programas, visando focar a discussão do orçamento e da sua execução nos resultados obtidos com os recursos utilizados, mediante a avaliação do cumprimento de indicadores relevantes, carece ainda de desenvolvimentos significativos (cfr. ponto 3.3.2).

Recomendação 17 — PCGE/2015

Que o Governo, nos programas orçamentais, fixe objetivos claros e indicadores relevantes que permitam o seu reporte, monitorização e avaliação na CGE.

Na despesa por natureza destacam-se as *transferências correntes*, *de capital* e *subsídios* (€ 26.579 M, 43,0% do total), as *despesas com pessoal* (€ 15.218 M, 24,6%), a *aquisição de bens e serviços* (€ 8.739 M, 14,1%) e os *juros e outros encargos* (€ 7.817 M, 12,6%). Os *ativos financeiros* considerados, após correções, totalizaram € 3.380 M, com destaque para a resolução do Banif (€ 2.255 M), e os *passivos financeiros* da Parvalorem, Parups e Parparticipadas € 478 M.

A fiabilidade destes valores encontra-se afetada pelo incumprimento de princípios orçamentais, nomeadamente, os da universalidade, da anualidade, bem como pela ausência de informação fiável que permita consolidar (eliminar) todas as operações materialmente relevantes entre as entidades do subsector (cfr. pontos 3.3.1, 3.3.2 e 3.3.4).

A despesa consolidada comparável, excluindo *ativos e passivos financeiros* e corrigida de erros de classificação económica, foi de € 60.332 M, menos € 989 M (-1,6%) face ao ano anterior. As diminuições mais significativas ocorreram nas *transferências correntes* (€ 434 M, com uma redução de € 402 M nas destinadas à *segurança social*) e nas *despesas com pessoal* (€ 363 M, para o que contribuiu o fim, em 2014, do programa de rescisões por mútuo acordo, tendo, por isso, as *indemnizações por cessação de funções* diminuído € 214 M). Em sentido contrário, os maiores aumentos de despesa verificaram-se na *aquisição de bens de capital* (€ 352 M, dos quais € 177 M nas concessões rodoviárias e € 129 M no IP4 Túnel do Marão). Quanto aos *ativos financeiros* considerados, diminuíram € 3.846 M, com destaque para as verbas orçamentais para a resolução do BES (€ 3.900 M), em 2014 e do Banif (€ 2.255 M) em 2015.

A análise da evolução da despesa entre 2014 e 2015 é afetada especialmente pelo alargamento do universo da administração central a 95 NEPR. Este alargamento, se bem que tenha um impacto reduzido no total da despesa consolidada, alterou significativamente a sua composição por clas-

sificação económica, diminuindo as *transferências* e os *ativos financeiros* e aumentando especialmente as *despesas com pessoal* (cfr. pontos 3.3.2 e 3.3.4.5).

O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) é uma medida disciplinadora das finanças públicas, que visa estipular, para os quatro anos seguintes, limites vinculativos à despesa, fixando: para o primeiro ano a despesa financiada por receitas gerais de cada programa orçamental; no segundo ano para cada agrupamento de programas; e nos dois últimos anos para o conjunto dos programas. Em 2015, tal como nos anos anteriores, estes limites foram sucessivamente alterados (cfr. ponto 3.3.3.1).

Recomendação 18 — PCGE/2015

Deve ser respeitada a natureza vinculativa dos valores fixados no QPPO nas suas diferentes dimensões (programas, agrupamentos de programas e conjunto de todos os programas).

A CGE continua a não abranger todos os serviços que deveriam ser incluídos no seu perímetro (cfr. ponto 3.2.1.2 e 3.3.4.1), nem a integrar toda a despesa dos serviços incluídos, por ter sido efetuada a compensação entre receitas e despesas (cfr. ponto 3.3.4.4). Assim, foram violados, respetivamente, os princípios da universalidade e da não compensação.

Recomendação 19 — PCGE/2015

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 e assegurado o cumprimento dos princípios e regras orçamentais.

A CGE 2015 evidencia os "pagamentos efetuados", o que abrange o pagamento de dívidas de anos anteriores e exclui a despesa por pagar no final do ano. Esta, segundo o Relatório da Conta, ascendia a € 418 M na administração central. A fiabilidade deste valor não está assegurada, por não abranger todos os serviços da administração central, por existirem contas a pagar não reportadas e por a informação reportada ser, muitas vezes, provisória (cfr. ponto 3.3.4.2.1).

Recomendação 20 — PCGE/2015

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 há mais de 90 dias ascendiam a € 485 M (cfr. ponto 3.3.4.2.1). Considerando as consequências económicas, financeiras e sociais do atraso nos pagamentos, o Tribunal torna a recomendar:

Recomendação 21 — PCGE/2015

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.

No final de 2015 o prazo médio de pagamentos (PMP) ponderado da administração direta e indireta do Estado era de 22 dias, segundo os dados reportados. A fiabilidade deste indicador não está assegurada, por depender da correção das contas a pagar reportadas pelos serviços. Não foi localizada no sítio da DGO a avaliação dos objetivos para o PMP de 2015 por entidade (nem a correspondente fixação de objetivos para 2016, prevista no Programa Pagar a Tempo e Horas) (cfr. ponto 3.3.4.2.1).

Recomendação 22 — PCGE/2015

A fixação e a divulgação, para cada ano, dos objetivos para o PMP de cada entidade e a correspondente avaliação.

A CGE continua a evidenciar como despesa paga as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos, embora parte tivesse por objetivo a transição / utilização no ano seguinte e não o pagamento de despesas durante o ano económico em que foram requisitadas.

Em 2015 as reposições não abatidas nos pagamentos dos SI registadas na CGE ascenderam a € 125 M (dos quais € 95 M deram origem à abertura de créditos especiais) e os saldos da gerência anterior dos SFA financiados por receitas gerais a € 220 M, factos que 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 aos pagamentos de 2015, os montantes repostos entre 01/01 e 31/07/2015 nos SI ascendiam a € 214 M e os saldos da gerência anterior de SFA financiados por receitas gerais a € 347 M, estando a despesa dos SI de 2015, pelo menos, sobrevalorizada nestes montantes.

Estas práticas constituem uma violação do princípio da anualidade, com efeito na despesa do subsector dos SI e, no caso da abertura de créditos especiais, também sobrevalorização da receita (cfr. ponto 3.3.4.2.2):

Recomendação 23 — PCGE/2015

O estrito cumprimento das disposições sobre o pedido de libertação de créditos que constam do decreto-lei de execução orçamental, em particular nos casos de requisição de verbas orçamentais para integração nas dotações do ano seguinte ou a transitar como saldo de gerência, dados os seus efeitos na transparência das contas públicas, no défice da CGE de cada ano e na tesouraria do Estado.

Verificaram-se erros de classificação económica, especialmente praticados por novas EPR ou em operações atípicas às atividades dos serviços. Catorze entidades apresentavam mais de 20% das suas despesas em classificações de caráter residual. São situações que não cumprem o princípio da especificação (cfr. ponto 3.3.5.3).

Recomendação 24 — PCGE/2015

Um maior acompanhamento das entidades que entraram recentemente no perímetro orçamental, bem como das operações atípicas de montante significativo, de forma a diminuir a ocorrência de erros materialmente relevantes na classificação da despesa.

Recomendação 25 — PCGE/2015

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.

Na inscrição orçamental da despesa as indemnizações compensatórias são, desde 2014, pagas pelo programa orçamental/ministério onde a entidade recebedora está integrada, porém, as pagas a entidades não reclassificadas nas administrações públicas continuam a ser asseguradas pelo PO03 - Finanças e administração pública, embora a atividade desenvolvida se insira no âmbito de outros programas orçamentais. Foram detetados erros e inconsistências nos mapas e quadros relativos à despesa da administração central por programas, bem como na reclassificação da despesa de 2014 para efeitos da sua comparação com 2015 (cfr. pontos 3.3.4.5 e 3.3.4.6).

Recomendação 26 — PCGE/2015

Melhorar a coerência da inscrição orçamental da despesa e a análise da informação que interessa relevar nos mapas e quadros da CGE, melhorando a sua consistência e comparabilidade.

Consolidação da administração central (cfr. ponto 3.4)

Excluindo operações com *ativos* e *passivos financeiros*, da consolidação da conta da administração central resulta a receita consolidada de € 55.498 M, a despesa de € 61.896 M e o consequente saldo de €-6.398 M [diferindo do que consta da CGE 2015 - Mapa XXIII (€ -6.337 M) por terem sido consideradas necessárias correções às classificações económicas]. Porém, o impacto global das operações com ativos e passivos financeiros a considerar (€-3.416 M) faz com que esse saldo global passe para €-9.814 M (cfr. ponto 3.4.1).

Implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) (cfr. caixa 3)

O SNC-AP, aprovado pelo Decreto-Lei 192/2015, revogou o POCP e os planos de contas sectoriais, com efeitos a 01/01/2017 e previu a sua aplicação experimental por entidades piloto em 2016. Simultaneamente, foi aprovada uma nova LEO, determinando: i) que o OE e a CGE, a partir de 2019, incluam demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsectores da administração central e da segurança social; ii) a revisão de legislação relativa à arquitetura orçamental e financeira do Estado e a criação da ECE, constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado.

O Tribunal tem vindo e continua a alertar para a ausência de estratégia, liderança e coordenação global do processo de implementação do SNC-AP, da sua articulação com aspetos previstos na nova LEO e para o atraso na aplicação do SNC-AP nas entidades piloto, constatando-se que a maioria não está preparada para implementar este normativo no prazo fixado.

O Ministro das Finanças reconheceu que não estão asseguradas as condições técnicas, legais e institucionais para a entrada em vigor do SNC-AP a 01/01/2017, pelo que está a ser preparada legislação a fixar um novo prazo, para 01/01/2018, e a determinar a obrigação de elaboração de uma estratégia de disseminação e implementação do SNC-AP no ano de 2017.

A informação recolhida reforça as conclusões plasmadas no Relatório de Auditoria 13/2016- 2.ª S, continuando a ser necessário tomar medidas pertinentes e em tempo oportuno, que assegurem o cumprimento do novo calendário fixado, iniciando a utilização do SNC-AP por todas as entidades abrangidas a 01/01/2018, sem comprometer o objetivo de médio prazo de elaborar as demonstrações financeiras previsionais do OE 2019 e as respetivas demonstrações financeiras na CGE. Assim, o Tribunal reitera:

Recomendação 27 — PCGE/2015

A estratégia de implementação do SNC-AP deve incluir a definição clara dos responsáveis pela liderança do processo, objetivos e metas intermédias, bem como a definição dos meios (recursos humanos, organizativos e suporte informativo) que permitam o cumprimento das novas metas fixadas nos diplomas legais para toda a administração central e segurança social, tendo em vista não só a produção de demonstrações financeiras individuais, mas também as demonstrações financeiras consolidadas.

Dívida pública (cfr. ponto 4)

Dívida financeira (cfr. ponto 4.1)

O valor nominal da dívida não consolidada do subsector dos SI, em 31/12/2015, era de € 226.363 M e, em 1/01/2015, de € 218.052 M. Na CGE 2015 (mapa XXIX), o correspondente valor, em 1/01/2015, está subvalorizado em € 925,2 M, no essencial, em resultado das contas-margem apresentarem valor nulo no início de 2015, quando nesta data o seu valor era de € 925,6 M (cfr. 4.1.1.1).

O mapa XXIX da CGE apresentou pela primeira vez, em acolhimento da recomendação do Tribunal, o *stock* da dívida em moeda estrangeira nas divisas (SI), bem como o seu contravalor em euros (cfr. pontos 4.1.1.1 e 4.1.1.4).

No que respeita aos contratos de derivados financeiros (SI), avaliados ao justo valor, passaram de € 1.300 M em 31/12/2014 para € 2.552 M em 31/12/2015, valor que não se encontra na CGE 2015. Porém, apresentou pela primeira vez e em acolhimento da recomendação do Tribunal, no mapa XXIX, os valores a pagar e a receber, no início e no final do ano e por tipo de derivado financeiro (cfr. ponto 4.1.1.1).

A dívida consolidada, em valor nominal, do subsector dos SI não foi apresentada na CGE e em 31/12/2015 era de € 205.767 M, valor que compara com € 197.127 M no início do mesmo ano (cfr. ponto 4.1.1.3).

No subsector dos SI a receita resultante das emissões de 2015 foi de € 71.855 M (na CGE € 74.822 M). A despesa com amortizações foi de € 63.043 M (igual na CGE), de juros foi de € 7.063 M (na CGE € 7.025 M) e outros encargos correntes da dívida foi de € 67 M (igual na CGE).

No que respeita ao valor nominal das amortizações de dívida em moeda estrangeira (SI), a CGE (mapa XXIX) continuou a não refletir com transparência o seu contravalor em euros. E no que respeita aos fluxos de despesa associados à dívida, relativamente aos juros, a Conta contém algumas deficiências, como o uso de classificações económicas que não identificam corretamente o sector económico dos detentores dos títulos consolidados e certificados de renda perpétua, bem como a classificação dos juros das OT — Nacionalizações e Expropriações como transferências correntes (cfr. ponto 4.1.1.2).

No ano em apreço, a principal fonte de financiamento foi a emissão de OT. Em valores consolidados a dívida representada por OT passou de € 79.855 M, em 31/12/2014, para € 90.873 M, em 31/12/2015. Também a dívida a retalho, representada por CA e CT, deu um contributo positivo para o financiamento do ano, passando de € 17.189 M, em 31/12/2014 para € 20.720 M em 31/12/2015. Ao contrário dos últimos anos, os empréstimos do PAEF sofreram uma redução, em resultado da amortização parcial antecipada do empréstimo do FMI no valor de DSE 6.579 M, 29% do valor em dívida em 31/12/2014 (cfr. ponto 4.1.1.4).

O mapa XXIX da CGE continuou a não incluir o *stock* da dívida dos SFA, o que constitui uma lacuna grave porque, neste subsector foram identificadas 46 entidades com dívida financeira para as quais se apurou, mediante inquérito, que o valor nominal do capital em dívida em 31/12/2014 era de € 39.156 M, passando para € 37.834 M em 31/12/2015 (- 3,4%). Porém, os fluxos financeiros associados ao correspondente serviço de dívida estão incluídos nos mapas de receita e despesa (cfr. ponto 4.1.2.1).

O justo valor dos contratos de derivados financeiros, relativos a seis empresas, com destaque para a Metropolitano de Lisboa e a Metro do Porto, era de € -1.439,2 M, em 31/12/2015, tendo aumentado € 132,9 M (8,5%) durante o exercício. Estas operações originaram € 43,1 M de encargos líquidos com juros e € 14 M de encargos com amortizações antecipadas. Continuam suspensos os pagamentos associados a um conjunto de operações em contencioso. Em caso de desfecho desfavorável, a despesa resultante será significativa (cfr. ponto 4.1.2.1).

No subsector dos SFA, as receitas de passivos financeiros registadas na CGE estão sobrevalorizadas em 56% (€ 5.219 M na CGE contra € 2.299 M apurados pelo Tribunal) e as despesas da mesma natureza subvalorizadas em 2,7% (€ 3.377 M na CGE contra € 3.467 M apurados pelo Tribunal). A despesa corrente com o serviço da dívida está subvalorizada em € 289,6 M (47%), com destaque para os juros da dívida pública cuja despesa foi de € 907 M, estando registados na CGE apenas € 617 M. Consequentemente, o total da receita dos SFA indicado nos mapas V e VI, € 50.242 M, está subvalorizado em € 31 M e o total da despesa dos SFA indicado nos mapas VII, VIII e IX, € 43.413 M, está subvalorizado em € 20 M (cfr. ponto 4.1.2.1).

Tal resulta de numerosas incorreções de classificação económica, de omissões e de compensações de receita e despesa que violaram o princípio estabelecido no art. 6.º da LEO, com particular relevância no que aos novos SFA diz respeito. De entre as incorreções, salienta-se a relativa à classificação da receita proveniente de aumentos de capital de EPR, que na CGE foi considerada como receita de passivos financeiros, empolando em € 2.906 M estas receitas. O argumento de inexistência de classificação específica levaria à utilização da classificação residual, outras receitas de capital, e não a considerar passivo o que de facto são recursos próprios das empresas.

Recomendação 28 — PCGE/2015

Deve ser usado o maior rigor na classificação de fluxos associados à dívida pública direta e no apuramento dos valores que constam da CGE.

Recomendação 29 — PCGE/2015

Deve ser revisto o classificador da receita, mediante a criação de rubrica própria para a receita proveniente de aumentos de capital.

A despesa por programas, apresentada no mapa XV da CGE, omite os encargos com a dívida da generalidade dos SFA pelo que o valor imputado ao P-004 Gestão da dívida pública está subvalorizado em € 4.370 M.

A dívida consolidada do subsector dos SFA, isto é, a dívida a entidades exteriores ao perímetro da CGE, era em 31/12/2015 de € 19.497 M, tendo diminuído € 2.303 M (10,6%) face ao final de 2014. Registaram-se diminuições em todos os tipos de dívida considerados: empréstimos 10,2%, títulos 11,1% e locações financeiras 8,6%. Os instrumentos de médio e longo prazo continuaram a ser os mais relevantes e o peso dos títulos no total do valor da dívida foi de cerca de 59%. Esta dívida estava concentrada num pequeno número de entidades: sete empresas — Parpública (22%), Infraestruturas de Portugal (18%), Parvalorem (13%), Metropolitano de Lisboa (123%), CP (6%), Metro do Porto (7%), Parque Escolar (5%) — representavam em 31/12/2015, 85% do total da dívida consolidada dos SFA (cfr. ponto 4.1.2.2).

O valor nominal da dívida consolidada do Estado (SI, SFA e SS) apurado pelo Tribunal era de € 225.264 M em 31/12/2015, o que representou um aumento de € 6.336 M (2,9%) em relação ao final do ano anterior. A dívida consolidada e os encargos a ela associados não foram apresentados na Conta.

O RCGE apurou o valor de € 7.004 M para o acréscimo de endividamento global líquido sem explicitar os conceitos e as fontes da informação utilizados. Trata-se de um apuramento destinado a verificar o cumprimento de um limite fixado na LOE e, sobre este tema, o Tribunal já se pronunciou no sentido da necessidade de clarificação dos conceitos de "dívida pública direta do Estado" e de "acréscimo de endividamento líquido", utilizados na fixação de limites pela AR, por forma a eliminar as ambiguidades que nos anos recentes, em particular desde o alargamento a EPR do âmbito do OE, têm impedido a verificação daqueles limites (cfr. ponto 4.1.3).

Recomendação 30 — PCGE/2015

A CGE deve evidenciar o stock da dívida consolidada do Estado, bem como os encargos com juros consolidados que lhe estão associados.

Desde 2011 que o Estado mantém saldos de Tesouraria significativamente elevados; em 2015 manteve cerca de € 13.856 M de saldo médio diário de depósitos na Tesouraria central do Estado (em 2014 fora de € 17.377 M), cujo custo líquido atingiu os € 210 M (€ 342 M em 2014) (cfr. ponto 4.1.4).

Recomendação 31 — PCGE/2015

Face à dimensão dos custos apurados e à manifesta dificuldade em quantificar os benefícios obtidos, recomenda-se que em futuros relatórios da CGE sejam identificados os custos anuais com a manutenção destes saldos, bem como explicitados os eventuais benefícios.

Garantias do Estado (cfr. ponto 4.2)

No final de 2015 as responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias a financiamentos totalizavam € 24.085,5 M e as de seguros de crédito e similares € 961,4 M, reduzindo-se em € 1.292,2 M (-5%) face às registadas no ano anterior (cfr. ponto 4.2)

Em 2015 as novas garantias concedidas pelo Estado a operações de financiamento totalizaram apenas € 411,9 M, sendo todas ao abrigo do regime geral. Nestas inclui-se uma nova garantida concedida ao Fundo de Contragarantia Mútuo, no montante de € 80,7 M, destinada, mais uma vez, a substituir parcialmente e a título excecional, a dotação de capital que o Estado deveria realizar no Fundo. No âmbito dos seguros de crédito e similares foram concedidas garantias no total de € 228,9 M (cfr. ponto 4.2.1).

Nos SFA, o Fundo de Resolução concedeu uma garantia à empresa Oitante, no valor de € 746 M, inserida no processo de resolução do Banif (cfr. ponto 4.2.1).

Foi ainda autorizada uma contragarantia do Estado ao Fundo de Resolução, no montante de € 746 M e uma garantia ao Fundo de Contragarantia Mútuo, no montante de € 126,3 M, cuja formalização veio a ocorrer no início de 2016 (cfr. ponto 4.2.1).

Foram cumpridos os limites para a concessão de garantias pelo Estado fixados pela LOE para 2015. As execuções de garantias a operações de financiamento implicaram pagamentos no total € 32,5 M, envolvendo a Europarque, a Parque Expo e o FCGM, e a seguros de crédito e similares, € 3,9 M (cfr. ponto 4.2.5).

As responsabilidades no final do ano por garantias prestadas ao sistema financeiro mantiveram-se em € 3.500 M, sendo todas respeitantes ao Novo Banco (anterior BES); as relativas às sociedades veículo do ex-BPN totalizavam cerca de € 3.097,8 M (cfr. 4.2.1).

O saldo global entre receitas e despesas foi positivo em € 131 M, em virtude, essencialmente, das recuperações promovidas através da dação em cumprimento do Complexo Europarque, do Oceanário de Lisboa e do Pavilhão de Portugal, e das comissões de garantia recebidas (cfr. ponto 4.2.4).

Dívida não Financeira (cfr. ponto 4.3)

Os dados sobre a dívida não financeira que constam da CGE não são rigorosos, quer no que toca ao universo das entidades abrangidas (não inclui as EPR), quer no que respeita aos valores que servem de base ao apuramento realizado pela DGO (cfr. ponto 4.3).

Em 31/12/2015 a dívida não financeira a fornecedores externos da totalidade das entidades do SNS, incluído hospitais empresarializados, era cerca de € 1.765 M e a dívida não financeira das EPR (excluindo as do SNS) relativa a "*Passivos não financeiros*" cerca de € 204,6 M (cfr. pontos 4.3.2 e 4.3.3).

Recomendação 32 — PCGE/2015

A CGE deve incluir informação sobre a dívida não financeira das EPR, incluindo as que pertencem ao SNS.

Fluxos financeiros com a União Europeia (cfr. ponto 5)

Em 2015, registaram-se transferências de € 2.420,6 M da UE para Portugal e de € 1.744,8 M de Portugal para a UE. O saldo dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE (€ 675,8 M) registou uma redução face a 2014 no montante de € 2.407,4 M, devido, no essencial, ao decréscimo dos fluxos financeiros provenientes da UE em € 2.480,9 M (-50,6%) (cfr. ponto 5.1).

Apesar da boa prática registada quanto à decisão de se pagar condicionalmente os montantes solicitados pela Comissão, continuaram a verificar-se atrasos nos pagamentos, o que faz onerar o Estado Português em encargos acrescidos

Recomendação 33 — PCGE/2015

Os recursos próprios devem ser pagos tempestivamente de modo a evitar onerar o Estado com juros.

A CGE 2015 continua a não evidenciar todos os fundos recebidos da UE devido à ausência de comunicação à DGO de valores recebidos diretamente da Comissão Europeia por parte de um número significativo de beneficiários públicos (cfr. 5.3.1). Assim, reitera-se a recomendação formuladas em anos anteriores:

Recomendação 34 — PCGE/2015

Deve ser adequadamente promovido e assegurado o dever de informação sobre os recursos recebidos diretamente da União Europeia pelas diversas entidades sujeitas à disciplina orçamental.

Verificam-se também divergências entre os valores constantes do quadro 74 da CGE e os valores reportados pelo IGCP e pela Agência Nacional para a Gestão do Programa ERASMUS+ Educação e Formação, denotando necessidade de maior articulação entre a DGO, o IGCP e as entidades de intermediação dos fundos europeus (cfr. 5.3.1). Assim, recomenda-se:

Recomendação 35 — PCGE/2015

A DGO deve melhorar a articulação com as entidades intervenientes na receção dos fundos europeus, por forma a evidenciar esses fluxos com rigor na CGE.

A CGE de 2015 inclui informação detalhada por fundos europeu no mapa 22 — "Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados", no mapa 31 "Discriminação das receitas e despesas dos Serviços e Fundos Autónomos", nos mapas 53 a 62 respeitantes aos "Projetos" 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 europeus (cfr. 5.3.1). Recomenda-se assim:

Recomendação 36 — PCGE/2015

A CGE deve conter informação agregada sobre a execução dos programas orçamentais por fundo europeu.

A análise comparativa dos dados da execução orçamental dos fundos europeus na CGE com a reportada pelas Autoridades de Certificação evidencia diferenças significativas. De acordo com o modelo preconizado pela DGO, estas divergências podem resultar de pagamentos sem cofinanciamento público nacional e, consequentemente, sem expressão orçamental, ou podem advir da sua incorreta classificação pelos serviços que movimentam este tipo de fundos, sendo necessário para o correto apuramento desta situação a existência de informação detalhada sobre as operações extraorçamentais no domínio dos fundos da UE (cfr.5.3.1). Recomenda-se, por isso:

Recomendação 37 — PCGE/2015

Na CGE, no domínio dos fundos europeus, deve existir informação detalhada sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental.

As fontes de financiamento comunitárias definidas para 2015 comprometem o correto registo das operações relacionadas com o novo período de programação e com os anteriores (cfr. 5.3.1). Assim, recomenda-se:

Recomendação 38 — PCGE/2015

A revisão das fontes de financiamento relativas aos fundos europeus, bem como a emissão de orientações para a sua correta utilização.

No final do segundo ano do período de programação 2014-2020 (Portugal 2020), os FEEI com despesa validada, no montante global de € 1.126,5 M, refletem uma taxa de execução acumulada muito baixa (4,4%), embora o FEADER e o FSE apresentem níveis de execução superiores (13,5 e 6,8%, respetivamente).

Relativamente à execução dos programas operacionais do período de programação 2007-2013, a taxa de execução acumulada do QREN foi de 98,9%. Nos programas dedicados ao desenvolvimento rural registavam-se igualmente taxas próximas dos 100% - PRODER, 99,6%; PRORURAL, 97,2%; PRODERAM, 94,9% e PRRN, 101,1%. O PROMAR registou uma taxa de execução mais baixa (86,6%), mas a respetiva execução foi prolongada até 31 de março de 2017. É de notar que a referida taxa de execução foi calculada sobre a dotação corrigida do programa, devido às sucessivas anulações automáticas ocorridas entre 2012 e 2014.

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 € 3.566 M (€ 3.913 M para o SPE e € 347 M proveniente do SPE) (cfr. ponto 6).

Nas despesas salientam-se os *empréstimos* (líquidos de reembolsos), os *aumentos de capital* (€ 3.688 M) e as *indemnizações compensatórias* (€ 97 M). Às empresas de transporte e infraestruturas rodo-ferroviárias foram entregues os maiores montantes (€ 2.909 M) ([43]), seguindo-se a Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas (€ 461 M) e a Parpública (€ 295 M) (cfr. ponto 6.1).

Nas receitas destacam-se os *dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras* do Banco de Portugal (€ 191 M) (cfr. ponto 6.2).

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 (cfr. ponto 6).

Recomendação 39 — PCGE/2015

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.

Fluxos financeiros com as regiões autónomas e autarquias locais (cfr. ponto 7)

Os fluxos financeiros para as regiões autónomas atingiram € 1.057 M (€ 637 M para a Madeira e € 420 M para os Açores), sendo € 786 M de operações orçamentais, € 230 M de operações extraorçamentais e € 41 M da segurança social. Não constam do Mapa XVIII da CGE 52% desses fluxos: € 319 M dos *empréstimos a médio e longo prazos* e, tal como no Quadro 58 do Relatório da Conta, € 230 M de operações extraorçamentais (cfr. ponto 7.1.1).

Os fluxos financeiros para as autarquias locais ascenderam a € 3.414 M, sendo € 2.951 M de operações orçamentais, € 463 M de operações extraorçamentais e € 6 M da segurança social. Os Mapas XIX e XX do OE e XIX da CGE incluem as transferências para os respetivos fundos (FEF, FSM e FFF) e a participação variável dos municípios do continente no IRS. Mas não consideram diversos fluxos que totalizam € 924 M (27% do total): outras *transferências* e *subsídios* da administração central (€ 368 M), *transferências* da segurança social (€ 6 M), *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 87 M) e, do mesmo modo que no Quadro 61, as operações extraorçamentais (€ 463 M). (cfr. ponto 7.2.1).

O OE e a CGE, apesar das melhorias introduzidas (em 2015, quadros 58 e 61), não refletem de forma fidedigna, completa e agregada os fluxos financeiros destinados às regiões autónomas e às autarquias locais (cfr. ponto 7).

Recomendação 40 — PCGE/2015

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.

Benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio (cfr. ponto 8)

Benefícios fiscais (cfr. ponto 8.1)

A despesa fiscal relevada na CGE (€ 2.162 M) continua subavaliada, desde logo, pela omissão de € 34 M em IRC. Para além disso, não foi quantificada despesa relevante, incluindo a relativa a operações e atos isentos de imposto do selo declarados por sujeitos passivos (€ 117.855 M). Só o resultado da mera aplicação das taxas mínimas previstas na tabela geral desse imposto aos montantes declarados ascende a € 115 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.

Subsistem inconsistências entre os montantes de despesa fiscal indicados no relatório do Orçamento do Estado e os estimados na respetiva lei, os quais obedecem a critérios e estrutura diferentes da informação relevada na Conta Geral do Estado, ao arrepio do que a lei de enquadramento orçamental determina.

A informação disponível sobre os benefícios fiscais e a sua inventariação continuaram insuficientes, o que inviabiliza a quantificação integral e fiável da despesa fiscal, mantendo o Tribunal reservas sobre o montante dessa despesa relevado na CGE, manifestamente subavaliado. Não

obstante ter sido, entretanto, aprovado um manual de quantificação (cuja aplicação, a partir da despesa fiscal de 2016, é suscetível de oportuno exame) subsistem deficiências detetadas pelo que se reitera:

Recomendação 41 — PCGE/2015

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 implementando procedimentos de controlo da despesa fiscal que assegurem a relevação apropriada dessa despesa na Conta Geral do Estado.

Subsídios e outras formas de apoio (cfr. ponto 8.2)

Em 2015, a administração central pagou € 2.624 M em apoios financeiros, 4,0% da sua despesa consolidada; € 2.555 M foram concedidos a particulares e a entidades privadas e € 69 M a empresas públicas (excluindo as EPR). A maior fatia destinou-se à "educação e investigação" (€ 765 M), seguindo-se o "emprego e formação profissional" (€ 572 M).

Os apoios à "agricultura, pecuária e pescas" diminuíram € 410 M face ao ano anterior, por efeito, designadamente, de apoios do IFAP terem sido incorretamente processados, em 2015, por operações extraorçamentais.

Apoios públicos ao sector financeiro (cfr. Caixa 6)

Entre 2008 e 2015, foram concedidos apoios públicos ao sector financeiro cujos fluxos financeiros líquidos ascenderam a € -14.347 M. Em 2015, este valor foi de € -2.525 M e representou 3,4% das necessidades de financiamento da CGE. Tratou-se, essencialmente, das intervenções relacionadas com a resolução do Banif que correspondem a uma despesa de € 2.255 M. Em 31/12/2015, as responsabilidades por garantias prestadas neste âmbito eram de € 7.344 M.

Património do Estado (cfr. ponto 9)

Património financeiro (cfr. ponto 9.1)

No final de 2015, o património financeiro consolidado do Estado (SI e SFA, incluindo EPR) cifrava-se em € 55.492 M, tendo registado um crescimento de 3,6% face a 2014, com especial destaque para o aumento das participações sociais no subsector dos SI, o qual resultou, fundamentalmente, do registo das operações de aumento de capital, quer das aprovadas no ano (€ 713,6 M), quer das aprovadas em anos anteriores, mas registadas só em 2015 (€ 667,5 M), e da transformação da Refer em sociedade anónima. Nos SFA, incluindo EPR, salienta-se que a entrada de muitas novas EPR gestoras de ativos financeiros provocou um grande incremento no valor global do património deste subsector.

Para a determinação dos valores do património financeiro relativo a participações sociais e estatutárias, apenas foram considerados aquelas que resultam de atos registados junto da Conservatória do Registo Comercial, nomeadamente os aumentos de capital e a conclusão de processos de liquidação, o que levou a que não fosse considerado, entre outros, o aumento de capital do Banif. Quanto aos SFA, o valor global apresentado não integra o apoio financeiro no valor de € 489 M realizado em 2015 pelo Fundo de Resolução no âmbito da aplicação da medida de resolução ao Banif, pois, embora a despesa associada a este apoio tenha sido registada em ativos financeiros, o Fundo reconheceu no mesmo ano uma imparidade total do respetivo crédito.

Os limites fixados no art. 120.º da LOE/2015 para concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito foram respeitados (cfr. ponto 9.1).

Em 2015 entraram ou continuavam em processo de liquidação várias empresas e um fundo de investimento, nomeadamente, a Silopor, a Empordef e o Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital, com um valor nominal global de € 592,4 M (cfr. ponto 9.1.1).

Recomendação 42 — PCGE/2015

Deve ser dada prioridade à conclusão rápida dos processos de dissolução e liquidação de empresas e fundos.

Nos SFA, nem todas as anulações/extinções comunicadas ao Tribunal constam da CGE, designadamente a realizada pela Parpública no âmbito da operação de fusão por incorporação da Sagestamo, no valor de € 353 M. Detetaram-se também erros em virtude de uma errada interpretação da informação que deve ser prestada para a CGE (cfr. ponto 9.1).

Recomendação 43 — PCGE/2015

Reitera-se a importância de que a CGE reflita todas as variações do património financeiro do Estado, em particular as que não geram fluxos financeiros.

Nos SI, a previsão inicial do OE de receitas de ativos financeiros foi inferior à correspondente execução, tendo-se registado uma taxa de execução de 106,2%. As despesas com ativos financeiros apresentam uma taxa de execução de 118,5% face ao orçamento inicial.

Foram identificadas várias incorreções e omissões relativas aos fluxos de receitas e de despesas relacionadas com ativos financeiros, quer nos SI, quer nos SFA. Nos SI, a receita de ativos financeiros (capítulo 11) está subvalorizada em € 3.050,64 e a de rendimentos da propriedade (capítulo 05) em € 15.573,80, enquanto a despesa com ativos financeiros (agrupamento 09) está sobrevalorizada em € 12 M. No subsector dos SFA também se verificaram deficiências em matéria de classificação de receitas e despesas relacionadas que implicaram uma sobrevalorização de € 15 M na receita e de € 89 M na despesa.

Recomendação 44 — PCGE/2015

Devem ser respeitadas as classificações económicas e deve haver maior rigor na classificação de fluxos de receita e de despesa associados aos ativos financeiros.

Em matéria de CEDIC e de outros títulos de dívida pública continuam a verificar-se contabilizações diferenciadas tanto na receita como na despesa, sejam as relacionadas com a constituição/reforço destas aplicações, seja com o seu resgate. Também na contabilização dos juros subsistem os problemas referidos em anteriores pareceres (cfr. ponto 9.1.2.2).

Recomendação 45 — PCGE/2015

Reitera-se que o Governo, através da DGO, e eventualmente na Circular "Instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental", deverá emitir instruções no sentido de estabelecer um procedimento uniforme para a contabilização das receitas e despesas relacionadas com os CEDIC e outros títulos de dívida pública.

A dívida do Estado para com a Parpública resultante das compensações legais em falta, mantinha-se em cerca de € 4.579,4 M no final do ano. Esta situação resultou de, em matéria de receitas de reprivatizações levadas a cabo pela Parpública, ter sido adotada pelo Governo uma orientação diferente da recomendada pelo Tribunal (cfr. ponto 9.1.4).

Recomendação 46 — PCGE/2015

Reitera-se que o Governo deve alterar a Lei de modo a clarificar que, nos processos de reprivatização levados a cabo pela Parpública, os valores a entregar por esta empresa ao Estado serão apenas os das eventuais mais-valias que tenham ocorrido entre o preço de aquisição ao Estado e o preço final da reprivatização.

Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN (cfr. Caixa 5)

No final de 2015, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups, Parvalorem e Parparticipadas ascendia a € -3.241 M. Estas sociedades apresentavam capitais próprios negativos de € -2.201 M (não considerando no passivo € 2.240 M de empréstimos do Estado), encargos que poderão vir a ser suportados pelo Estado no futuro. Se somados aos encargos já suportados, refletidos no saldo global, totalizavam, então, € -5.441 M, a que irão acrescer resultados negativos de exercícios seguintes.

As garantias prestadas pelo Estado a estas sociedades totalizavam € 3.098 M.

Património Imobiliário (cfr. ponto 9.2)

Para além de subsistir a falta de inventário e da valorização adequada dos imóveis, a informação sobre o património constante da CGE continua inconsistente e permanece afetada por várias deficiências. Com efeito, o relatório da Conta é manifestamente insuficiente para confirmar, como deveria, a contabilização, nos mapas dessa Conta, das receitas obtidas (€ 124 M) e das despesas pagas (€ 404 M) com operações imobiliárias realizadas por organismos da administração central, as quais estão afetadas por erros (€ 89 M) e, sobretudo, por falta de validação (€ 504 M). Assim, reitera-se:

Recomendação 47 — PCGE/2015

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 48 — PCGE/2015

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 (não se limitando às operações conduzidas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças).

A inventariação de imóveis do Estado e dos institutos públicos permanece incompleta e a informação relativa ao inventário não é fiável. Deste modo, nos termos do regime legal aplicável, o Governo deve promover a atualização dos programas de gestão do património imobiliário e de inventariação. Essa atualização é tanto mais necessária quanto a identificação do património imobiliário e a sua adequada valorização são elementos fundamentais para a concretização do modelo a implementar no quadro da nova LEO, visto que a Entidade Contabilística Estado (ECE) integrará o respetivo património imobiliário. Assim, recomenda-se:

Recomendação 49 — PCGE/2015

Que o Governo, nos termos do regime legal aplicável, promova a atualização do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação, com as ações necessárias à conclusão do inventário e os procedimentos indispensáveis à sua permanente atualização, refletindo as variações patrimoniais que ocorram em cada ano.

A implementação do princípio da onerosidade (pagar pela ocupação de imóveis do Estado) continua insuficiente, subsistindo elevados montantes por cobrar relativos a contrapartidas vencidas devidas pelos organismos ocupantes de imóveis: em 31/12/2015 estavam por pagar € 11 M relativos a 2014 e 2015, o que representa 48% dos valores devidos.

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. Não é natural que € 3.275 M de receitas constem da execução orçamental mas não da contabilidade da tesouraria. Da prática contabilística do IGCP resulta o reiterado incumprimento da lei e uma limitação importante para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os fundos públicos movimentados em execução do OE. O Tribunal reitera o juízo crítico que lhe suscita esse procedimento inadequado. Sublinha-se ainda que as incorreções em causa subsistem, não só à revelia das conclusões e recomendações do Tribunal como em contraste flagrante com as consequências gravosas que o Estado impõe aos cidadãos e às empresas em matéria de incumprimento de obrigações contabilísticas. Assim, não estando corrigidas deficiências detetadas, reitera-se:

Recomendação 50 — PCGE/2015

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 desses organismos (na classe relativa à execução do Orçamento do Estado) das contas de outras entidades (nas classes relativas a operações específicas do Tesouro).

Recomendação 51 — PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, inclua na Conta Geral do Estado a respetiva conta dos fluxos financeiros, discriminando a execução orçamental dos organismos da administração central, distinguindo as respetivas receitas e despesas orçamentais em efetivas e não efetivas e registando a restante movimentação desses organismos como operações extraorçamentais.

Continua a ser muito relevante (€ 2.966 M) o valor dos saldos dos organismos da administração central apurados pela contabilidade da tesouraria que excede o dos correspondentes saldos apurados pela contabilidade orçamental. Tal excesso não deveria existir visto a aplicação dos princípios orçamentais obrigar à contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros desses organismos que não tenham natureza orçamental. O desrespeito desses princípios exime verbas relevantes do controlo e da responsabilização legalmente determinados para a execução orçamental desses organismos. Subsistindo deficiências detetadas reitera-se também:

Recomendação 52 — PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, providencie para que a totalidade dos fluxos financeiros dos organismos da administração central seja relevada nos mapas contabilísticos gerais da Conta Geral do Estado (suportados pelos dados registados nos sistemas de contabilização orçamental) cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e ao consequente controlo e responsabilização.

A centralização dos fundos públicos no Tesouro continua, por ineficácia do respetivo sistema de informação e controlo do Ministério das Finanças, sem abranger todos os organismos sujeitos à unidade da tesouraria do Estado e a não relevar disponibilidades importantes fora do Tesouro, bem como os respetivos rendimentos (que devem reverter para o Estado). Com efeito, uma parte relevante das disponibilidades financeiras dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de € 516 M e muitas entidades sem informação reportada) 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 (€ 2 M). Assim, estando por corrigir deficiências detetadas, reitera-se ainda:

Recomendação 53 — PCGE/2015

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 54 — PCGE/2015

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.

Continuam omissas disponibilidades de montante material dos organismos da administração central nos saldos da contabilidade orçamental, com destaque para o Fundo de Estabilização Tributário (€ 105 M de saldo com € 1.079 M de disponibilidades), por inapropriada contabilização, na execução orçamental, de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata. Não tendo sido corrigidas as deficiências detetadas, reitera-se:

Recomendação 55 — PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para assegurar a verificação sistemática da consistência dos saldos de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) dos organismos da administração central nas contabilidades orçamental e da tesouraria e nos respetivos documentos de prestação de contas.

Segurança social (cfr. pontos 11, 12, 13 e Caixa 7)

A LEO ainda parcialmente em vigor prevê que as despesas do OSS sejam estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei, diploma que nunca veio a ser publicado, não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores. Em 2015 foi publicada a nova LEO, mas a classificação orgânica do subsetor da segurança social foi substancialmente reduzida, no que respeita aos mapas contabilísticos a integrar a LEO (arts. 42.º e 51.º), relegando tal classificação para valores residuais (despesas de administração). Já no que se refere aos orçamentos dos serviços do subsetor da segurança social (art. 17.º) é estabelecido que as despesas aí inscritas são estruturadas por programas, fontes de financiamento, e classificador orgânico, funcional e económico, remetendo a regulamentação da estrutura dos códigos dos classificadores para diploma autónomo, que ainda não foi publicado (cfr. ponto 11.1).

Continua por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da segurança social que tem gerado sucessivas recomendações do Tribunal em pareceres anteriores (cfr. ponto 11.1).

Recomendação 56 — PCGE/2015

Reitera-se ao Governo que deve proceder à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

Não foi publicada a Portaria que visa regulamentar a composição e os limites das aplicações a efetuar pelo IGFSS, o que resulta na falta de um quadro regulamentador desta atividade financeira do Instituto (cfr. ponto 11.1).

Recomendação 57 — PCGE/2015

Recomenda-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que devem proceder à publicação da Portaria que estabeleça a composição e os limites das aplicações de capital efetuadas pelo IGFSS, nos termos do n.º 7 do artigo 3.º do Decreto-lei n.º 84/2012, de 30/03.

Apesar das reiteradas recomendações do Tribunal em anteriores Pareceres, continuam a existir discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da segurança social, designadamente no que se reporta ao financiamento do sistema previdencial - capitalização. Não obstante o facto de terem já sido publicadas alterações legislativas a estes diplomas, as referidas discrepâncias não foram ultrapassadas (cfr. ponto 11.1).

Recomendação 58 — PCGE/2015

Reitera-se que a Assembleia da República e o Governo devem proceder à harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial.

O IGFSS é uma das entidades que integra o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, assumindo as funções de organismo de controlo estratégico do sistema de segurança social. Para o exercício destas atribuições, a orgânica do Instituto inclui um Gabinete de Auditoria do sistema de segurança social. Contudo, não se encontra afeto a esta estrutura qualquer recurso humano, pelo que o exercício desta atribuição do Instituto se encontra prejudicado (cfr. ponto 11.1).

Recomendação 59 — PCGE/2015

Recomenda-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligenciem no sentido de dotar o IGFSS dos meios humanos necessários ao exercício das funções de organismo de controlo estratégico do sistema de segurança social.

O Fiscal Único do ISSM emitiu parecer sobre as contas do Instituto, mas não emitiu certificação legal de contas, alegando que não está assegurada a independência entre as funções do fiscal único e de emitente da certificação legal de contas. O IGFSS não teve, durante o ano de 2015, fiscal único, pelo que a conta deste Instituto não foi objeto de certificação legal de contas. As contas do IGFCSS e do FEFSS foram objeto de certificação legal de contas pelo Fiscal Único do Instituto, que igualmente emitiu parecer relativamente à conta deste, mas não o emitiu autonomamente relativamente à conta do Fundo (cfr. ponto 11.1).

Recomendação 60 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que diligencie pela clarificação das competências dos fiscais únicos dos Institutos Públicos, tendo em consideração eventuais conflitos decorrentes na sua dupla qualidade de fiscal único e de entidade emitente da certificação legal de contas.

O n.º 4 do art. 7.º do Decreto-Lei 84/2012, de 30/03, estabelece que compete ao Conselho Consultivo do IGFSS emitir parecer sobre o orçamento e a conta da segurança social. No entanto, este órgão ainda não foi nomeado, pelo que se encontra prejudicado o exercício destas competências (cfr. ponto 11.1).

Recomendação 61 — PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie pela nomeação dos membros do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.

A conta do FSS já foi publicada em anexo às contas da segurança social de 2014 e de 2015. No entanto, o orçamento do Fundo não foi publicado em anexo ao OE nem de 2015 nem de 2016, como deveria, em face do disposto no n.º 3 do art. 6.º do Decreto-Lei 102/2012, de 11/05 (cfr. ponto 11.1).

Recomendação 62 — PCGE/2015

Recomenda-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligenciem pela publicação do Orçamento do FSS em anexo ao OE.

As transferências do OE destinadas ao sistema de proteção social de cidadania têm vindo sistematicamente a revelar-se superiores ao necessário, obrigando, nesta vertente, a um esforço maior do que o devido por parte do OE. Os saldos não transitam, no ano seguinte, para o mesmo sistema, antes sendo transferidos, no próprio ano, para o sistema previdencial-repartição. Muito embora esta prática seja legalmente permitida, o procedimento seguido, para além do aspeto negativo anteriormente focado, torna menos transparente o valor total do financiamento do défice do sistema previdencial-repartição que, na prática, e para além da transferência do OE anualmente inscrita no OSS para o efeito, é também sistematicamente colmatado por esta via (cfr. 12.1.2).

O SIF continua a não integrar a informação financeira relativa às operações do IGFCSS e do FEFSS. Por outro lado, as suas funcionalidades não permitem que a integralidade dos documentos, orçamentais, financeiros, patrimoniais e económicos, da conta consolidada da segurança social sejam extraídos do sistema de forma automática, sem necessidades de intervenção manual, o que potencia o risco de erros (cfr. ponto 12).

Recomendação 63 — PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie pela integração no SIF da informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS.

Recomendação 64 — PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social para que diligencie no sentido de que sejam desenvolvidos os procedimentos necessários com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas, bem como diligencie no sentido ultrapassar as limitações inerentes ao atual módulo de consolidação EC-CS, de modo a permitir, por um lado, que as operações de consolidação se realizem de forma automática, sem recurso a instrumentos paralelos e, por outro, que os mapas legalmente previstos sejam também produzidos de forma automática.

No exercício de 2015, a segurança social retificou o procedimento contabilístico adotado relativamente aos fluxos financeiros destinados ao financiamento dos encargos com pensões unificadas, ocorridos entre os orçamentos da Segurança Social e da Administração Central. Esta alteração de registo contabilístico permite que a conta consolidada da administração central e da segurança social de 2015 relevem, pela primeira vez, o valor total de pensões pagas sem duplicações (cfr. ponto 12.2.1).

A entidade consolidante emite normas gerais para apresentação das contas individuais das instituições de segurança social, das quais constam pedidos de informação com vista à uniformização de critérios de registo contabilístico. No entanto, tal não foi suficiente uma vez que os critérios utilizados no registo contabilístico das dívidas incobráveis, de reversão de provisões e de constituição de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes não foram uniformes entre os três institutos. Também os critérios utilizados no tratamento do desvio anualmente apurado entre o valor das dívidas de beneficiários (SICC) e o valor relevado nas demonstrações financeiras (SIF) são diferentes nos três institutos (cfr. pontos 12.2.1 e 12.2.3.1.2, 12.2.3.2 e 12.2.4).

O ISSA relevou, a solicitação do seu Fiscal Único, na sua conta individual, provisões para riscos e encargos relativos a encargos futuros com pensões, no valor de € 5 M, valor este apurado num estudo atuarial valor que veio a ser integrado no balanço consolidado da segurança social. Face ao alegado não se vislumbra o suporte técnico para este registo (cfr. ponto 12.2.1).

Recomendação 65 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que seja assegurada a uniformização dos registos contabilísticos nas entidades que integram o perímetro de consolidação.

Recomendação 66 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que assegure que as normas contabilísticas só sejam adotadas depois de devidamente analisadas e segundo orientação da entidade consolidante.

Em 2015, a receita total arrecadada ascendeu a € 34.966 M, 66,1% do previsto, (incluindo € 688 M provenientes de saldos de gerências anteriores e € 894 M de transferências do OE destinados ao financiamento do défice do sistema previdencial — repartição), menos 9,7% em termos homólogos, e a despesa total atingiu € 33.095 M, 63,0% do previsto, menos 11,8% em termos homólogos. O total da receita efetiva foi de € 24.602 M (menos 0,3% que em 2014) e a despesa total efetiva foi de € 23.565 M (menos 2,8% que em 2014) (cfr. pontos 12.2.2.1, 12.2.2.2 e 12.2.2.3).

As receitas efetivas mais relevantes são as provenientes de contribuições e quotizações (€ 14.043 M) e de transferências correntes (€ 9.651 M), com destaque para as transferências provenientes do OE para financiamento da LBSS (€ 7.113 M), que integram a transferência extraordinária para financiamento do défice do sistema previdencial — repartição. As despesas com pensões (€ 15.753 M) e desemprego e apoio ao emprego (€ 1.761 M) são as mais significativas no âmbito das despesas efetivas (cfr. pontos 12.2.2.2 e 12.2.2.3).

Não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal de Contas, a contabilização de mais de metade (53,6%) da receita proveniente de contribuições e quotizações, pelas respetivas classificações económicas, foi realizada com recurso a uma tabela de imputação, não se encontrando integralmente garantida a sua afetação real em função da sua origem, em incumprimento do estabelecido no classificador económico das receitas públicas. Este aspeto assume especial importância para efeitos de cálculo dos montantes a afetar ao FGS e ao FEFSS (cfr. ponto 12.2.2.2).

Recomendação 67 — PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que a contabilização das receitas provenientes de contribuições e quotizações seja efetuada de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação.

Nas transferências para as famílias foram indevidamente contabilizados € 6 M referentes a prestações sociais, cujos meios de pagamento não foram movimentados pelos respetivos beneficiários, tendo a sua devolução ocorrido ainda dentro do exercício económico sem que tivesse havido lugar à respetiva anulação. Tal procedimento traduziu-se numa sobrevalorização da despesa com prestações sociais de igual montante (cfr. ponto 12.2.2.3).

Recomendação 68 — PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que devem ser implementados os procedimentos necessários de modo a que a despesa orçamental não seja sobrevalorizada com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.

Em 2015, as despesas com complementos de pensão suportadas pelo Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos registaram uma redução muito significativa (67,5%), relativamente ao período homólogo, em consequência da aplicação do Despacho do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social n.º 2.201/2015, de 9/02 (cfr. ponto 12.2.2.3).

O total das despesas com "*Formação profissional e PAE*" correspondeu a 5,2% da despesa efetiva, apresentando um decréscimo na ordem dos 31,5% face ao ano anterior, atingindo o montante de € 1.219 M (menos € 561 M que em 2014). Em anos anteriores verificou-se que foram contabilizados valores relativos a intervenções que não visavam total ou parcialmente tal fim, por causa de deficiências de informação entre os institutos envolvidos (IGFSS e AD&C), o que levou à formulação da recomendação 66-PCGE/2013. O MTSSS em sede de acompanhamento da referida recomendação informou que já foram desenvolvidos contactos junto da AD&C no sentido de melhorar a informação para contabilização das despesas de formação profissional a relevar no orçamento e na conta da segurança social, estando previsto no orçamento para 2017 um registo mais adequado dos encargos com formação profissional (cfr. ponto 12.2.2.3).

O saldo de execução orçamental foi de € 1.183 M, mais 171,1% em termos homólogos. Também o saldo final acumulado registou uma tendência crescente (62,0%), em linha com o verificado em 2013 e 2014 (50,5%; 29,6%, respetivamente), invertendo-se a tendência que se vinha registando entre 2010 e 2012, de degradação destes saldos, consistente com os efeitos da contração do tecido económico e que, no referido período, absorveu ainda parte das reservas destinadas ao reforço do FEFSS (saldos da componente repartição do sistema previdencial referentes a 2008 e 2009, no valor de € 72,8 M, cuja transferência para a componente de capitalização apenas teve lugar em 2014). Em 2015, o saldo de execução efetiva foi de € 1.037 M, sustentado nas transferências extraordinárias do OE, as quais desde 2012 totalizaram € 4.510 M (cfr. ponto 12.2.2.5).

Em 2015 o crescimento do PIB foi acompanhado de uma diminuição nas despesas e receitas efetivas da Segurança Social. Na última década, até 2010, a despesa mostrou-se contra cíclica, aumentando quando o produto caía ou acelerando o crescimento quando diminuía o crescimento do PIB, mas a partir daí revelou-se algumas vezes pro-cíclica, deixando de funcionar como estabilizador automático, sobrepondo-se-lhe a estratégia de ajustamento orçamental. Até 2013, e excetuando o ano de 2007, a evolução da despesa com pensões foi acompanhada por um desempenho inferior das contribuições, mas nos dois últimos anos o crescimento das contribuições superou claramente o das pensões (em 0,8 e 1,5 p.p.), embora ainda perdure o efeito de vários anos em que o diferencial entre a variação das pensões e das contribuições foi muito elevado (cfr. ponto 12.2.2.6).

A expansão orçamental foi assegurada pelas transferências correntes da Administração Central, que passaram de 3,8% do PIB em 2006 para 5,4% em 2013 (baixando para 5,1% em 2014 e 4,8% em 2015). As contribuições, que se mantêm como a maior fonte de receita, passaram de 7,0% do PIB, em 2006, para 7,8% em 2015. A despesa com pensões progrediu de 6,9% do PIB, em 2006, para 9,0% em 2013 (baixando para 8,9% em 2014 e 8,7% em 2015), seguindo-se a despesa com desemprego e apoio ao emprego e com ação social (1% do PIB em 2015). Face a 2002, a despesa com pensões do sistema previdencial quase duplicou e as contribuições cresceram 38,1%. A diferença entre a receita de contribuições e as pensões pagas degradou-se 45,3%, atingindo, em termos acumulados, € 14.350 M, ultrapassando o valor do FEFSS (cfr. ponto 12.2.2.6).

O imobilizado é a terceira parcela mais relevante do ativo. Em 2015, nas imobilizações incorpóreas verificou-se um acréscimo de 433,1% (€ 4 M), proveniente do registo de valores referentes a direitos económicos desportivos de jogadores, no âmbito de regularização de dívidas de contribuintes (cfr. pontos 12.2.3.1.1 e 12.2.3.1.1.1).

Em termos de inventário dos bens móveis, continua a verificar-se uma deficiente identificação da sua localização. Quase 35,0% dos equipamentos não tem o campo de localização preenchido, desconhecendo-se desta forma o serviço e a sala onde está afeto. Os discos, as máquinas de calcular, os blocos de gavetas, os televisores/écrans e os gravadores são os bens que lideram este desconhecimento (mais de 60%). O ISS é o instituto que possui o maior número de bens sem qualquer informação sobre a localização (77,6%) e o ISSM é o que apresenta o maior número de bens com a identificação completa (99,4%) (cfr. ponto 12.3.1.1.2).

Recomendação 69 — PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar uma correta e integral inventariação contabilística dos bens móveis das várias instituições de segurança social, de acordo com as regras legais e regulamentares aplicáveis, de modo a permitir um efetivo controlo sobre a respetiva existência, localização e estado de conservação.

No que respeita aos bens adquiridos no exercício de 2015, observa-se uma melhoria de procedimentos em todos os institutos, dado que para 79,5% dos bens a localização já se encontra preenchida, com destaque para o ISSA e ISS pela melhoria dos indicadores (cfr. ponto 12.3.1.1.2).

Constatou-se que, dos 121.080 bens selecionados, os que são em maior número são os computadores/portáteis, que representam 22,3% do total dos equipamentos, o que corresponde a 2,7 computadores por efetivo, indicador sintomático da existência de bens não operacionais, que ainda não foram objeto de abate, e/ou falhas no sistema de controlo interno, que não acautelam a guarda dos ativos (cfr. ponto 12.3.1.1.2).

A área dos imóveis apresenta diversas fragilidades. No que respeita aos sete imóveis transferidos contabilisticamente, em 2015, do ISS para o IGFSS, verifica-se que em seis a transferência já havia sido autorizada pelo Conselho Diretivo do primeiro Instituto em anos anteriores (entre 2005 e 2014) e dois já tinham registo de titularidade a favor do IGFSS desde 2005 e 2010. Os atrasos na operacionalização das transferências potenciam um custo de oportunidade para a segurança social com origem na demora da sua inclusão nos procedimentos de alienação realizados pelo IGFSS (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Recomendação 70 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que as transferências de imóveis do ISS para o IGFSS sejam realizadas atempadamente com vista à sua adequada gestão.

Apesar das melhorias verificadas nos procedimentos conducentes ao cálculo de amortizações nos imóveis adquiridos em estado de uso, no ano de 2015 não são tidos em conta factos extraordinários, de degradação de edifícios, que podem ter impacto no cálculo das amortizações do exercício e acumuladas e consequentemente nos resultados líquidos e transitados (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Recomendação 71 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que os factos extraordinários de degradação de edifícios sejam tidos em conta no cálculo das amortizações dos imóveis.

Persistem situações em que o valor correspondente à parcela de terreno do imóvel inclui valores provenientes de imobilizado em curso o que subvaloriza o valor das amortizações do exercício e acumuladas e sobrevaloriza os resultados operacionais, os líquidos do exercício e os transitados. Por outro lado, continuam a estar incorretamente relevados como ativos o valor correspondente à parcela do terreno ou à parcela do edifício de imóveis já alienados ou cedidos e de imóveis transferidos em duplicado pelo ISS e a serem efetuadas indevidamente amortizações sobre o valor da parcela correspondente à do terreno, incumprindo o disposto na alínea g) do art. 36.º do CIBE. Todos estes factos sobrevalorizam o valor das amortizações do exercício e acumuladas e subvalorizam os resultados operacionais, líquidos do exercício e transitados (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Recomendação 72 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar o integral reconhecimento contabilístico das cedências e das alienações dos imóveis e que o cálculo das amortizações seja realizado nos termos legalmente estabelecidos.

Existe dualidade de critérios, sem suporte técnico, na relevação contabilística dos imóveis, que estavam na esfera da segurança social e ainda não tinham sido objeto de registo. Com efeito, por contrapartida da conta de imobilizado, o ISS utilizou nuns casos uma conta de proveitos extraordinários e noutros uma conta de reservas. Já o IGFSS utilizou a conta de património. Consoante a opção tomada, o impacto nas demonstrações financeiras são diferentes, uma vez que afetam o resultado líquido ou os fundos próprios. Em sede de consolidação esta dualidade de critérios não foi objeto de harmonização (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3 e Recomendação 65 — PCGE/2015).

Dezasseis dos imóveis alienados tiveram origem em dações em cumprimento a favor da segurança social entre 1990 e 2011. Apenas para um destes imóveis foi remetido o relatório de avaliação relativa à dação em cumprimento e não foram disponibilizados os despachos autorizadores das respetivas dações para cinco dos imóveis. Para 13 foram remetidas as escrituras de dação e para dois não foi recebida qualquer documentação sobre a dação, o que não permite confirmar o valor contabilístico registado no sistema para cada um deles (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

A importância arrecadada com os imóveis alienados e provenientes de dação em cumprimento representou 37,1% do valor das dações. Com exceção de dois, todos os outros foram alienados por valores inferiores aos atribuídos para efeitos de dação. Salienta-se que a maior perda se verificou em três dos imóveis que integraram o património da segurança social em 2007, com intervenção do administrador de insolvência, aos quais foi atribuído o valor de € 3.497 m e o valor da alienação foi de € 464 m, o que representa uma recuperação de apenas 13,3% (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Doze dos imóveis alienados tiveram origem em aquisições ou transferências de património. Com exceção de um caso, o valor da alienação ultrapassou largamente o valor de registo do imóvel em termos brutos, e, consequentemente, originou mais-valias, situação que decorre do facto de se tratar de imóveis já muito antigos e com valores de registo muito diminutos (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

A metodologia de cálculo para apuramento das menos e das mais-valias desvirtua o valor total dos custos e dos proveitos extraordinários, com sobrevalorizações, uma vez que não é calculado pelo valor contabilístico total do imóvel (terreno e edifício), mas de forma separada por parcela de terreno e de edifício. Este procedimento, para além de ser incorreto, potencia a ocorrência de situações em que apenas uma das parcelas é objeto de regularização contabilística no ato de alienação, o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Recomendação 73 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o reconhecimento contabilístico das mais e das menos valias provenientes de alienação de imóveis não sobrevalorize os custos e os proveitos extraordinários e cumpra o estabelecido no POCISSSS.

Dez dos imóveis foram alienados por concurso público e 18 por procedimento de ajuste direto. Nos alienados por concurso público todos o foram por valor superior ao preço base de licitação. Já nos ajustes diretos apenas três ultrapassaram o valor do preço base (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Em 2015, o IGFSS transferiu imóveis para o IHRU, Câmaras Municipais e SCML. Da amostra analisada verificaram-se divergências entre os imóveis objeto de registo de abate contabilístico e as listas que integraram os "acordos de transferência" e "autos de cessão de bens". Dos 30 imóveis que integraram a amostra verificou-se que nove não foram objeto de registo de abate contabilístico, o que corresponde a uma margem de erro de 30%. Alargada a amostra a todos os imóveis que integraram as listagens dos anexos aos "acordos de transferência/autos de cessão de bens" verificou-se que, dos 771 imóveis, para 119 o registo contabilístico não foi efetuado corretamente, o que representa uma margem de erro de 15,4%, e denota um sistema de controlo interno fraco nesta área (12.2.3.1.1.3).

Não foi possível confirmar integralmente os valores dos imóveis relevados nas demonstrações financeiras em 31/12/2015, uma vez que não foram remetidos documentos de suporte àquele registo. Com efeito, relativamente às dações de imóveis do IGFSS, dos 12 números de imobilizado apenas foram remetidos dois relatórios de avaliação, pelo que apenas foi possível confirmar 36,8% do valor das dações. Por outro lado, relativamente aos imóveis integrados no património do IGFSS por via de extinção de organismos ou por transferências do ISS, não foram remetidos documentos que comprovassem a integralidade do volume financeiro registado (num total de valores relevados no ativo bruto de € 3.443 m apenas foi possível confirmar € 802 m, 23,3%). O ISS não remeteu documentação suficiente que justifique o valor relevado de € 26,7 M, mas apenas 14,1% (€ 3,7 M). O ISSM só remeteu documentação comprovativa para 36,2% (€ 3,4M) do valor relevado nas demonstrações financeiras (€ 9,3 M) (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Constata-se ainda que quando os relatórios de avaliação dispõem de dois valores, a justificação para a opção de um deles não é expressa nos documentos que suportam a autorização da dação (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

O art. 196.º do Código dos Regimes Contributivos do sistema previdencial de segurança social permite que a segurança social aceite em pagamento a dação de móveis ou imóveis, por parte do contribuinte, para extinção total ou parcial de dívida vencida. Trata-se, pois, de um ato discricionário da administração, não se encontrando expresso nos despachos autorizadores das dações que tenha sido ponderado quer a utilidade dos bens para o exercício da atividade da segurança social quer a possibilidade de alienação dos bens num prazo razoável e por um valor muito próximo do contratualizado para a dação, aspetos que se revelam essenciais para a aferição do interesse público dos negócios em causa, o qual passa, necessariamente, pela cobrabilidade dos valores em dívida à segurança social (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Recomendação 74 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que a aceitação dos imóveis por dação em pagamento seja devidamente justificada tendo em conta quer a utilidade dos bens para o exercício da atividade da segurança social quer a sua possibilidade de alienação num prazo razoável e por valor muito próximo ao do contratualizado para a dação.

Continuam a existir imóveis relevados nas demonstrações financeiras que ainda não têm a titularidade registada a favor do IGFSS (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Recomendação 75 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que a titularidade dos imóveis na esfera do património do IGFSS seja devidamente regularizada.

Em 2015, as dívidas de terceiros em termos brutos, ascendem a € 12.405 M, mais € 830 M (7,2%) do que no ano anterior, devido, essencialmente, ao aumento da dívida de "*Contribuintes*" (mais € 345 M) e de "*Outros devedores*" (mais € 339 M), estes últimos em virtude dos adiantamentos efetuados no âmbito dos quadros comunitários, em especial do QREN-POPH. As dívidas mais relevantes são as referentes a créditos sobre "*Contribuintes*" e "*Clientes*", representando, respetivamente, 76,6% e 10,9% do total. As dívidas de terceiros de médio e longo prazo ascendem a € 8.835 M (€ 8.331 M em 2014) e as de curto prazo a € 3.570 M (€ 3.243 M em 2014). Cerca de 44,7% (€ 5.544 M) do total destas dívidas estão registadas como dívidas de cobrança duvidosa e as respetivas provisões ascendem a € 5.300 M (95,6%) (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Mantêm-se as reservas quanto à fiabilidade dos valores dos saldos relevados no balanço relativos a dívidas de contribuintes, dado que se continua a verificar que no âmbito do processo de encerramento de contas não é feita uma validação entre a informação relevada nas demonstrações financeiras (SIF) e a residente nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF). Acresce ainda a existência de contas no razão, destinadas ao registo de juros de mora de contribuintes, que evidenciam saldos credores (contranatura), que pode ter origem em eventuais erros de parametrização de movimentos contabilísticos indexados a esta conta (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

A metodologia utilizada para classificação nas demonstrações financeiras de dívidas em conta corrente e de cobrança duvidosa e, dentro destas, as de CP e MLP não permite identificar o contribuinte devedor, o valor da dívida e a sua antiguidade, para a totalidade do valor em dívida. Por outro lado, não existe harmonização, entre os vários institutos envolvidos, na classificação daquelas dívidas, o que prejudica a informação divulgada nas demonstrações financeiras e no ADFC (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Recomendação 76 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que nos trabalhos de encerramento de contas sejam disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da sua antiguidade, e desagregados por dívida em cobrança voluntária ou coerciva.

Os critérios estabelecidos para a constituição de provisões de dívida contributiva apresentam várias fragilidades, dado que apenas são incluídas as dívidas que estão em mora há mais de seis meses e que já foram participadas a execução fiscal, enquanto são excluídas dívidas com elevado grau de incobrabilidade que se encontram suspensas por declaração de falência e de insolvência do devedor. Acresce que são indevidamente constituídas provisões para dívida já cobrada ou que ainda está a ser regularizada ao abrigo de planos prestacionais fora do processo executivo. Por outro lado, aqueles critérios também não cumprem integralmente o princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS, uma vez que não foram reconhecidos como proveitos extraordinários todos os valores decorrentes de redução de provisões ou de anulação de prescrições, o que afeta os resultados operacionais e os resultados extraordinários (cfr. pontos 12.2.3.1.2 e 12.2.4).

Recomendação 77 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que os critérios de constituição de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes assegurem os princípios estabelecidos no POCISSSS.

Os proveitos, a receita e a dívida com origem em contribuições, no que ao Continente respeita, são relevados nas demonstrações financeiras do IGFSS. No entanto, este Instituto apenas tem disponível a informação relativa a dívida de contribuintes abrangidos no âmbito dos processos

executivos (SEF), o que o impossibilita de efetuar um controlo cruzado entre os dados residentes nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF) e os relevados nas demonstrações financeiras (SIF) (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Recomendação 78 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que as instituições de segurança social tenham acesso a toda a informação necessária para efeitos de cruzamento de dados entre as aplicações auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF) e os relevados nas demonstrações financeiras (SIF).

Continua-se a verificar o incumprimento do princípio da especialização dos exercícios, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2015, relativos a valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras. Efetuada uma estimativa sobre o impacto que esta metodologia causa nas demonstrações financeiras, constatou-se que, para a dívida participada a execução fiscal e constituída só a partir de 2010, o valor dos juros vencidos até 2015 era de € 662 M, sendo só os juros não imputados ao exercício de 2015 de € 184 M. No entanto, se se considerar toda a dívida residente no SEF (1976 a 2015), os valores são de € 2.019 M e de € 386 M, respetivamente. O incumprimento deste princípio afeta ainda os proveitos imputados ao exercício de 2015 relativos aos juros vencidos em 2015 e cobrados no exercício no âmbito de acordos prestacionais que correm termos fora do processo executivo (cfr. pontos 12.2.3.1.2, 12.2.3.2.2 e 12.2.4).

Recomendação 79 — PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS seja integralmente cumprido.

No final de 2015 foram implementados procedimentos com vista a acautelar as insuficiências e fragilidades dos sistemas aplicacionais e do sistema de controlo interno na área da prescrição de dívida contributiva. Porém, no âmbito da conta da segurança social de 2015, os efeitos destes procedimentos são reduzidos, uma vez que o valor prescrito em dezembro de 2015 pelas secções de processo do IGFSS representa apenas 6,3% do total anual prescrito por aquele Instituto (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

O valor da conta de *Prestações sociais a repor* relevado nas demonstrações financeiras continua a exibir um desvio relativamente ao valor existente no sistema auxiliar de contas correntes de beneficiários, o que compromete a fiabilidade das demonstrações financeiras relativamente a esta dívida. O valor das provisões para cobrança duvidosa de valores a receber de pensões indevidamente pagas continua a ser calculado com base nos registos das contas do razão (SIF), não permitindo relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída, nem validar a fidedignidade do valor da dívida com origem em pagamentos indevidos de pensões. Os serviços já iniciaram diligências com vista à resolução destas duas situações. No entanto, a sua implementação ainda não foi concretizada. Acresce que o valor divulgado relativo a provisões acumuladas para dívidas de prestações sociais de MLP diverge entre os relevados no balanço e na nota 35 do ADFOC e o divulgado na nota 34 do mesmo documento, facto que também não contribui para a fiabilidade da prestação de contas (cfr. pontos 12.2.3.1.2 e 12.2.4).

Recomendação 80 — PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam implementados os procedimentos necessários com vista à correção das inconsistências detetadas entre os valores da conta "Prestações sociais a repor" relevados nas demonstrações financeiras (SIF) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (SICC).

Recomendação 81 — PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam implementados os procedimentos necessários com vista à constituição de provisões para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas, designadamente a identificação do beneficiário, o valor e a antiguidade da dívida.

Em 2014 iniciou-se o processo de participação de dívida originada em pagamentos indevidos a beneficiários para processo executivo, no montante de € 14,6 M. Em 2015 foram participadas mais € 15 M. Em 31/12/2015, o valor em dívida de prestações sociais a repor participada a execução fiscal era de € 25 M e representava cerca de 3,7% do valor destas dívidas relevadas no ativo bruto na mesma data (€ 673 M), indicador que mostra a ineficácia da segurança social na cobrança destes valores (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Recomendação 82 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam acionados os mecanismos necessários com vista a uma cobrança mais eficaz dos valores indevidamente pagos a beneficiários.

Em *outros devedores* permanecem dívidas, algumas com mais de 30 anos, sobre as quais o Tribunal vem recorrentemente formulando recomendações em anteriores Pareceres. Para duas destas dívidas (€ 89 M), o Tribunal há cerca de 9 anos dirigiu recomendações aos então Ministros do Trabalho e da Solidariedade Social e da Saúde no sentido de que promovessem diligências e/ou tomassem decisões que permitissem resolver os diferendos existentes entre os dois Ministérios. Para outras duas destas dívidas (€ 8 M) foram também dirigidas recomendações ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social para que diligenciasse pela regularização das dívidas da Direção Regional do Trabalho e da Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores e da Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Permanece ainda em *outros devedores* um valor em dívida (€ 85 M) do Ministério da Agricultura que a segurança social vem recorrentemente divulgando que está em análise. No entanto, não se dá qualquer nota sobre os progressos alcançados anualmente que permitam aferir sobre a sustentabilidade da continuação da relevação deste valor nas demonstrações financeiras (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Recomendação 83 — PCGE/2015

Reitera-se aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde que providenciem pela resolução dos diferendos existentes entre os dois ministérios relativamente às dívidas relevadas no balanço da segurança social relativas às Misericórdias e à Caixa de Previdência do Pessoal dos TLP.

Recomendação 84 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Governo, através das tutelas respetivas e dos mecanismos que entenda serem os mais adequados, que diligencie no sentido de que as dívidas relevadas no balanço da segurança social, relativas à Direção Regional de Trabalho e da Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores, da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela e do Ministério da Agricultura sejam regularizadas.

O valor das provisões acumuladas para *outros devedores* relevados no balanço e na nota 35 do ADFOC não são coincidentes com o divulgado na nota 34 do mesmo anexo, situação que não contribui para a fiabilidade das demonstrações financeiras (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Continua a existir dívida que não é participada para efeitos de execução fiscal, designadamente a proveniente de importâncias pagas por prestações de alimentos a menores, de entidades empregadoras por aplicação do art. 63.º do Decreto-Lei 220/2006, de contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos, de rendas de imóveis e de pagamentos indevidos de despesas com pessoal, o que coloca em risco a efetiva cobrança destas dívidas por não serem acionados os mecanismos legais com vista à sua recuperação (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Recomendação 85 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido da que sejam instaurados processos de cobrança coerciva visando a recuperação de todas as quantias indevidamente pagas pelas instituições de segurança social, independentemente da sua natureza e da existência ou não de meios automáticos que permitam a participação para tal efeito.

Em 2015, o grupo patrimonial "*Disponibilidades*", o mais expressivo no ativo da segurança social, cifrou-se na ordem dos € 16.495 M, tendo aumentado 5,2% (€ 814 M) face ao ano anterior. O maior contributo deste acréscimo resulta dos *depósitos em instituições financeiras* (39,5%), uma vez que o IGFSS no final do exercício não tinha qualquer valor aplicado em CEDIC, fruto da sua política de desaplicação nestes certificados ao invés da aplicação naqueles depósitos, que incluem verbas para além das estritamente necessárias à atividade da segurança social, em desrespeito pelo disposto n.º 5 do art. 53.º do DLEO/2015 (cfr. ponto 12.2.3.1.3).

Em 2015 verifica-se uma melhoria no volume dos documentos por reconciliar que permaneciam há largos anos nas contas destinadas ao registo de receita de contribuições. Não obstante, constata-se que em 31/12/2015 o saldo contabilístico de disponibilidades ainda se encontrava sobrevalorizado em € 775 m, decorrente da deficiência de *software* que ocorreu nas extrações contabilísticas efetuadas nos anos de 2007 e 2008. Por outro lado, verifica-se que em 20 contas bancárias existem valores depositados sem que tenha havido o correspondente registo contabilístico, por dificuldades na identificação da sua origem, designadamente por falta de informação de entidades terceiras que procedem àqueles depósitos. Esta situação implicou a subvalorização dos saldos de disponibilidades e de execução orçamental no valor de € 16 M e de € 5 M, respetivamente, e, ainda, a existência de saldos contranatura nas disponibilidades, dado que 5 contas apresentam saldos negativos (cfr. ponto 12.2.3.1.3).

Recomendação 86 — PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie pela conclusão dos procedimentos necessários ao tratamento adequado dos movimentos por reconciliar nas contas de disponibilidades.

Recomendação 87 — PCGE/2015

Reitera-se ao Governo que diligencie no sentido de estabelecer uma articulação permanente entre as entidades externas ao perímetro de consolidação da SS que procedem ao depósito de verbas em contas bancárias do IGFSS e do ISS (designadamente a AT, o IGFEJ e organismos estrangeiros) e estas entidades recetoras, por forma a definir os procedimentos que garantam a célere identificação da proveniência, natureza e finalidade da referida receita da segurança social para efeitos da sua tempestiva contabilização.

A garantia concedida a favor da CEMG, através da constituição de dois depósitos bancários pelo prazo de sete anos, enquanto vigoram os empréstimos concedidos no âmbito da linha de crédito de apoio à economia social, foi acionada pela entidade bancária na sequência do incumprimento de duas das instituições beneficiárias daqueles empréstimos, no total de € 160 m, encontrando-se um processo no Ministério Público, tendo em vista a recuperação do crédito, e o outro tem um plano prestacional aprovado com 17 prestações já liquidadas (cfr. ponto 12.2.3.1.1.2).

A conta de custos diferidos encontra-se sobrevalorizada em mais de 12,9% (cerca de € 193 m) em virtude de não terem sido imputados aos exercícios económicos respetivos os valores dos encargos já pagos entre os anos de 2006 a 2011 (cfr. ponto 12.2.3.1.4).

Recomendação 88 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam desencadeados procedimentos com vista à regularização dos custos diferidos.

Os "*Fundos próprios*" ascendem a € 22.800 M e evidenciam um acréscimo de 6,8% relativamente ao ano de 2014 (mais € 1.457 M) (cfr. ponto 12.2.3.2.1).

Em 2015 foi publicado e entrou em vigor o novo regime do FGS, nos termos do qual o Fundo goza de personalidade jurídica e autonomia administrativa, patrimonial e financeira e capacidade judiciária, o que se revela compatível com a Diretiva 2008/94/CE, que faz impender sobre os Estados-Membros o dever de criação de uma instituição. Contudo, apesar de a Diretiva inculcar que esta instituição tem património próprio, e não obstante a previsão legal nacional da sua autonomia financeira e patrimonial, regista-se que, por um lado, a parte do financiamento a cargo do Estado ainda não se encontra regulada e, por outro, que o Fundo não dispõe de património próprio, sendo este de difícil constituição, designadamente atento o facto de os saldos gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o Orçamento da Segurança Social (cfr. ponto 12.2.3.2.1).

Recomendação 89 — PCGE/2015

Reitera-se aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e das Finanças que o FGS deve funcionar de acordo com a legislação comunitária e nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de património próprio, definidos os critérios de financiamento por parte do Estado e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afetos à prossecução das finalidades que lhe são próprias.

Os resultados transitados não incorporam o valor de € 4 M relativos a anulação de coimas e de custas indevidamente contabilizadas em anos anteriores (2008 a 2014), devido à sua indevida relevação em 2015 na conta *697 — Custos e Perdas extraordinárias — Correções de anos anteriores*, o que sobrevalorizou o impacto negativo no resultado líquido do exercício. Todavia, incorporam o valor de € 5 M, relativo à constituição, em 2015, de *Provisões para riscos e encargos* com pensões futuras, alegadamente ao abrigo da IPSAS 25 e da NCP 19 do SNC-AP, normas que não se revelam aplicáveis ao caso concreto, e € 0,8 M de custos com pensões que se venceram e foram pagas no exercício de 2015 (cfr. pontos 12.2.1, 12.2.3.2 e 12.2.4).

O "*Passivo*" ascende a € 1.189 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 € 92 M (8,4%). As *Provisões para riscos e encargos* tiveram um acréscimo de 51% (mais 8,8 M) e incorporam o mencionado montante de € 5 M para fazer face a pensões futuras, pelo que a comparação com o ano anterior fica prejudicada (cfr. ponto 12.2.3.2.2).

As operações de ajuste de saldos das dívidas a terceiros, entre o registado no sistema que produz as demonstrações financeiras (SIF) e o registado nas contas individuais dos beneficiários (SICC) e, ainda, a causa identificada por um dos serviços utilizadores destes sistemas, põem em causa a fiabilidade dos valores relevados nas demonstrações financeiras (cfr. ponto 12.2.3.2.2).

Em 2015, a despesa com pensões e complementos paga pelo SSS totalizou € 15.753 M, menos 1,3% que no período homólogo anterior. Esta evolução regressiva foi influenciada pela alteração de metodologia de registo contabilístico das pensões unificadas, que passaram a não integrar a rubrica de transferências para as famílias-pensões. Em termos comparáveis, esta despesa apresentou um crescimento de 1,2%. Desta, 77,9% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice, correspondendo 72,6% ao sistema previdencial — repartição. As pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, 22,1% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,3%). As despesas com pensões recuaram nas eventualidades de invalidez e velhice (menos 3,6% e menos 1,4%, respetivamente. Em termos comparáveis, menos 1,3% e mais 1,3%, respetivamente), tendo apenas a eventualidade de sobrevivência registado um aumento de mais 0,8%, (em termos comparáveis mais 2,2%) em termos homólogos (cfr. ponto 13.1.3).

O número total de pensões atribuídas e pagas pelo SSS atingiu, no final de 2015, 2.992.512 (mais 5.330 que em 2014; 0,2%). Entre 2011 e 2015 este número apresentou um crescimento de 1,7%. Por eventualidade, destaca-se a velhice, que representou 67,6% do total, seguindo-se-lhe a sobrevivência com 24,1% e a invalidez com 8,3% (cfr. ponto 13.1.1).

A evolução, para os últimos 5 anos (2011-2015), da despesa com pensões do sistema contributivo e seu financiamento, tendencialmente deficitário no período observado, contrastou com o primado da autossustentabilidade presente na sua génese. Em 2015, o financiamento das pensões do Sistema previdencial repartição foi reforçado com verbas provenientes do OE destinadas ao financiamento do seu défice, situação que se verificou desde 2012, anos em que os saldos acumulados já não foram suficientes para financiar os défices do sistema (cfr. ponto 13.1.4).

Verificou-se que, de uma amostra de sessenta processos de pensões sociais, quatro não foram disponibilizados à equipa de auditoria, por não terem sido encontrados nos arquivos dos centros distritais (Portalegre e Viana do Castelo), que em dois não constavam os despachos de deferimento das pensões e, em quatro não estavam incluídos elementos essenciais (v.g. documentos comprovativos de rendimentos, prova de condição de recursos, relatórios sociais) nem evidência de diligências dos serviços com vista à supressão de tais lacunas. Verificou-se também que os processos de pensões sociais e de pensões antecipadas se encontram organizados de forma deficiente, não contêm qualquer índice, os documentos que os instruem não apresentam qualquer ordem, cronológica ou outra, e não são devidamente rubricados nem numerados. Tais factos denotam ausência de procedimentos visando a salvaguarda da documentação constante dos processos em suporte papel e inviabilizam, em cada momento, o controlo das operações que naqueles processos deveriam estar devidamente documentadas (cfr. ponto 13.5.1).

Recomendação 90 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam implementados procedimentos de adequada organização dos processos físicos de atribuição de pensões, garantindo a sua integralidade e fiabilidade, bem como a suscetibilidade de a análise dos mesmos ser suficiente para o controlo das operações subjacentes.

Apesar de existir um "*Manual de Normas e Procedimentos das Pensões do Regime Não Contributivo*", publicado em julho de 2012, que tem por objetivo a sua uniformização no âmbito da instrução dos processos de Pensão Social, esta não se constatou nos centros distritais (cfr. ponto 13.5.1).

Recomendação 91 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar a aplicação uniforme por todos os centros distritais do ISS do Manual de Normas e Procedimentos das Pensões do Regime Não Contributivo.

Em muitas situações o deferimento de atribuição de pensões por quem tem competência para a sua prática é posterior ao deferimento nas aplicações informáticas e consequente processamento informático das prestações e, por vezes, mesmo à notificação do deferimento da pensão ao beneficiário (cfr. ponto 13.5.1).

Recomendação 92 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de garantir que o processamento das pensões seja, em todos os casos, posterior ao seu deferimento por quem tem competência para o efeito.

Da redação conjugada dos artigos 14.º e 16.º do Decreto-Lei 464/80, de 13/10, decorre que os titulares de pensão social devem apresentar prova de condição de recursos, de três em três anos, podendo a mesma ser solicitada pelos serviços a todo o tempo, desde que com fundamentação suficiente, a fim de serem identificadas as condições de manutenção do direito à pensão social, determinando a falta da referida prova a suspensão da prestação. Verificou-se que nem a aplicação informática está preparada para esse efeito, nem existem procedimentos instituídos a nível central para o controlo das referidas situações, nomeadamente, um automatismo aplicacional de emissão de notificação para renovação da prova da condição de recursos (cfr. ponto 13.5.1).

Recomendação 93 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido da adoção de procedimentos periódicos de reavaliação das condições de recursos referentes a pensões sociais.

No âmbito da reavaliação extraordinária decorrente da alteração ao regime jurídico do Rendimento Social de Inserção foi gerado movimento indevido retroativo à data do deferimento de um processo de RSI do Centro Distrital de Portalegre, situação que é suscetível de gerar pagamentos indevidos, com as inerentes eventuais responsabilidades financeiras reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto nos artigos 59.º e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC (cfr. ponto 13.5.1).

No CD Viana do Castelo, até 2013, não constavam dos processos os relatórios sociais, lacuna ultrapassada a partir desse ano; em catorze processos relativos a pensões atribuídas até 2011 a organização, instrução e deferimento informático automático estiveram a cargo de um único colaborador, situação que se alterou após maio de 2012, verificando-se atualmente que quatro colaboradores têm perfil de conferente, exercendo alternadamente funções de instrutor e conferente; numa pensão social de velhice, atribuída em 2009 e ainda em pagamento, detetaram-se indícios de que um casal de beneficiários não preenchia a condição de recursos necessária à atribuição da pensão (cfr. ponto 13.5.1).

No mesmo Centro Distrital, num processo relativo a pensão social de invalidez, não foi realizada atempadamente a reavaliação da incapacidade, tendo a mesma vindo a ocorrer apenas na sequência da inclusão do processo na amostra de auditoria; numa situação em que a manutenção de uma pensão social de velhice dependia da atribuição por organismo estrangeiro de pensão já requerida, não foi feito oportunamente o acompanhamento sobre a concessão desta última pensão, o qual só veio a ocorrer na sequência do conhecimento, por parte do Centro, de que o processo se encontrava incluído na amostra da auditoria (cfr. ponto 13.5.1).

Regista-se com muita preocupação a ausência de procedimentos regulares e oficiosos de reanálise das pensões atribuídas, designadamente nas situações de necessidade de realização de nova junta médica por parte da CVI ou de pensões atribuídas sob condição, a qual leva sistematicamente a que as questões detetadas no âmbito das auditorias do Tribunal de Contas só sejam reanalisadas por força da inclusão dos processos nas amostras de auditoria. Salienta-se também que tais situações são ainda suscetíveis de gerar pagamentos indevidos, determinando a ocorrência de eventuais responsabilidades financeiras reintegratórias e sancionatórias, nos termos do disposto nos artigos 59.º e 65.º da LOPTC (cfr. ponto 13.5.1).

Detetou-se a existência de erros no cálculo de pensões, devidos à necessidade de introdução manual de dados. Num dos processos o erro foi corrigido através de uma funcionalidade da aplicação informática, num outro houve um erro de cálculo do número de meses a considerar para efeitos de bonificação: foram considerados 14 meses quando o correto seriam 9, situação que gerou pagamentos indevidos ao beneficiário e que é eventualmente geradora de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto nos artigos 59.º e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC (cfr. ponto 13.5.1).

Verificou-se a existência de divergências, para mais e para menos, entre as remunerações tomadas como base para cálculo da pensão e as remunerações registadas em GR, condicionando os valores das pensões atribuídas, sem que conste dos processos respetivos qualquer justificação do valor adotado no cálculo. As divergências detetadas eram, contudo, justificadas, não tendo gerado pagamentos indevidos nem prejuízo para os beneficiários. Salienta-se, no entanto, a necessidade de os processos conterem menção a todos os elementos relevantes, quer para efeitos de integral fundamentação dos atos de deferimento quer para que seja possível a qualquer colaborador ou auditor avaliar da correção dos valores apurados. Estas situações só são resolvidas se forem detetadas, havendo ainda casos em que, apesar de alertados, os centros distritais não corrigiram ainda os valores de remunerações registados (cfr. ponto 13.5.1).

Do que ficou expresso anteriormente, resulta que continuam a verificar-se situações ilegais ou irregulares na atribuição e manutenção de pensões sociais e antecipadas.

Recomendação 94 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Governo que deve assegurar que os órgãos de controlo interno incluam nos seus planos de atividade ações de controlo que incidam sobre a atribuição e cálculo de pensões, bem como sobre os procedimentos de atualização das bases de dados.

Em 2015, a despesa com prestações de desemprego pagas pelo SSS foi de € 1.761 M (menos 21,4%, em termos homólogos) e destinou-se primordialmente (€ 1.297 M; 73,7%) a fazer face a encargos com subsídio de desemprego. As prestações com subsídio social de desemprego e outras prestações representaram, no seu conjunto, 26,3% do total, continuando as últimas a constituir a menor parcela (10,7%) (cfr. ponto 13.2.4).

Influenciado pelo contexto macroeconómico e pelas medidas adotadas durante o PAEF relativas ao sector, verificou-se, no triénio iniciado em 2013, período em que o mercado de trabalho começou a apresentar alguma recuperação, que todos os indicadores apresentam uma diminuição (n.º de desempregados registados pelo INE, menos 24,4%, n. º de desempregados inscritos nos centros de emprego, menos 20,8% e n.º de prestações de desemprego atribuídas e pagas, menos 19,3%), o mesmo acontecendo em termos homólogos (menos 11,0%, menos 12,3% e menos 10,1%, respetivamente) (cfr. ponto 13.2.2).

Das medidas direcionadas para a flexibilização do mercado de trabalho, merece destaque a criação de estágios profissionais financiados pelo IEFP, apoios destinados ao emprego, mas que influenciaram diretamente as prestações de desemprego, dada a sua relevância a partir de 2012. Estes estágios pressionam a despesa da segurança social por via das políticas ativas de emprego que sofreram um acréscimo de 2,9% face ao período homólogo, contribuindo, assim, positivamente para a dinamização do mercado de trabalho, designadamente no que respeita à criação de emprego por conta de outrem, que apresentou um crescimento de 0,6% em 2015 (cfr. ponto 13.2.4).

Esta substituição tem o mérito de manter no mercado de trabalho uma parte da população ativa desempregada, com índices de precariedade elevados, aspeto que decorre da própria natureza dos estágios profissionais, ainda que com taxas de integração inferiores a 50% desta população na vida ativa após a finalização do estágio. Ao mesmo tempo que produz algum alívio nos custos de trabalho assacados ao setor privado da economia, terá também o demérito de pressionar negativamente a massa salarial deste setor, com consequências diretas na arrecadação da receita contributiva (cfr. ponto 13.2.4).

No quinquénio em análise (2011/2015), apenas em 2012 e 2013 se verificaram necessidades de financiamento das prestações de desemprego suportadas pelo sistema previdencial-repartição, as quais totalizaram € 516 M, compensadas pelos excedentes verificados nos restantes anos de 2011 a 2015 (cfr. ponto 13.2.5).

O sistema previdencial repartição tem beneficiado desde 2011 de montantes transferidos pelo OE para financiar situações enquadráveis no art. 98.º-N do Código do Processo do Trabalho, na redação dada pelo Decreto-Lei 295/2009, de 13/10, que até ao momento, segundo os mapas de execução orçamental, ainda não tiveram execução, por dificuldades na identificação das situações enquadráveis nesta disposição legal (cfr. ponto 13.2.5).

Recomendação 95 — PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e à Ministra da Justiça que continuem a diligenciar no sentido de que sejam implementados os procedimentos que permitam dar conhecimento ao ISS das situações enquadráveis no artigo 98. º N do Código do Processo do Trabalho.

O FEFSS valorizou 4,4% (€ 596 M), representando € 14.100 M no final de 2015. A volatilidade aumentou para 5,2% e o índice de rotação da carteira baixou para 0,86. As dotações atingiram € 116 M, destacando-se também, no valor acrescentado pela gestão, as valias realizadas (€ 476 M), os rendimentos (€ 265 M) e a variação negativa das valias potenciais (€ 312 M). Os acréscimos acumulados gerados pelo Fundo atingem € 6.555 M (46,5% do total) (cfr. ponto 13.3.2.1).

Em 2015, o investimento em dívida garantida pelo Estado português aumentou 8,7% (€ 877 M), para 78,1% da carteira (mais 3,1 p.p.), apresentando um valor de mercado € 1.452 M acima do valor de reembolso. Com a continuação das aquisições líquidas (€ 640 M), manteve-se também a redução de outras componentes: a dívida pública estrangeira caiu 20,4%, para € 1.063 M (7,5% do total) e as ações diminuíram 14,2%, para € 1.262 M (8,9% da carteira). O peso dos ativos de Rendimento Fixo subiu para 85,6%, enquanto o peso dos ativos de Rendimento Variável baixou para 9,0% (cfr. ponto 13.3.2.2).

Tendo em conta a legislação posterior, com impacto nos limites do Regulamento de Gestão, conclui-se que a carteira está a 12 p.p. do máximo de 90% em dívida pública portuguesa, pelo que os limites máximos nas outras componentes se encontram cada vez mais afastados, o mesmo acontecendo com o relativo à exposição a moeda estrangeira. Em 2015, obteve-se a rendibilidade mais baixa dos últimos quatro anos (3,6%), fruto da menor rendibilidade da dívida pública nacional (2,6%), compensada pela rendibilidade de algumas das parcelas menos relevantes, como as ações (12,2%) e o Imobiliário (9,6%). Desde a sua criação, o FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual de 5,05%, que sobe para 6,86% nos últimos cinco anos (cfr. ponto 13.3.2.3).

No final de 2015, o valor do FEFSS equivalia a 119,2% da despesa com pensões do Sistema Previdencial, o que permitiria suportar 14,3 meses, aquém do objetivo de dois anos subjacente à sua criação. O valor do FEFSS progrediu de 4,0% do PIB, em 2006, para 7,9%, em 2015, e a carteira de dívida pública nacional passou de 2,6% para 6,1% em apenas 4 anos. Manteve-se a tendência de concentração de investimentos, que acarreta dependência e aumento do risco (cfr. ponto 13.3.3).

A dívida pública estrangeira e as ações (16,5% do total), únicas componentes a dispor de *benchmark* interno, obtiveram um *excess return* positivo, de 0,18%. A dívida pública portuguesa foi objeto de gestão autónoma e desconhece-se a estratégia para as restantes componentes, sendo que algumas não vêm sendo sujeitas a uma gestão ativa, gerando menos valias substanciais que vão sendo dissolvidas no desempenho global, como a Reserva Estratégica que, mesmo descontando os rendimentos gerados, deixa um rasto de perdas de dezenas de milhões de euros. Face ao *benchmark* aprovado pela Tutela (*funding ratio*), o FEFSS apresentou um *excess return* positivo, de 1,62%. Embora compare favoravelmente com os fundos de poupança reforma nacionais associados da APFIPP e com fundos internacionais, a concentração em títulos de dívida pública portuguesa não permite uma análise relativa credível. Como financiamento, a entidade gestora (IGFCSS) recebeu € 2.308 m do OSS (0,017% do montante médio sob gestão) (cfr. ponto 13.3.3).

As receitas efetivas da CGA totalizaram € 9.724 M (96,5% da receita total), mais 5,7% no triénio, 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 o aumento da massa salarial dos subscritores por via da reversão de algumas das medidas adotadas durante o PAEF (cfr. Caixa 7).

As despesas efetivas da CGA situaram-se em € 9.692 M (96,6% da despesa total), mais 4,7% no triénio, destacando-se a despesa com pensões, que representou 98,1% da despesa efetiva e manteve uma tendência crescente continuada, porquanto as medidas restritivas que impenderam sobre estas despesas, designadamente as que respeitam a alterações às condições de acesso à pensão de velhice e às regras de formação do valor das mesmas, não foram suficientes para contrariar o efeito da pressão demográfica sobre o sistema (cfr. Caixa 7).

A receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 13,0% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, obrigando a um esforço financeiro acrescido por parte do Estado no financiamento do sistema de pensões gerido pela CGA. Entre 2013 e 2015 este indicador sofreu um aumento de 12,9%, comportamento que se encontra em linha com a sua condição de sistema fechado (cfr. Caixa 7).

As reservas referentes aos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA representavam, no final de 2015, 87,6% das iniciais. No período em observação, as responsabilidades com o pagamento de pensões e outros encargos dos fundos cujas reservas se esgotaram entre 2011 e 2014 (CTT, BNU, INDEP e Macau) foram suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do Orçamento do Estado. Também os encargos com complementos de pensão pagos aos ex-militares por conta do ex-Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas se encontram na mesma situação. Entre 2011 e 2015, o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi de € 865 M (€ 209 M em 2015) (cfr. Caixa 7).

Em 2015 foram integrados na CGA mais dois fundos de pensões que deram lugar à constituição de duas reservas especiais: "ENVC - Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA" e "GESTNAVE — Serviços Industriais, SA", no montante global de € 58 M (Decreto-Lei 62/2015, de 23/04) (cfr. Caixa 7).

Consolidação das contas (cfr. ponto 14)

Excluindo as receitas e despesas em *ativos* e *passivos financeiros*, da consolidação das contas da administração central e da segurança social resulta a receita consolidada de € 69.890 M, a despesa de € 75.251 M e o consequente saldo de € -5.361 M (agravamento em € 61 M do saldo que consta do Mapa XXIII da CGE por correções a classificações económicas).

Considerando o impacto global das operações com *ativos* e *passivos financeiros*, que foi de € -3.416 M, o saldo global passaria para € -8.777 M.

A consolidação, além das *transferências*, passou a abranger outras operações, de *juros* e de *aquisição de serviços* (entidades do Programa Saúde). Contudo os montantes dessas despesas/receitas que excedam as correspondentes receitas/despesas são reclassificados em "diferenças de consolidação" que, assim, juntam indistintamente, despesas e receitas que tinham efetivamente aquelas classificações económicas, contrariando o princípio da especificação (cfr. ponto 14.2).

Recomendação 96 — PCGE/2015

Devem ser tomadas todas as iniciativas necessárias no sentido da consolidação da CGE contemplar todas as operações materialmente relevantes entre as entidades abrangidas, tendo em conta o princípio da especificação.

Em 2015, persistem elevados ajustamentos de consolidação, designadamente nas *transferências*. Tendo em conta a persistência e a materialidade das divergências de conciliação entre as receitas e as despesas (cfr. ponto 14.2).

Recomendação 97 — PCGE/2015

Sejam corrigidas as deficiências na contabilização e no controlo das transferências e de outros fluxos objeto de consolidação, entre os serviços abrangidos pela Conta, nomeadamente através da correta identificação dos destinatários das verbas pagas e dos emissores das recebidas.

Em 2015, a CGE não define satisfatoriamente nem quantifica totalmente o procedimento de articulação entre o saldo orçamental nominal e o correspondente saldo estrutural (cfr. ponto 14.3).

Recomendação 98 — PCGE/2015

Deve a CGE proceder à quantificação do saldo estrutural observado, com a desagregação das respetivas componentes.

*

Foram acolhidas, total ou parcialmente, 53,5% das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2013, facto que se regista de modo positivo.

*

Caixa 8 – Riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais

Na presente Caixa sintetizam-se os resultados apresentados pelo TdC ao longo do Parecer com influência na sustentabilidade das finanças públicas e identificam-se encargos financeiros futuros relativos às empresas públicas, aos pagamentos em atraso e às PPP, com base em informação recolhida junto de outras entidades. Faz-se também referência às projeções do FMI sobre o impacto orçamental do envelhecimento da população, no longo prazo, e para a trajetória do défice e da dívida pública, no médio prazo.

1. Trajetória do défice e da dívida

a) Subsistência dos défices orçamentais na administração central

No período de 2011 a 2015 o subsector da administração central manteve um valor de despesa superior à da receita, gerando necessidades líquidas de financiamento. As receitas ascendiam a € 51.045 M em 2011 (29,0% do PIB), aumentaram de forma continuada até 2014 e, em 2015, diminuíram pela primeira vez no período (€ 2.105 M, 3,6%), atingindo € 55.940 M (31,2% do PIB). As despesas, que ascendiam a € 64.387 M em 2011 (36,5% do PIB), tiveram uma redução em 2013 (€ 6.518 M, 10,1%) e voltaram a diminuir em 2015 (€ 5.618 M, 7,9%), alcançando € 65.754 M (36,6% do PIB). Em 2015, o saldo global da administração central melhorou em € 3.514 M face a 2014, situando-se em € -9.814 M (-5,5% do PIB) (cfr. ponto 3.4.2) ([44]).

b) Acumulação de dívida pública

A subsistência de défices orçamentais anuais na administração central teve como consequência o crescimento do *stock* da dívida pública direta consolidada a uma taxa média de 5,6% nos anos de 2012 a 2015.

Quadro 5 — Evolução da dívida pública, 2011-2015

(em milhões de euros)

Descrição	2011	2012	2013	2014	2015
Dívida direta (*stock*) não consolidada[(a)]	**175 096**	**217 947**	**229 088**	**240 689**	**264 196**
Dívida direta (*stock*) consolidada[(a)]	**N/D**	**191 527**	**199 906**	**210 147**	**225 264**
Encargos com a dívida direta	**110 405**	**104 114**	**100 097**	**85 895**	**74 545**
Amortizações, das quais:	102 849	96 687	92 292	78 192	66 509
Dívida de médio e longo prazo	14 994	20 667	15 278	18 747	25 614
Juros	7 293	7 309	7 701	7 597	7 918
Outros encargos	263	118	104	107	118
Dívida de Maastricht	**196 231**	**212 556**	**219 715**	**226 046**	**231 584**

(a) O universo dos valores reportados de dívida é o do OE de cada ano; em 2012 e 2013 está incluída a dívida de 15 EPR, em 2014 a dívida de 17 EPR e em 2015 a dívida de 32 EPR.

Fonte: TdC, PCGE 2011 a 2015 e INE, 2.ª not. PDE setembro de 2016.

No final de 2015, os rácios da dívida direta consolidada e da dívida de Maastricht em relação ao PIB situavam-se em 125,5% e em 129,0%, respetivamente.

i) Dívida direta do subsector dos SFA

Em 2015, os SFA que integravam o perímetro orçamental totalizaram 360 entidades, incluindo 159 EPR, 95 das quais novas EPR. O valor nominal não consolidado do *stock* da dívida era de € 37.834 M representada por empréstimos (€ 26.049 M), títulos (€ 11.511 M) e locação

financeira (€ 273 M). A dívida representada por derivados, avaliada ao justo valor, ascendia a €-1.439 M. Após consolidação, o valor ascendia a € 19.497 M (cfr. pontos 4.1.2.1 e 4.1.2.2).

ii) Dívida do sector empresarial do Estado (administração central, local e regional)

No contexto mais abrangente e na ótica das contas nacionais, as empresas públicas que compõem o sector das AP apresentavam uma dívida total de € 44.116 M ([45]), dos quais € 36.975 M (83,8%) referem-se a empresas públicas classificadas dentro do perímetro das AP ([46]) e € 7.141 M (16,2%) correspondem a empresas fora do perímetro.

Restringindo a análise às empresas públicas da carteira principal das participações do Estado (excluindo o sector financeiro), o endividamento ([47]) ascendia a € 33.631 M no final de setembro de 2015, representando uma redução de 4,5% face ao final de 2014 ([48]).

2. Dívida não financeira

a) SNS e EPR

Em 31/12/2015 a dívida não financeira das entidades do SNS a fornecedores externos, incluindo os hospitais EPE, era de € 1.765 M, e a das EPR (excluindo as do SNS) ascendia a € 205 M (cfr. ponto 4.3).

b) Pagamentos em atraso

No final de 2015, o valor dos pagamentos em atraso totalizava € 920 M ([49]) (total consolidado, no que respeita às entidades que pertencem às AP). O subsector da saúde, incluindo os hospitais EPE, assumia o maior peso, € 455 M, seguido das administrações local e regional, € 259 M e € 194 M, respetivamente; os restantes pagamentos em atraso pertencem à administração central, excluindo as entidades do SNS (€ 15 M), às EPR (€ 15 M) e às empresas que não integram o perímetro das AP (€ 1 M) ([50]).

3. Parcerias Público-Privadas

Em 31/12/2015, o universo de PPP abrangia 32 projetos, distribuídos pelos sectores rodoviário (21), da saúde (8), ferroviário (2) e da segurança (1), com um investimento acumulado, entre 1998 e 2015, de € 14.505 M. Ao sector rodoviário cabe 93% deste investimento, seguindo-se os sectores ferroviário e da saúde, ambos com 3%, e o sector da segurança, com 1% ([51]).

Em 2015 os pagamentos líquidos ascenderam a € 1.522 M, incorporando uma redução de € 22 M face ao ano anterior decorrente, essencialmente, da evolução verificada no sector rodoviário.

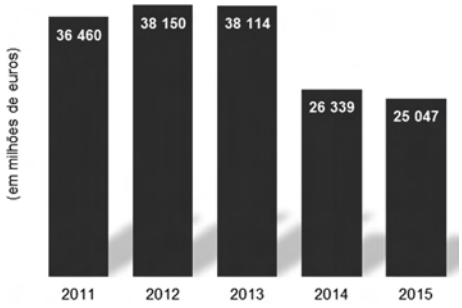
O valor atualizado dos encargos brutos futuros do Estado em resultado dos contratos estabelecidos com os parceiros privados é estimado em € 22.036 M até 2041. Após considerar as receitas previstas nas parcerias rodoviárias (€ 7.826 M), o valor atualizado dos encargos líquidos é de € 14.210 M ([52]).

4. Responsabilidades contingentes

a) Estado

No período de 2011 a 2015, as responsabilidades contingentes a que se referem as garantias prestadas pelo Estado a operações de financiamento e a seguros de crédito tiveram uma redução de € 11.413 M (-31,3%), em virtude, essencialmente, da diminuição ocorrida nas garantias ao sistema financeiro (cfr. ponto 4.2).

Gráfico 1 — Responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas, 2011-2015



Fonte: TdC, PCGE de 2011 a 2015.

Em 31/12/2015, as responsabilidades acumuladas assumidas pelo Estado por garantias pessoais prestadas a operações de financiamento e a seguros de crédito totalizavam € 24.086 M e € 961 M, respetivamente; destacam-se as garantias do Estado prestadas às EPR, no valor total de € 8.815 M, e ao sistema financeiro, no valor total de € 3.500 M. A dívida garantida do Estado ascendia a € 25.047 M no final de 2015.

Em termos de responsabilidades efetivas do Estado, as garantias prestadas ao sector financeiro atingiram € 7.344 M na mesma data (cfr. Caixa 4).

b) Empresas públicas

As responsabilidades contingentes das empresas públicas da carteira principal das participações do Estado (excluindo o sector financeiro) totalizavam € 2,7 mil M no final de setembro de 2015 ([53]), nomeadamente € 1,6 mil M referentes a garantias concedidas e € 622 M a obrigações futuras decorrentes de operações de *leasing* operacional e de contencioso. Na mesma data subsistiam 33 instrumentos de gestão de risco financeiro detidos por estas empresas com um valor de mercado negativo de € 421 M ([54]).

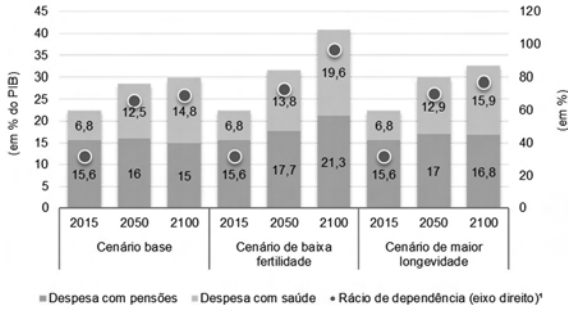
5. Projeções recentes

a) Impacto orçamental do envelhecimento da população (2015-2100)

O FMI ([55]) estima que a despesa pública relacionada com o envelhecimento da população ([56]) cresça 6,1 p.p. do PIB entre 2015 e 2050 (4,5 p.p. na área do euro) e atinja 7,4 p.p. até 2100 (tal como o conjunto da área do euro); como o atual nível de despesa é muito elevado (em % do PIB), para 2050 o FMI estima que a despesa ligada ao envelhecimento atinja 6 p.p. acima da média da área do euro ([57]).

Neste tipo de despesa, destacam-se as despesas com saúde com um crescimento projetado de 5,7 p.p. do PIB em 2050 e de 8 p.p. em 2100. Na despesa com pensões estima-se a sua subida em 1 p.p. do PIB até 2035 e a diminuição gradual a partir desse ano à medida que as reformas recentes forem gerando poupanças orçamentais.

Gráfico 2 — Impacto orçamental do envelhecimento da população (cenários base e alternativos), 2015-2100



Fonte: FMI, *Country Report* n.º 16/301, setembro de 2016.

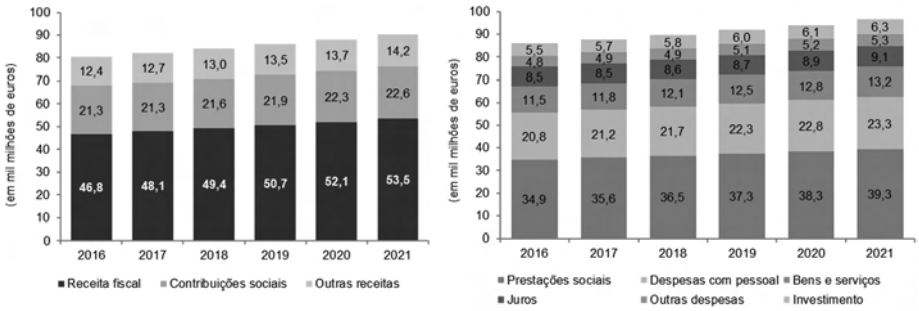
O FMI conclui que o envelhecimento da população em Portugal ([58]), se não for compensado, poderá colocar a dívida pública numa trajetória insustentável, uma vez que o peso das despesas com saúde e com pensões, entre 2015 e 2100, poderão aumentar de 6,8% e 15,6% do PIB para 19,6% e 21,3% do PIB, respetivamente.

b) Trajetória do défice orçamental e da dívida pública (2016-2021)

As previsões do FMI ([59]) apontam para a manutenção do desequilíbrio orçamental no período de 2016 a 2021 que, em valores nominais, passa de € 5,5 mil M para € 6,2 mil M no final do período.

Os gráficos seguintes evidenciam a evolução da composição da receita e da despesa (Gráfico 3), bem como do défice e da dívida (Gráfico 4).

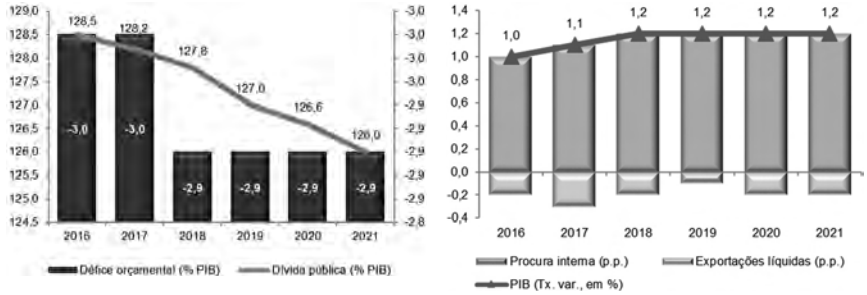
Gráfico 3 — Composição da receita e da despesa públicas, 2016-2021



Fonte: FMI, Country Report n.º 16/300, setembro de 2016.

Ao nível das receitas, as previsões apontam para um crescimento da receita fiscal de 2,7% e da receita de contribuições sociais de 1,2%. Na composição da despesa pública prevê-se a estabilidade do peso relativo de cada um dos seus agregados, sendo de destacar o peso médio esperado das despesas com juros (9,6%). O quadro orçamental e macroeconómico do FMI revela-se ambicioso, na medida em que pressupõe: 1) uma taxa de crescimento do PIB nominal de 14,2%, entre o primeiro e último ano da projeção, superior à taxa de crescimento da despesa (12,2%) e à taxa de crescimento da receita (12,2%); 2) o cumprimento do limite do défice de 3% do PIB a partir de 2016, assim como a obtenção de excedentes primários, em média, de 1,5% no horizonte em análise; e 3) o crescimento económico, em média, de 1,2% acompanhado por uma evolução positiva do PIB potencial de 0,2% em 2016 para 1,0% em 2021.

Gráfico 4 — Evolução do défice e dívida pública e contributos para a variação do PIB, 2016-2021



Fonte: FMI, *Country Report* n.º 16/300, setembro de 2016.

Ao nível da dívida pública, as previsões do FMI para o período de 2016 a 2021 apontam para uma redução lenta do rácio da dívida pública, passando de 128,5% do PIB em 2016 para 126,0% em 2021. A condicionar a evolução da dívida está a taxa de crescimento real prevista do PIB de 1,2%, em média, até ao final do horizonte da previsão. As mesmas previsões apontam para que, no referido período, os encargos com amortizações de dívida de médio e longo prazo (incluindo as administrações regionais e locais e as empresas públicas) totalizem € 86 mil M (média de € 14 mil M ao ano) e os juros da dívida alcancem € 52 mil M (média de € 9 mil M ao ano).

O FMI observa a alta sensibilidade da dívida pública a alterações do cenário macroeconómico e orçamental, em particular: 1) a um choque de crescimento que reduza o produto em 4,5 p.p. entre 2016 e 2017 e que aumentaria o rácio da dívida em 11 p.p. em 2018; 2) a um choque de crescimento que reduza o produto em 5,5 p.p. entre 2016 e 2017, num cenário de deflação, e que aumentaria o rácio da dívida para 148% do PIB em 2018; 3) a uma subida das taxas de juro de 200 p.b. ao longo do período, que agravaria a dívida em 3 p.p. em 2020; e 4) ao efeito dos

passivos contingentes relativos ao sector financeiro, às PPP, às empresas públicas e às garantias do Estado, que originaria a subida da dívida para 138% do PIB em 2017.

Conclusões

Este Parecer identificou como responsabilidades no final de 2015, com influência na sustentabilidade das finanças públicas, a dívida pública direta consolidada que atingiu € 225.264 M e gerou encargos no valor de € 74.545 M (incluindo amortizações de curto, médio e longo prazo e juros); as garantias pessoais do Estado concedidas no valor de € 25.047 M; e a dívida não financeira a fornecedores externos do SNS e das EPR no valor total de € 1.970 M.

Neste contexto há também a atender às responsabilidades contingentes das empresas públicas que ascendem a € 2,7 mil M (incluem as garantias concedidas, € 1,6 mil M, e o *leasing* operacional e o contencioso, € 622 M); às situações passivas das empresas públicas resultantes da utilização de instrumentos derivados que atingem € -421 M; e aos encargos brutos com PPP estimados em € 22.036 M.

No longo prazo, dado o envelhecimento da população, as projeções do FMI apontam para que as despesas com saúde e pensões (22,4% do PIB em 2015) cresçam 9,1 p.p. até 2050 (31,5% do PIB) e 18,5 p.p. até 2100 (40,9% do PIB), no caso do cenário de baixa fertilidade. No médio prazo, as perspetivas do FMI apontam para a necessidade de Portugal se manter em situação de crescimento económico, com o défice orçamental abaixo de 3% do PIB a partir de 2016 e saldos primários positivos, de forma a sustentar a redução continuada da dívida pública prevista em 2,5 p.p. em 2021.

17. Juízo sobre a Conta

Nos termos da sua Lei de Organização e Processo (artigo 41.º, n.º 2) o Tribunal de Contas no parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, *"emite um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas"*.

A nova Lei de Enquadramento Orçamental ([60]) manda utilizar um sistema integrado de contabilidade orçamental, financeira e de gestão — o SNC-AP ([61]). A Conta Geral do Estado passará a integrar as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas e respetivas notas em 2019 ([62]). A este propósito, o Tribunal manifesta preocupações pelo adiamento por um ano (para 01/01/2018), entretanto decidido, do prazo para a entrada em vigor do SNC-AP e pelos riscos identificados de incumprimento do novo prazo, que poderão pôr em causa a elaboração das referidas demonstrações orçamentais e financeiras.

Estes riscos são particularmente importantes porquanto a Conta Geral do Estado continua, passados dezanove anos, a não comportar um balanço e uma demonstração de resultados da Administração Central do Estado, devido à não aplicação integral do POCP e planos sectoriais. Daí que as demonstrações financeiras que apresenta sejam suportadas por diferentes sistemas contabilísticos em vigor. Assim sendo, o juízo formulado não é, ainda, completamente coincidente com o modelo previsto pelas Normas Internacionais de Auditoria.

Neste contexto, atentas as evidências recolhidas, as observações efetuadas, as conclusões extraídas e as recomendações formuladas, o Tribunal de Contas emite, no âmbito estrito deste Parecer, o juízo seguinte:

A) Conta da Administração Central

O Tribunal considera que a conta da Administração Central está afetada por erros materialmente relevantes, pelo que formula as seguintes reservas, chamando a atenção para um conjunto de ênfases e limitação de âmbito.

Sistemas contabilísticos

Reservas:

♦ Não aplicação integral do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP);

♦ Não apresentação de Balanço nem de Demonstração de Resultados consolidados na Conta Geral do Estado, relativamente às entidades com POCP.

Legalidade

Reservas:

♦ Omissão de € 1.697 M nas receitas do Estado (sobretudo impostos) contabilizados diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado (*v.g.* Infraestruturas 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.

♦ Alteração sucessiva dos valores vinculativos inicialmente fixados no Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) para cada um dos programas orçamentais.

♦ A conta dos fluxos financeiros continua a não desempenhar o papel que lhe cabe no controlo das contas do Estado, por não comportar a totalidade dos movimentos correspondentes.

♦ O relatório do Governo que integra a Conta Geral do Estado é omisso em matérias relevantes (*v.g.* património imobiliário e unidade de tesouraria).

♦ Os princípios da anualidade, da universalidade, da não compensação, da não consignação, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de tesouraria não são observados em todas as situações em que o devem ser.

Correção financeira

Reservas:

♦ Subavaliação da receita cessante por benefícios fiscais (€ 149 M, para além da despesa fiscal por quantificar).

♦ Classificação económica errada de um conjunto elevado de operações de despesa que, não afetando o total da CGE, afeta o valor da despesa efetiva, reduzindo-a.

♦ A informação sobre o *stock* da dívida pública direta do Estado não abrange a dos SFA (incluindo EPR) que, em 31/12/2015, ascendia a € 37.834 M;

♦ Nos SFA, em particular nas novas EPR, devido a erros de classificação relativos a aumentos de capital, a receita de passivos financeiros está sobrevalorizada em cerca de € 2.900 M;

♦ A informação sobre os fluxos financeiros oriundos da União Europeia não é fidedigna nem completa;

♦ A informação sobre os fluxos financeiros para as regiões autónomas e para as autarquias locais não é fidedigna nem completa;

♦ Falta de inventário do património imobiliário e sua devida valorização. As receitas e despesas relativas às operações mobiliárias estão afetadas por erros (€ 89 M) e por falta de validação (€ 504 M).

♦ Omissão de € 3.275 M nos saldos da contabilidade da tesouraria face aos da contabilidade orçamental dos organismos da administração central, em virtude da movimentação fora do Tesouro não ser objeto de relevação na primeira dessas contabilidades nem na conta dos fluxos financeiros.

♦ Movimentação fora do Tesouro de parte relevante das disponibilidades dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de € 516 M e muitas entidades sem informação reportada) que continua a não ser registada na contabilidade da tesouraria. A generalidade dos juros auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria não foi entregue ao Estado (€ 2 M).

Ênfases:

♦ A comparabilidade, entre anos, da receita e da despesa não está assegurada em resultado de modificações no universo abrangido, insuficientemente explicitados no Relatório da Conta;

♦ O Relatório da CGE não evidencia a dívida não financeira das EPR e de parte do SNS e é omisso em matérias relevantes (*v.g.* património imobiliário e unidade de tesouraria);

♦ Os ativos financeiros de médio e longo prazos foram excluídos na consolidação da conta.

♦ Omissão de disponibilidades dos organismos da administração central nos saldos da contabilidade orçamental, com destaque para o Fundo de Estabilização Tributário (€ 105 M de saldo com € 1.079 M de disponibilidades), por inapropriada contabilização, na despesa (receita) orçamental, da subscrição (amortização) de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata.

♦ Omissão de € 2.966 M nos saldos da contabilidade orçamental face aos da contabilidade da tesouraria dos organismos da administração central, em virtude da não contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos que não tenham natureza orçamental, ao arrepio dos princípios da execução orçamental.

Limitação de âmbito

♦ A Conta Geral do Estado não inclui a receita e a despesa de três organismos da administração central, o que subvaloriza a receita e a despesa global.

B) Conta da Segurança Social

O Tribunal considera que a conta da Segurança Social está afetada por erros materialmente relevantes, pelo que formula as reservas e ênfases seguintes.

Controlo Interno

Reservas:

♦ Ausência de informação integral sobre a localização dos bens móveis, impedindo a realização de um efetivo controlo físico.

♦ Ausência de informação relevante relativa a imóveis que justifique o valor relevado nas demonstrações financeiras;

♦ Inexistência de procedimentos de controlo que evitem ou corrijam:

◊ Valores incorretamente incluídos em parcelas de terreno de imóveis provenientes de imobilizado em curso;
◊ Imóveis registados em duplicado;
◊ Erros nos procedimentos de registo contabilístico do abate dos imóveis;
◊ A incidência do cálculo das amortizações sobre o valor das parcelas de terreno dos imóveis.

♦ Os processos de pensões sociais e de pensões antecipadas encontram-se organizados de forma deficiente e denotam falhas na salvaguarda da documentação em suporte papel, o que inviabiliza o controlo das operações;

♦ O Manual de Normas e Procedimentos das Pensões do Regime não Contributivo não se encontra a ser aplicado de forma uniforme nos centros distritais do ISS;

♦ Em muitas situações o deferimento de atribuição de pensões por quem tem competência é posterior ao deferimento nas aplicações informáticas e consequente processamento informático das prestações e, por vezes, mesmo à notificação do deferimento da pensão ao beneficiário;

♦ Inexistência de procedimentos periódicos de reavaliação da condição de recursos e das situações em que a manutenção da pensão ou do seu valor depende da verificação duma condição;

♦ A informação residente nas bases de dados não se revela inteiramente fiável, em virtude de migrações deficientes, com impacto potencial nos valores das pensões atribuídas.

Legalidade

Reservas:

♦ Aplicação de fundos, pelo IGFSS, em depósitos bancários, com vista à obtenção de uma rendibilidade superior à proporcionada através da aplicação desses mesmos fundos junto do IGCP, fora das condições estabelecidas no DLEO;

♦ Incumprimento da legislação comunitária e ausência de regulamentação de legislação nacional de enquadramento do Fundo de Garantia Salarial;

♦ Instauração de processos executivos relativos a valores indevidamente pagos a beneficiários de prestações sociais em número e volume financeiro inferior ao devido;

♦ Ausência de instauração de processos executivos relativos a:

◊ Reembolso de importâncias pagas por prestações de alimentos a menores;
◊ Reembolso de importâncias pagas de prestações de desemprego;
◊ Contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos sem fins lucrativos;
◊ Dívidas provenientes de rendas de imóveis; e
◊ Valores indevidamente pagos a pessoal.

Ênfases:

♦ Inexistência de diploma regulador da tesouraria única da segurança social;
♦ Existência de discrepâncias no quadro do financiamento;
♦ A conta do IGFSS e do ISSM não foram objeto de certificação legal de contas;
♦ Incumprimento de disposições legais relativas ao reconhecimento e registo da titularidade de imóveis e à atribuição do respetivo período de vida útil.

Correção financeira

Reservas:

♦ Na Conta de Execução Orçamental:

◊ Parte das contribuições cobradas, € 7.524 M, não se encontra imputada às diferentes classificações económicas e respetivas desagregações em função da sua origem;

◊ O valor de prestações sociais registado como pago inclui, indevidamente, € 6 M de prestações devolvidas à segurança social no exercício;
◊ O saldo de execução orçamental está sobrevalorizado em € 775 m e subvalorizado em cerca de € 5 M;
◊ Os saldos das contas bancárias relevam movimentos "por reconciliar", no montante de € 54 M.

♦ No Balanço e na Demonstração de Resultados:

◊ Impossibilidade de validação do valor relevado nas demonstrações financeiras relativo a imóveis, por inexistência de documentação comprovativa em, pelo menos, 48,6% do valor da amostra;
◊ Incorreções nas contas de imobilizado e de amortizações, em virtude, designadamente, de: registo em duplicado do mesmo imóvel (€ 154 m, no imobilizado e € 5 m nas amortizações acumuladas); incorreções no registo de abate de imóveis já alienados ou cedidos (€ 225 m no imobilizado e € 24 m nas amortizações acumuladas); inclusão na parcela do terreno dos imóveis de valores provenientes de imobilizado em curso (€ 960 m); cálculo de amortizações sobre a parcela do valor dos terrenos (€ 116 m de amortizações acumuladas e € 21 m de amortizações do exercício); incorreta atribuição de vida útil aos imóveis, em valor não quantificado;
◊ Impossibilidade de reconciliação das dívidas de contribuintes com os respetivos saldos de contas correntes; manutenção em dívida do valor de € 92,0 M que poderá ter sido pago ou prescrito; e existência de saldos contranatura relativos a juros de mora (€ 1,6 M);
◊ O não cumprimento do princípio da especialização do exercício relativamente aos juros vencidos até 31/12/2015 implica uma subvalorização da dívida de contribuintes em, pelo menos, € 662 M, se se considerar apenas a dívida constituída a partir de 2010. No entanto, se for considerada toda a dívida residente em SEF (1976 a 2015) o valor é de € 2.019 M. No exercício de 2015 os proveitos estão, assim, subvalorizados em cerca de € 184 M e 386 M, conforme se considere um ou outro dos períodos;
◊ Dívidas por prestações sociais a repor contabilizadas por mais € 93 M do que o valor constante das contas correntes de beneficiários;
◊ Sobrevalorização do saldo de disponibilidades em € 775 m e subvalorização em € 16 M;
◊ Os saldos das contas bancárias relevam movimentos "por reconciliar", no montante de € 54 M;
◊ Incorreção do valor relevado em proveitos diferidos relativos a acordos prestacionais, sobrevalorizando aquela conta e subvalorizando os proveitos do exercício em valores não quantificados;
◊ Os valores das provisões do exercício e acumuladas respeitantes a dívida contributiva estão subvalorizados, em valor não quantificado, por não incluírem dívida não participada a execução fiscal e a participada não incluir a dívida por declaração de falência ou insolvência; e estão sobrevalorizados, em valor não quantificado, por incluírem dívida que já está paga ou está a ser regularizada por via de acordo prestacional;
◊ Os valores dos custos operacionais e dos proveitos extraordinários estão subvalorizados na exata medida do valor das provisões não constituídas nem revertidas por incumprimento do princípio da não compensação no registo de prescrições, de anulação de prescrições e de cobrança de dívida com provisões constituídas;
◊ As provisões para riscos e encargos estão sobrevalorizadas em cerca de € 5 M;
◊ Os custos diferidos, bem como os resultados transitados estão sobrevalorizados em € 193 m (12,9%), devido à não imputação dos custos aos exercícios económicos respetivos;
◊ O valor relevado de resultados transitados não reflete as reservas feitas pelo TdC nos últimos anos e encontra-se sobrevalorizado em € 4 M, relativos a anulação de coimas e de custas de anos anteriores (2008 a 2014), indevidamente imputadas a resultados extraordinários do exercício;
◊ Os custos do exercício (pensões) estão subvalorizados em € 0,8 M devido à sua anulação e incorreto reconhecimento em resultados transitados;
◊ Os proveitos operacionais encontram-se subvalorizados em, pelo menos, € 184 M, relativos a juros vencidos em 2015 e não cobrados respeitantes a dívida constituída a partir de 2010;
◊ Os custos extraordinários estão subvalorizados em, pelo menos, € 18 M, por ausência de registo de prescrições em 2015, e sobrevalorizados em € 4 M, de anulações de coimas e custas de anos anteriores (2008 a 2014), indevidamente imputadas a custos extraordinários;
◊ Os resultados operacionais, extraordinários e líquido encontram-se afetados pelas reservas supra.

([1]) Erros identificados no ponto 9.1 de materialidade igual ou superior a € 50.000.
([2]) Ponto 14.1.
([3]) Por exemplo, em 2015, os aumentos de capital realizados pelo Estado em empresas públicas totalizando € 3.027 M (sobretudo para EPR, sem efeito no défice por serem operações internas à administração central) e a operação de resolução do Banif no montante de € 2.255 M (€ 1.766 M de aumento de capital e € 489 M de apoio do Fundo de Resolução). Em resultado, sobretudo, da reclassificação como despesa não-financeira da resolução do Banif, o défice da CGE (administração central e segurança social) é de € -5.300 M e o correspondente défice em contabilidade nacional é de € -8.638 M — cfr. ponto 14.4 e Quadro 4.
([4]) Em anos anteriores eram consolidadas apenas as *transferências*.
([5]) Abrange despesa em *aquisição de bens* (*produtos químicos e farmacêuticos*, *produtos vendidos nas farmácias* e *material de consumo clínico*) e em *aquisição de serviços* (*outros trabalhos especializados*, *serviços de saúde*, *outros serviços de saúde* e *outros serviços*). Na receita abrange a *venda de materiais de consumo* e a *venda de serviços de saúde* e *outros serviços*.
([6]) No Quadro 46 a DGO excluiu também a despesa com *juros* registada pelos serviços integrados como paga a SFA. Porém, este montante apresenta reduzida fiabilidade: os *juros* registados como pagos a SFA estarão subvalorizados por o IGCP efetuar o pagamento dos relativos a bilhetes e obrigações do Tesouro através do sistema bancário, não recolhendo informação quanto ao seu destinatário final; já do lado da receita há entidades que registam os *juros da dívida pública* como provenientes do setor bancário (por exemplo, € 189 M pela CGA).
([7]) *"Saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias e temporárias"* (n.º 3 do art. 12.º-C da LEO) — mede o saldo que seria registado se a economia se encontrasse no seu nível potencial, eliminando-se o impacto das flutuações cíclicas da atividade e as medidas extraordinárias.
([8]) Dados do OE 2017, conforme se mostra no quadro seguinte, que evidencia também os dados que constavam da CGE 2015 (um agravamento de -0,4 p.p. e saldo estrutural de -1,9%), bem como os da Comissão Europeia (um agravamento de -0,6 p.p. e saldo estrutural de -2,0%).
([9]) Na sequência destes resultados, para 2016, a Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal (documento com a referência COM 2016 342 final, de 18/05/2016), aponta para a adoção de medidas estruturais necessárias para corrigir o défice das administrações públicas, coerente com uma melhoria do saldo estrutural de 0,25% do PIB potencial.
([10]) Cfr. ponto 14.3 do PCGE 2013 e PCGE 2014 e Caixa 1 do Programa de Estabilidade 2016-2020.
([11]) Esta componente apresenta várias designações, nomeadamente, "medidas discricionárias" na legislação europeia, "medidas extraordinárias e temporárias" na LEO, "medidas pontuais", "medidas e efeitos pontuais" em vários documentos de política orçamental, o que também pode suscitar dúvidas sobre o seu verdadeiro âmbito.
([12]) E, no caso de 2015, também da medida extraordinária de resolução aplicada ao Banif-
([13]) O indicador utilizado para a avaliação do esforço orçamental em termos estruturais é a variação do saldo primário estrutural.
([14]) Para além de Portugal, em junho de 2016, cinco países encontravam-se sob procedimento por défice excessivo: Croácia, Espanha, França, Grécia e Reino Unido.
([15]) Saldo do total das administrações públicas na terminologia do SEC.
([16]) A identificação explícita do ajustamento de universos entre as duas óticas deveria refletir, designadamente, a exclusão das entidades públicas que por serem mercantis ou exercerem atividades financeiras ou auxiliares financeiras, são classificadas, em contas nacionais, fora do setor das administrações públicas.

([17]) 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.
([18]) Por exemplo, os encargos assumidos e não pagos aumentam a despesa e os pagamentos de encargos de anos anteriores diminuem a despesa.
([19]) O Governo, através dos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.
([20]) A recomendação é classificada como *totalmente acolhida* se verificada a correção das deficiências que a motivaram, *parcialmente acolhida* quando a correção não é total, *não acolhida* quando as deficiências subsistem e *prejudicada* quando, por factos ou circunstâncias supervenientes, deixou de ter pertinência.
([21]) No mesmo sentido, Recomendações 2 — PCGE/2013 e 2 — PCGE/2014.
([22]) Cfr. Recomendação 3 - PCGE/2014.
([23]) O Tribunal tem formulado esta recomendação nos PCGE desde 2009, tendo sido reiterada no PCGE 2014.
([24]) Recomendação 7 — PCGE/2014.
([25]) No PCGE 2014 o Tribunal reforça a sua posição com uma recomendação ao Governo, através da DGO (Recomendação 12, pág. 396) e com a primeira ênfase no Juízo sobre a Conta da Administração Central (pág. 437). Posteriormente, o Tribunal dirigiu também uma recomendação ao Ministro das Finanças, no Relatório de Auditoria 12/2016.
([26]) Aprovado pelo Decreto-Lei 192/2015, de 11/09.
([27]) Recomendação 12 — PCGE/2014.
([28]) No mesmo sentido, Recomendação 17 — PCGE/2014.
([29]) Fundo de Contragarantia Mútuo, Sistema de Indemnização aos Investidores e Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores. O Tribunal tem formulado recomendações neste sentido desde 2009, tendo sido reiterada no PCGE 2014.
([30]) Cfr. Recomendação 21 — PCGE/2014.
([31]) No mesmo sentido, Recomendação 30 — PCGE/2014.
([32]) Cfr. Recomendação 31 — PCGE/2014.
([33]) No mesmo sentido, foi formulada a Recomendação 32 — PCGE/2014.
([34]) O Tribunal tem formulado esta recomendação desde 2006, tendo sido reiterada no PCGE 2014.
([35]) Cfr. Recomendação 47 — PCGE/2014.
([36]) Cfr. Recomendação 48 — PCGE/2014.
([37]) Recomendação 50 — PCGE/2014.
([38]) Recomendação 52 — PCGE/2014.
([39]) Recomendação 53 — PCGE/2014.
([40]) A responsabilidade da DGO pela gestão da referida receita do Estado é uma decorrência direta e funcionalmente adequada da sua responsabilidade legal pelo controlo dessa receita.
([41]) Competência legal conferida à DGO, nos termos do n.º 7 do artigo 43.º do DLEO de 2015.
([42]) Nos termos do artigo 148.º do CPPT.
([43]) Com destaque para a Infraestruturas de Portugal (€ 1.656 M), CP (€ 689 M), Metro do Porto (€ 200 M) e Carris(€ 193 M).
([44]) Os valores apurados pelo TdC para as receitas e despesas incluem operações classificadas como ativos financeiros de médio e longo prazo (cfr. ponto 3.4).
([45]) BdP, Boletim Estatístico, novembro de 2016. A dívida inclui empréstimos, títulos de dívida e créditos comerciais (valores não consolidados) e o seu apuramento segue a ótica das contas nacionais, mas difere do conceito de dívida de Maastricht para efeitos do PDE pelo facto de incluir os créditos comerciais.
([46]) Administração central: € 34.854 M e administração regional e local: € 2.121 M.
([47]) Financiamentos obtidos, correntes e não correntes.
([48]) UTAM, Boletim Informativo do Setor Empresarial do Estado - 3.º Trimestre de 2015 (últimos dados disponíveis).
([49]) DGO, Relatório da CGE 2015.
([50]) Valores não consolidados para as entidades que integram o perímetro das AP.
([51]) UTAP, Relatório Anual das PPP, 2015 (versão revista em junho de 2016).
([52]) Estes valores poderão ser alterados em resultado das renegociações de contratos em curso.
([53]) Últimos dados disponíveis.
([54]) UTAM, Boletim Informativo do Setor Empresarial do Estado - 3.º Trimestre de 2015.
([55]) FMI, *Country Report n.º 16/301*, setembro de 2016.
([56]) As projeções demográficas do Eurostat para 2014-2020 apontam para uma alteração da estrutura etária da população portuguesa que reflete baixos índices de fecundidade, um aumento continuado da esperança média de vida e saldos migratórios positivos.
([57]) Assente na projeção de diminuição da população em Portugal em 29% entre 2015 e 2100, face a 9% na área euro.
([58]) Estima-se que o peso da população com idade superior a 65 anos na população entre os 15 anos e os 64 anos (rácio de dependência de idosos) aumente de 32% para 69% entre 2015 e 2100. Num cenário de baixa fertilidade esse rácio poderá atingir os 73% e 97% em 2050 e 2100, respetivamente.
([59]) As previsões da CE para o défice e dívida pública no triénio 2016/2018 não se afastam da trajetória prevista pelo FMI.
([60]) Aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11/09.
([61]) Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11/09.
([62]) Por força do disposto no artigo 8.º da Lei n.º 151/2015.

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, 15 de dezembro de 2016. —*Vítor Manuel da Silva Caldeira,* Presidente — *José Luís Pinto Almeida,* Relator e Coordenador — *José de Castro de Mira Mendes,* Relator — *António Manuel Fonseca da Silva,* Relator — *José António Mouraz Lopes — António Augusto Pinto dos Santos Carvalho — António José Avérous Mira Crespo — António Francisco Martins — Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha — Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes — Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes — Alberto Fernandes Brás — Laura Maria de Jesus Tavares da Silva.*

Fui presente, *José Vicente Gomes de Almeida.*

ANEXOS

ANEXO I

Entidades a quem o anteprojeto foi enviado, matéria correspondente e apresentação de alegações

Matéria	Entidade	Resposta		Observações	
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários
1. Enquadramento Macroeconómico	Ministro das Finanças	X		X	
2. Orçamento do Estado	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
3.2. Receita e Caixa 2 – Implementação da Entidade Contabilística Estado	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Autoridade Tributária e Aduaneira	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X			X
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP	X			X
3.3. Despesa	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
Caixa 3 “Implementação do SNC - AP”	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
3.4.Consolidação (Administração Central)	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
4.1. Dívida Financeira	Ministro das Finanças	X		X	
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Agência de Desenvolvimento Coesão		X		
	Parpública		X		
	Estamo/Consest	X		X	
	Comboios de Portugal		X		
	Defloc - Locação de Equipamentos de Defesa	X		X	

Matéria	Entidade	Resposta		Observações	
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários
4.1. Dívida Financeira	Defaerloc	X		X	
	Empordef - Empresa Portuguesa de Defesa	X		X	
	Empordef – Engenharia Naval	X		X	
	EDIA		X		
	Fundo de Resolução	X		X	
	Gil – Gare Intermodal de Lisboa	X		X	
	Infraestruturas de Portugal	X		X	
	Metro do Porto Consultoria	X		X	
	Parparticipadas	X		X	
	Parque Escolar	X		X	
	Porto Vivo	X		X	
	Radio e Televisão de Portugal	X		X	
	Sociedade Portuguesa de Empreendimentos	X		X	
	Parque Expo		X		
	Marina Parque das Nações		X		
	Metropolitano de Lisboa		X		
	SUCH	X		X	
	Transtejo		X		
	Entidade Regional Turismo Porto Norte Portugal	X		X	
4.2. Garantias do Estado	Ministro das Finanças	X		X	
	Fundo de Resolução	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X			X
	Companhia de Seguros de Crédito		X		
4.3. Dívida não financeira	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
5. Fluxos financeiros com a UE	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Autoridade Tributária e Aduaneira	X		X	
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP	X		X	
	Agência para o Desenvolvimento e Coesão	X		X	
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	X			X
6. Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector Público Empresarial	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X			X
7. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	

Matéria	Entidade	Resposta		Observações	
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários
8.1. Benefícios fiscais	Ministro das Finanças	x		x	
	Direção-Geral do Orçamento	x			x
	Autoridade Tributária e Aduaneira	x		x	
	Conselho de Coordenação dos Incentivos Fiscais ao Desenvolvimento	x		x	
8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
Caixa 4 "Apoios ao setor financeiro"	Ministro das Finanças	X		X	
9.1. Património financeiro	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Estado Maior do Exército	X		X	
	Academia Portuguesa de História	X		X	
	Escola Secundária Marquês de Pombal	X		X	
	Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte	X		X	
	Direção-Geral Reinserção e Serviços Prisionais	X		X	
	Estado Maior Armada	X		X	
	Academia de Ciências		X		
	Academia Nacional de Belas Artes		X		
	Direção-Geral Estabelecimentos Escolares		X		
	Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento	X		X	
	Parpública	X		X	
	Instituto do Cinema e do Audiovisual	X		X	
	Turismo de Portugal	X		X	
	Serviços de Ação Social UNL	X		X	
	Serviços Sociais Administração Pública	X			X
	Parvalorem/Parups	X		X	
	Instituto Português de Oncologia Coimbra	X		X	
	Instituto Português de Oncologia Lisboa	X		X	
	Fundo de Garantia Automóvel	X		X	
	IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação		X		
	Comboios de Portugal		X		
	Fundo de Estabilização Aduaneiro		X		
	Empordef		X		
	Estamo	X		X	
	Centro Hospitalar de Lisboa Central	X		X	
	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos	X		X	
	Hospital Garcia de Orta	X		X	
	Arsenal do Alfeite	X		X	
	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários	X		X	

Matéria	Entidade	Resposta		Observações	
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários
Caixa 5 – Saldo das receitas e das despesas Orçamentais relativas ao BPN	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X			X
	Parvalorem	X		X	
9.2. Património Imobiliário	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial	X		X	
10. Operações de Tesouraria	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública	X		X	
	Autoridade Tributária e Aduaneira	X		X	
	Fundo de Estabilização Aduaneiro		X		
	Fundo de Estabilização Tributário		X		
Caixa 6 – Atividade do Fundo de Resolução	Ministro das Finanças	X			X
	Direção-Geral do Orçamento	X			X
	Fundo de Resolução	X		X	
Conta da Segurança Social 11. Enquadramento 12. Orçamento e conta 13. Análise complementares	Ministro das Finanças	X		X	
	Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social		X		
	Ministro da Saúde		X		
	Ministra da Justiça	X		X	
	Ministro da Agricultura Florestas e Desenvolvimento Rural		X		
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	X		X	
	Instituto da Segurança Social	X		X	
	Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social		X		
	Instituto de Informática	X		X	
	Instituto da Segurança Social dos Açores	X		X	
	Instituto da Segurança Social da Madeira	X			X
	Instituto do Emprego e Formação Profissional	X		X	
Caixa 8 – Caixa Geral de Aposentações	Caixa Geral de Aposentações	X		X	
14. Consolidação (Estado e Segurança Social)	Ministro das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	

ANEXO II

Respostas dos serviços e entidades nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 73.º da Lei de Enquadramento Orçamental

1. Enquadramento Macroeconómico

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : gabinete.ministro@mf.gov.pt
Data/hora    : 2016-11-22 09:38:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17058/2016
Data/hora    : 2016-11-22 09:52:49
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 2
Anexos       : image001.png;oficio 1974-16 - TC.pdf
**********************************************************************************
```

De: Gabinete Ministro MF [mailto:gabinete.ministro@mf.gov.pt]
Enviada: 22 de novembro de 2016 09:38
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: André Moz Caldas <andre.caldas@mf.gov.pt>; Esperança Cortes <esperanca.cortes@mf.gov.pt>; Danilo Sucá Camal <dscamal@mf.gov.pt>
Assunto: Parecer sobre a CGE 2015 - Parecer sobre a CGE 2015 – Pontos: 1, 2, 4.2, 6, 7, 8.2, Caixa BPN e Caixa Apoios ao setor financeiro

Exma. Senhora
Drª. Ana Furtado
Auditora-Coordenadora

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete de enviar a V. Exa o ofício n.º 1974/2016 , sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

Engrácia Soares
Coordenadora

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 69 32 **FAX** + 351 21 881 68 49
www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

21 NOV 01974

Exmo. Senhor
Diretor-geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	17/11/2016	ENT.: 6801 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2015 - pontos: 1, 2, 4.2, 6, 7, 8.2, caixa BPN e Caixa Apoios ao sector financeiro

Excelência,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de apresentar a concordância com o projeto de recomendações exposto no capítulo do enquadramento macroeconómico e orçamental (Cap. 1), os documentos de programação orçamental, assim como, a quantificação dos impactos das medidas de consolidação orçamental, devem apresentar um maior rigor e detalhe de informação.

Em matéria de pronunciamento deste Ministério, junta-se a este ofício os contributos do Gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Tesouro e Finanças e os contributos da Direcção-Geral do Orçamento expressos no ofício n.º109/GEPO/DIRC/2016.

Com os melhores cumprimentos, a muito estima pessoal

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: SEATF e SEO

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

1/2

DGOrçamento

Exm.ª Senhora
Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	21 nov 2016
Email nº31149/DAI	9 nov 2016	Ofício n.º 109/GEPO/DIRC/2016	Ref.ª Emissor:
		Processo SGD: P12083/2016	
		Temática: Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo	

Assunto: Parecer sobre a CGE 2015 – Anteprojeto dos pontos 2 - Orçamento do Estado - Alterações; 6 - Fluxos financeiros entre o OE e o setor público empresarial; 7 - Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais; 8.2 - Subsídios e outros apoios não reembolsáveis; Caixa "Saldos das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN".

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 o seguinte:

2 -Alterações orçamentais – pág.3 (*2.ºS - Recomendação*)

A fundamentação em causa na afetação da dotação provisional a despesas com o pessoal relacionou-se com o pagamento da reversão das reduções remuneratórias, como estipula o artigo 4º da Lei 75/2014, de 12 de setembro, em situações imprevisíveis.
A reserva orçamental, que tem vindo a ser constituída segundo as orientações dos sucessivos Governos, expressas nas circulares da DGO relativas à preparação do Orçamento do Estado, visa constituir, na execução orçamental, um mecanismo de gestão flexível dos programas orçamentais (ainda que requerendo a autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças), cuja afetação não deve, em princípio, ser determinada *a priori*, devendo antes decorrer do normal andamento da execução orçamental. Desse modo, a reserva orçamental é inscrita em sede de Orçamento do Estado na rubrica residual de classificação económica de despesa "outras despesas correntes", sem prejuízo das posteriores alterações orçamentais visando a redução destas dotações de despesa, como contrapartida do reforço das rubricas de despesa final;

7 - Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais
16 Conclusões e projeto de recomendações – pág.7 (*2.ºS*)

Os mapas XVIII e XIX da CGE referenciados tratam somente os fluxos com a natureza de transferências para as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais provenientes da Administração Central. A totalidade dos fluxos financeiros constam dos Quadros 58 e 61 incluídos no relatório da CGE 2015. Quanto à identificação detalhada de todas as operações extraorçamentais afigura-se uma matéria de gestão de tesouraria e que implica um classificador próprio;

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt
http://www.dgo.pt
http://online.dgo.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO, DO TESOURO E DAS FINANÇAS

Gabinete do Ministro das Finanças
Entrada Nº 6801 de 21/11/16
Procº 12.2 Dip. /

Exmº Senhor
Dr. André Caldas
Chefe de Gabinete de Sua Excelência o Ministro das Finanças

(Neste Edifício)

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
6534/2016	10-11-2016	Nº: 4908/2016 ENT.: 5102 de 11-11-2016 PROC. Nº: 05-03-2016	21-11-2016

ASSUNTO: **Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - Pontos: 1, 2, 4.2, 6, 7, 8.2, Caixa BPN e Caixa Apoios ao setor financeiro**

Encarrega-me Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças de, em resposta ao *e-mail* datado de 9 de novembro, do Tribunal de Contas - para eventual pronunciamento por parte de S. Ex.ª o Ministro das Finanças sobre os documentos preparatórios do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 (*1 - Enquadramento macroeconómico; 2 - Orçamento do Estado - Alterações; 4.2 - Garantias do Estado; 6 - Fluxos financeiros entre o OE e o sector público empresarial; 7 - Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais; 8.2 - Subsídios e outros apoios não reembolsáveis; Caixa "Saldos das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN; Caixa "Apoios públicos ao sector financeiro"*), a título de comentários solicitados, cumpre-nos informar o seguinte:

Ponto 1 - "Enquadramento macroeconómico"

- Nada a assinalar.

Ponto 2 - "Orçamento do Estado - Alterações"

- Nada a assinalar.

Ponto 4.2 - "Garantias do Estado"

- Na página 8, onde se lê "*A redução da dívida em € 439,4 M decorreu das amortizações efetuadas pelas sociedades , em grande medida com recurso a empréstimos da DGTF*", entendemos que o teor poderia ser mais descritivo e pormenorizado, sugerindo-se para tal a seguinte redação: "*A redução*

Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 72 09 EMAIL gsetf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO, DO TESOURO E DAS FINANÇAS

da dívida em € 439,4 M decorreu das amortizações efetuadas pelas sociedades , com recurso a empréstimos da DGTF (€ 290 M) e utilização de receita própria das sociedades (€ 149,4 M)";

- Relativamente ao teor do remanescente documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, no que diz respeito a esta matéria, o mesmo não nos suscita mais comentários.

Ponto 6 - "Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial"

- Quanto ao Quadro 1 - "Resumo dos fluxos financeiros entre a administração central e o SPE", é de referir que o valor da linha relativa a aumentos de capital e outros ativos financeiros deverá ser de 4.795 milhões de euros, incluindo os aumentos de capital das sociedades financeiras.

Ponto 7 - "Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais"

- Nada a assinalar.

Ponto 8.2 - "Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis"

- No Quadro 3 - "Apoios financeiros não reembolsáveis - por entidade pagadora" na coluna dos Serviços integrados - Empresas Públicas - Transportes Aéreos, para além da SATA, deverá ser referenciada a TAP.
- Na mesma Coluna do citado Quadro, nas Empresas Privadas, deverão ser incluídas as seguintes referências:
  DGTF - Transportes Aéreos - 2 milhões de euros;
  DGTF - Comunicações (MEO) - 3 milhões de euros.

Caixa XXX - "Apoios públicos ao sector financeiro"

- Quadro 1 - "Fluxos com o Sector Financeiro Nacional 2008-2015 (por tipo e entidade beneficiária)", na referência às receitas correntes (4) da CGD, no que concerne ao montante indicado na linha ações, o valor apurado é de 649 milhões de euros respeitantes a dividendos.
- Relativamente ao BCP, afigura-se que os 11,4 milhões de euros indicados na linha das ações deverão ser considerados nos CoCos, dado que resultem do contrato de Subscrição dos CoCo's, celebrado com o Estado e o Banco.
- Quadro 3 - "Apoios públicos ao sistema financeiro 2008-2015 (por tipo de apoio) - Nos ativos em 31/12/2015 dos CoCos", o valor apurado é de 1.650 milhões de euros, porquanto os CoCos emitidos pelo BANIF (125 milhões de euros) foram convertidos em capital em 19 de dezembro de 2015, no âmbito da medida de resolução.

Caixa 7 - "Saldos das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN"

- No Quadro 1 - Saldo das receitas e das despesas referentes ao BPN - 31/12/2015, a despesa em ativos financeiros - aumentos de capital da Parparticipadas indica um valor de 147 milhões de euros, para 2011-2012, quando deveria ser nulo. Este valor deveria constar da despesa em Ativos Financeiros - execução de garantia, para o mesmo período, e para a Parvalorem (112 milhões de euros) e Parups (35 milhões de euros).
- Em 2015, o quadro passou a incluir a Parparticipadas, pelo que a referência a este facto deverá ser melhor explicitado nas linha onde se refere "SFA (Parvalorem e Parups)", bem como a respetiva nota explicativa (b), a qual refere não incluir em 2015 o aumento de capital de 53 milhões de euros, quando se verifica que o mesmo está incluído na linha de ativos financeiros.

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO, DO TESOURO E DAS FINANÇAS

- O Saldo acumulado de 2014 contém uma alínea c) para a qual não existe qualquer nota explicativa.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete,

Susana Larisma

AV

2. Orçamento do Estado

a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 1974 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 109 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

3. A execução orçamental (CGE)

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

30.NOV16 02028

Exmo. Senhor
Diretor-geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	23/11/2016	ENT.: 6899 PROC. N.º: 12.2	

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE de 2015 - Contraditório ao anteprojeto do ponto 3.2 - Receita da Administração Central e das caixas - Implementação da Entidade Contabilidade Estado (ECE) e Implementação do SNC - AP

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de apresentar as seguintes notas face aos temas expostos:

Ponto 3.2.1. Controlo da receita consolidada

Relativamente à deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais, importa referir que os abates à receita efetuados pela Autoridade Tributária, no ano de 2015, decorrem de decisões do anterior governo.

No corrente ano e na sequência da preparação do OE/2016, por Despacho nº.13/2016 do Senhor Secretário Estado do Orçamento foram transmitidas instruções para acolher a recomendação do Tribunal de Contas, relativamente aos valores da receita do ISPE afeta à Infraestruturas de Portugal, CAV afeta à RTP, IRS/IRC/IVA afeta ao Fundo de Estabilização Tributário, ISPE afeta ao Fundo Português de Carbono e ao Fundo Florestal Permanente, CEIF afeta à Administração Central do Sistema de Saúde e CSPL conforme aliás é referido neste Anteprojeto do ponto 3.2.

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Ponto 3.2.2. Controlo da receita fiscal

No que se refere à não aplicação do regime de contabilização das receitas, dada a falta de interligação dos sistemas da AT ao SGR -Sistema de Gestão de Receitas da DGO, é de salientar o seguinte:

Para o efeito encontra-se em curso um projeto para o desenvolvimento/criação/adaptação dos referidos sistemas informáticos, com o objetivo de assegurar não só as condições de diálogo entre os diversos sistemas da AT, bem como, garantir as necessidades de informação do sistema de contabilização, para este poder responder aos requisitos do supra referido sistema da DGO (SGR).

Importa assim, salientar a grande preocupação, face ao previsível impacto, que as obrigações decorrentes da aplicação desta nova Lei, e da criação da Entidade Contabilística Estado, terão em todos os sistemas da AT, quer ao nível dos sistemas de gestão de cada imposto, quer ao nível do sistema de cobrança, e consequentemente no sistema de contabilização das receitas fiscais e aduaneiras.

Caixa - Implementação da ECE

O Projeto de Implementação da ECE, pela sua natureza, implica um envolvimento particular da DGO face a outros serviços do Ministério das Finanças. Atento este facto, e sem prejuízo de a transparência nas respostas deste Ministério aos esforços de auditoria do Tribunal de Contas poder sempre ser reforçada, julgamos que se encontra explicada a circunstância de as resposta enviadas no âmbito da auditoria à implementação da ECE se basearem genericamente nos contributos formulados pela DGO.

Ainda quanto ao envolvimento dos diversos serviços do Ministério das Finanças no projeto de implementação da ECE, cumpre referir que o IGCP, a DGTF, a AT e a UTAP participaram nas primeiras fases de construção do Modelo Conceptual da ECE.

Relativamente ao ponto de situação das atividades do projeto, cumpre atualizar o mesmo nos seguintes termos:

1. O processo de aquisição do sistema de informação de suporte à contabilidade e relato da ECE será iniciado em breve;
2. Espera-se para breve o despacho necessário ao início do processo de aquisição de serviços formação e capacitação técnica para implementar o SNC-AP na ECE;
3. O modelo concetual da ECE encontra-se já definido e devidamente homologado.

Por fim, cumpre ainda referir que o projeto de implementação da ECE se integra no mais lato processo de implementação da nova LEO. Atenta a recente publicação do Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23 de novembro, que aprova a constituição e as regras de funcionamento da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, espera-se um impulso renovado nestes processo e assegurar a devida coordenação global dos mesmos.

Caixa - Implementação do SNC-AP

O projeto de implementação do SNC-AP apresenta óbvias ligações com o projeto de implementação da nova LEO. Nesta medida, pretende-se que Unidade de Implementação da LEO atue também como catalisador dos trabalhos de implementação do SNC-AP. Desta atuação espera-se, também nesta sede, para além do estímulo aos trabalhos necessários à adoção do novo referencial contabilístico, a obtenção de uma visão de conjunto sobre todas as matérias da reforma orçamental.

Efetivamente, a entrada em vigor do SNC-AP no dia 1 de janeiro de 2017 impunha a concretização, em tempo útil, de um conjunto de pressupostos cujo cumprimento não foi possível garantir de forma plena. Acresce, em particular, a publicação tardia de um conjunto de diplomas e normativos técnicos relacionados com o SNC-AP, como também a não publicação de um conjunto de diplomas estruturantes, previstos na nova LEO, que permitem assegurar uma coerência dos regimes financeiros da administração do Estado.

Atento este diagnóstico, o Governo aprovou já em sede de Conselho de Ministros uma alteração ao Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, com vista a estabelecer o dia 1 de janeiro de 2018 como a data de produção de efeitos do SNC-AP.

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Esta decisão de adiamento vem, contudo, acompanhada da obrigação de elaboração de uma estratégia de disseminação e implementação do SNC-AP no ano de 2017 por todas as entidades que integram as administrações públicas.

Com os melhores cumprimentos

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: SEATF, SEAF e SEO

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

DGOrçamento

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-45 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	
Email/Ofício	*23 nov 2016*	Ofício n.º 129/GEPO/DIRC/2016	*29 nov 2016*
		Processo SGD: *P12768/2016*	Ref.ª Emissor:
		Temática: *Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo*	

Assunto: Parecer sobre a CGE 2015 – Contraditório ao ponto 3.2 – Receita da Administração Central e Caixas "Implementação da ECE e do SNC_AP"

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em referência sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

3.2.2 Controlo da Receita Fiscal |3.2.2.2 Resultado do exame – pág.10 – 1º§

A operação em causa foi de caráter excecional, tal como superiormente determinado, para operacionalizar a entrega da referida receita ao destinatário da consignação legal, tendo em conta que a transferência/despesa para a ACSS não foi prevista no Orçamento de Estado de 2015.

3.2.2 Controlo da Receita Fiscal |3.2.2.2 Resultado do exame – pág.10 – 5º§

O caso da contribuição para o audiovisual (CAV) é substancialmente diferente dos outros casos de receitas gerais consignadas, dado o facto de a AT, atualmente, não intervir no processo. Contudo, têm sido desenvolvidas diversas ações por parte da DGO, no sentido de que, também, esta situação seja devidamente tratada em termos contabilísticos.

O caso da contribuição sobre os sacos de plástico leves (CSPL) é totalmente diferente dos casos de receitas gerais consignadas. Com efeito, se nas receitas gerais consignadas a legislação refere, concretamente, que está em causa uma receita geral do Estado que é consignada a determinada entidade para aplicação em determinado fim, já no caso da CSPL, a legislação que a regula procede, expressamente, *ab initio* à afetação da receita cobrada por diferentes entidades, uma das quais o Estado, não existindo nenhuma norma que indique que está em causa uma receita geral do Estado consignada a alguma entidade, ou a alguma finalidade. Assim, defende-se que apenas a parte que cabe ao Estado (75% da receita cobrada) deve ser considerada como receita geral do Estado.

3.2.2 Controlo da Receita Fiscal |3.2.2.2 Resultado do exame | Omissão no SGR de fluxos financeiros a impostos cobrados pela AT – pág.11 – 4º§, 1º item; pág.12 – 2º e 3º itens do § da pág. anterior

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt
http://www.dgo.pt
http://online .dgo.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

Esta matéria será objeto de análise logo que possível.

3.2.2 Controlo da Receita Fiscal |3.2.2.2 Resultado do exame | Omissão no SGR de fluxos financeiros a impostos cobrados pela AT – pág.12 – 2º a 4º§

Cabe previamente clarificar que:
- Apesar de contabilizada pela AT no SGR como receita extraorçamental, na contabilidade da tesouraria do Estado não existe o conceito de extraorçamental;
- Com efeito, apesar do registo na contabilidade orçamental (SGR) estar relevado no Capítulo 17, a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE, na contabilidade da tesouraria regista a totalidade desses valores de multi - imposto cobrados na "Classe 04 – Transferências do Orçamento do Estado", como receita do Estado, ou seja, como entrada de fundos. Nessa classe, os valores aí registados são considerados como execução do orçamento (receita e despesa, isto é, entrada e saída de fundos) e no final da execução orçamental de cada ano têm de estar equilibrados;
- A realização da operação de encerramento referida visou, precisamente, uma adequada conciliação da receita e da despesa, bem como ainda das operações orçamentais com a Tesouraria do Estado.

Assim, na conciliação dos registos na contabilidade orçamental com os da tesouraria do Estado (sem a qual não se pode dar como encerrada a CGE), houve que considerar a receita multi-imposto (excessos), de modo a igualar a informação das duas vertentes na ótica da tesouraria do Estado (entrada e saída de fundos).

Ora, em termos de contabilidade orçamental, se se mantivesse a contabilização da receita multi-imposto no Capítulo 17, isso iria significar que parte da despesa orçamental estaria a ser coberta por receita extraorçamental, o que seria uma situação contrária à regra do equilíbrio contemplada na Lei do Enquadramento Orçamental.

Pretendeu-se evitar que existisse despesa orçamental realizada a coberto de receita extraorçamental, sem, ao mesmo tempo, prejudicar a conciliação da contabilidade orçamental com a contabilidade da tesouraria do Estado. Este procedimento visou ainda obviar os procedimentos existentes durante a execução orçamental no que respeita ao reconhecimento como receita orçamental de receita fiscal efetivamente arrecadada, sob argumento de que poderiam constituir verbas a restituir a contribuintes.

3.2.6 Receita não fiscal| 3.2.6.2 Resultado do exame – pág.26 -4º§; pág.26 – 3º e 4º§

A divulgação de instruções relativas à inscrição de previsões de receita e dotações de despesa extraorçamentais em sede de preparação do OE2017[1], em simultâneo com a própria desagregação das operações extraorçamentais que o classificador económico já prevê, vai ao encontro das recomendações do TC no sentido, por um lado, da especificação daquelas operações e, por outro, da eliminação dos constrangimentos à relevação das operações em sistema – permitindo dar sequência ao seu registo em sede de execução orçamental.

[1] Circular Série A n.º 1384

Quanto às limitações do SIGO invocadas, de facto "o sistema de informação orçamental definido para os serviços e fundos autónomos decorre do regime de autonomia destas entidades definido na Lei de Bases da Contabilidade Pública. O SIGO é um sistema de reporte de execução orçamental criado para satisfazer as necessidades de recolha de informação da DGO, uma vez que os SFA detêm sistemas próprios onde efetuam o registo de todas as operações orçamentais de forma individual, dos quais não é possível fazer uma transposição plena dos registos."[2]. É este o sistema que atualmente é possível dispor no sentido de centralizar de forma transversal a informação relativa à execução orçamental integral deste universo.

Caixa " Implementação do SNC-AP"- pág.3 – Ponto 5.; 3º §

Será elaborado um manual de consolidação no âmbito do projeto da ECE, com vista a assegurar a harmonização de políticas contabilísticas.

Há ainda a salientar o acompanhamento, por parte da DGO, das entidades piloto e respetivas software houses no que respeita à adaptação dos sistemas locais no âmbito da integração da informação orçamental e financeira em SNC-AP no Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP). O ponto de situação encontra-se no ficheiro "S3CP_PDS_submissões_2016-11-29.xlsx", em anexo.

Caixa " Implementação da ECE"- pág.2

No âmbito da Auditoria do Tribunal à implementação da ECE, foram prestados contributos que permitiram contextualizar e enquadrar o Projeto ECE com o disposto no n.º 2 do artigo 3.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, concretamente a criação e implementação da ECE, tendo sido apresentados o âmbito dos trabalhos e as atividades a desenvolver ao longo do projeto onde foi avaliada a necessidade de revisão do cronograma, tendo estes elementos servido de base para algumas das considerações proferidas pelo Tribunal no âmbito da Caixa em apreço.

Assim, no exercício do contraditório que assiste a esta Direção-Geral, relativamente ao ponto de situação das atividades do projeto e aos fatores de risco identificados para implementação da ECE, importa referir o seguinte:

Ponto de situação das atividades do projeto

- Já foi proferido despacho de S.E. o Secretário de Estado do Orçamento, relativamente ao sistema de informação de suporte à contabilidade e relato da ECE. Os procedimentos tendentes à abertura do processo de aquisição serão iniciados a breve prazo;

- O início do processo de aquisição de serviços de formação e capacitação técnica para implementar o SNC-AP na ECE aguarda despacho de S.E. o Secretário de Estado da Administração Pública;

- O documento de especificações funcionais e técnicas do software contabilístico de suporte à contabilidade e relato da ECE, já se encontra finalizado desde junho de 2016, contempla os requisitos considerados como essenciais para que o sistema possa

[2] Contraditório ao Parecer sobre a CGE/2014

responder às necessidades de suporte à ECE e tem como objetivo servir de apoio à seleção da melhor solução informática aquando do processo de aquisição. O documento de especificação completo estará necessariamente dependente da solução informática que vier a ser adquirida e da definição das interligações que a mesma terá com as restantes soluções contabilísticas e operacionais que asseguram as funcionalidades necessárias à atividade das entidades que atuam em nome e por conta do Estado Português.

Caixa " Implementação da ECE"- págs.2 e 3

Fatores de risco no processo de implementação da ECE

- A definição do modelo concetual da ECE, enquadrada na primeira fase do respetivo projeto, apresentava desde junho de 2016 um grau de execução bastante significativo (91%). Atualmente, e após a aprovação do documento por parte de S.E. o Secretário de Estado do Orçamento, considera-se a atividade concluída;

- Em setembro de 2015, decorreram várias reuniões de trabalho no âmbito da missão técnica do International Monetary Fund (IMF) denominada "Implementing Accrual Accounting: Filling The Gaps And Applying The Standards", e cujas conclusões serviram de base aos trabalhos de elaboração do documento "Modelo Concetual da ECE". Nas referidas reuniões de trabalho, além de elementos da DGO, estiveram também ativamente envolvidos elementos das várias entidades que atuam em nome e por conta do Estado Português, nomeadamente a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP);

- Há ainda a destacar o envolvimento de vários colaboradores de várias áreas de atividade da DGTF, enquanto agente do Estado Português, através de cinco reuniões de trabalho, visando desde logo o enquadramento e a avaliação da incorporação das referidas áreas no projeto em curso. Os resultados alcançados com tais reuniões não podem ser de forma alguma ignorados, e certamente serão um excelente ponto de partida para a definição das políticas contabilísticas, a identificação, reconhecimento, mensuração, apresentação, divulgação e definição de quaisquer outros aspetos relevantes para a contabilização na base de acréscimo, a materializar através do manual de contabilidade e relato da ECE. Estas reuniões permitiram também fazer uma primeira abordagem ao universo de sistemas contabilísticos e operacionais em utilização pela DGTF e à utilidade e qualidade da informação neles residente, o que foi tido em consideração na preparação do documento de especificações do sistema de informação de suporte à contabilidade e relato da ECE e que, também, será certamente considerado aquando dos trabalhos de desenvolvimento e implementação da solução selecionada e das interligações entre esta e os restantes sistemas envolvidos para transmissão e incorporação de informação externa;

- Relativamente ao atraso no desenvolvimento do projeto piloto, entende-se que o atraso no início das atividades não é a causa, mas sim uma consequência, e que este se deve essencialmente às dificuldades encontradas com os procedimentos de contratação de serviços e aos prazos a eles associados.

DGOrçamento

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

Anexo: S3CP_PDS_submissões_2016-11-29.xlsx

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt

http://www.dgo.pt
http://online .dgo.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

INTRODUÇÃO

A Direção-Geral do Tribunal de Contas, através do email e ofício de 2016-11-23, dirigido à Diretora-Geral, solicita à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) que exerça, querendo, o direito ao contraditório relativamente ao Anteprojeto do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, ponto 3.2. Receita da Administração Central e caixa - Implementação da Entidade Contabilística Estado (doravante somente Anteprojeto).

Tendo por base os contributos[1] prestados pelos serviços da AT das diversas áreas com intervenção nas matérias objeto do pedido, elaborou-se a presente resposta ao Tribunal de Contas.

CONTRADITÓRIO

Relativamente às asserções que conduziram às conclusões e recomendações constantes do Anteprojeto de relatório do Tribunal de Contas em apreciação, tecem-se as seguintes considerações:

Ponto 3.2.1. Controlo da receita consolidada

Relativamente à deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais, importa referir que os abates à receita efetuados pela AT no ano de 2015 decorrem de determinações superiores, bem como de orientações expressas emanadas pela DGO.

No corrente ano e na sequência do para OE/2016, e das instruções transmitidas pela DGO foi possível a AT acolher a recomendação do Tribunal de Contas, relativamente aos valores da receita do ISPE afeta à Infraestruturas de Portugal, IRS/IRC/IVA/IS afeta ao FET, ISPE afeta ao Fundo Português de Carbono e ao Fundo Florestal Permanente, CEIF afeta à Administração Central do Sistema de Saúde, conforme aliás é referido neste Anteprojeto do ponto 3.2.

No que se refere aos abates à receita da CSPL, mencionados no documento em análise, e existindo dúvidas sobre as directrizes emanadas pela DGO, foi efectuada a n/ informação nº 11

[1] E-mail da SDG da Cobrança de 30-11-2016, e-mail SDG da Inspeção Tributária e Aduaneira de 29-11-2016, e-mail da SDG da Justiça Tributária e Aduaneira de 29-11-2016 e e-mail da Unidade dos Grandes Contribuintes – UGC, de 30-11-2016.

de 16-02-2016 (ver anexo 1). Este assunto foi objecto de uma proposta de alteração de procedimentos de contabilização – Contribuição sobre os sacos de plástico leves – Despacho nº.13/2016 Senhor SEO-Ponto 11-Processo 522/2016 DGO, pela SEAF (ver anexo 2).

No que se refere à CAV – Contribuição Audiovisual, importa referir que consta no proposta de orçamento do Estado para 2017, uma alteração à Lei nº 30/2003, de 22 de agosto, no sentido de as empresas distribuidoras de eletricidade entregarem na AT o montante da CAV cobrada, caso esta norma se confirme permitirá à AT acolher a recomendação do Tribunal, passando a registar no SGR estes valores.

No que respeita à omissão no SGR de fluxos financeiros relativos a impostos cobrados pela AT, não existe qualquer alteração aos esclarecimentos prestados pela DGO e sancionados por despacho SEAO, o qual é mencionado pelo próprio Tribunal neste documento.

Ponto 3.2.2. Controlo da receita fiscal

No que se refere à não aplicação do regime de contabilização das receitas, dada a falta de interligação dos sistemas da AT ao SGR, é de salientar o seguinte:

O desenvolvimento do Sistema de contabilização das receitas fiscais e aduaneiras da AT visa entre outros objectivos permitir a interligação com o SGR-Sistema de Gestão de Receitas da DGO (Portaria n.º 1122/2000, de 7 de julho). Trata-se de um projecto de elevado grau de complexidade e com interdependências com os diversos sistemas da AT.

Encontram-se em curso vários trabalhos/projectos para o desenvolvimento/criação/adaptação dos referidos sistemas informáticos, com o objectivo de assegurar não só as condições de diálogo entre os diversos sistemas da AT, bem como para garantir as necessidades de informação do sistema de contabilização, para este poder responder aos requisitos do supra referido sistema da DGO (SGR).

A complexidade dos sistemas, que suportam toda a gestão e cobrança dos impostos, e a constante alteração a que estão sujeitos para adaptação às alterações legislativas e inclusão de novas funcionalidades, tem sido uma condicionante aos necessários trabalhos de integração com o sistema de contabilização, situação ainda agravada pela escassez de recursos humanos

e técnicos. No decorrer dos trabalhos deste novo sistema de contabilização das receitas fiscais e aduaneiras, foi publicada uma nova lei de Enquadramento Orçamental.

As alterações que a aplicação desta nova lei de Enquadramento Orçamental, irão implicar ao nível de toda a estrutura dos vários sistemas da AT, para que se possa vir a reportar a informação necessária, nomeadamente ao nível das receitas fiscais, foi mais uma condicionante à continuidade do desenvolvimento deste projecto

Importa assim, salientar a grande preocupação, face ao previsível impacto, que as obrigações decorrentes da aplicação desta nova Lei, e da criação da Entidade Contabilística Estado, terão em todos os sistemas da AT, quer ao nível dos sistemas de gestão de cada imposto, quer ao nível do sistema de cobrança, e consequentemente no sistema de contabilização das receitas fiscais e aduaneiras, atendendo a que, embora tenha solicitado à AT a nomeação de representantes para os trabalhos do projecto relativo criação da Entidade Contabilística Estado (comunicação nº,1196 de 14-10-2015, do Sr. SEO, anexo 3), até ao momento a AT não foi envolvida no referido projeto.

Ponto 3.2.3. Receita fiscal obtida por combate à fraude e à evasão

Neste ponto, o anteprojeto do parecer do Tribunal de Contas, refere que *"A CGE continua sem apresentar resultados quantitativos do combate à fraude e à evasão fiscais (...) Não sendo os montantes referidos apenas imputáveis ao referido combate continua por cumprir a exigência legal de explicitar os seus resultados."*

A aplicação informática (SII IT – Sistema integrado de informação da inspeção tributária) que a Inspeção Tributária dispõe permite efetuar a implementação, a gestão e controlo de toda a atividade da inspeção tributária. As ações por ela desencadeadas são quantificadas de acordo com um sistema de códigos de atividade e não por normas específicas. Numa ação, mesmo que seja iniciada com um único objetivo, são corrigidas todas as situações que aí sejam detetadas. Posteriormente, essas correções são quantificadas de acordo com o código de atividade que deu início à ação inspetiva. Nesta conformidade, torna-se impraticável quantificar e interligar os resultados das ações inspetivas com as normas específicas dos diplomas legais, considerando ainda que uma correção pode resultar de um articulado de normas jurídicas.

Ponto 3.2.4. Receita fiscal obtida por ação inspetiva

- Receita e resultads das ações inspetivas

O anteprojeto refere que "(...) *subsiste a falta de informação específica sobre os resultados do controlo tributário e aduaneiro. A AT continua a reportar os resultados da ação inspetiva por "valor de correções" (...) A falta de fundamentação para a utilização de taxas teóricas de imposto a aplicar às correções à matéria coletável/rendimento tributável, constitui, também, uma limitação à apreciação dos resultados efetivos desta receita."*

Em relação a este ponto, a AT tem a referir que o SII IT ainda não permite apurar os resultados da ação inspetiva por valor de receita, contudo tem vindo a aperfeiçoar as "taxas teóricas" para que aquela receita seja o mais realista possível.

É referido, também, no anteprojeto que o saldo das liquidações com origem na inspeção tributária indica *"(...) o reduzido contributo das liquidações provenientes da IT para a RF, bem como a dificuldade em cobrar tais créditos tributários (...) A concentração dos valores em dívida num reduzido número de sujeitos passivos (que contestam as correções efetuadas pela AT) potencia a cobrança coerciva e reduz a eficácia da ação inspectiva (...)"*, sugerindo que a AT *"deve corrigir as deficiências das liquidações em litígio para aumentar a eficácia da ação inspetiva, melhorar a qualidade da informação sobre o respetivo acréscimo de receita e reportar esse acréscimo no OE e na CGE para conferir maior rigor e transparência à previsão e à execução das receitas fiscais."*

Neste ponto, a AT tem a referir que, para além dos fatores já enunciados que contribuíram para os resultados da ação inspetiva, como seja 1) a alteração da fórmula de cálculo do "valor correções", 2) a sua atividade ter estado direcionada essencialmente para os exercícios de 2012 e 2013, caracterizados por uma forte contração da atividade económica e 3) os recursos da inspeção terem sido afetados durante cerca de dois meses à ação de controlo de inventários, há a relevar ainda, o facto de a AT ter assumido como desafio uma mudança de paradigma, deixando de focalizar a sua atuação na repressão e sancionamento do incumprimento, para apostar ativamente no apoio e promoção do cumprimento voluntário. Medidas como a introdução do sistema e-fatura, do e-circulação e o pré-preenchimento da declaração de IRS com rendimentos e despesas declarados por terceiros, demovem os contribuintes a omitir rendimentos pela perceção que estes têm de que a AT tem acesso aos seus rendimentos reais. Tal comportamento, se por um lado aumenta os rendimentos

declarados, como foi retratado no Relatório de Atividades da AT (pág. 23), por outro lado reduz as correções por parte da Inspeção Tributária e Aduaneira (ITA).

Esta mudança de paradigma por parte da AT aliada a dinâmicas formas de fraude e evasão tributária e ao surgimento de novos produtos no mercado empresarial requer um constante aperfeiçoamento da intervenção da ITA cujos resultados somente se verificam num horizonte de médio prazo.

Os contribuintes têm cada vez mais conhecimento quer no que se refere à defesa dos seus direitos quer no aproveitamento da ambiguidade que alguns diplomas legislativos apresentam, dando lugar a litígios que, por vezes, resulta em desfavor da AT com as consequências que daí advêm em sede de liquidações, que serão tanto maiores quanto maiores forem as correções efetuadas.

Por outro lado, quando é referido que é *"reduzido o contributo das liquidações provenientes da ITA para a RF"* há que considerar que para muitas das empresas a quem foram efetuadas correções à matéria coletável não corresponderam valores de liquidação ou estes ficaram muito aquém dos valores que resultariam se não tivessem utilizado o direito à dedução dos prejuízos fiscais criados em anos anteriores, situação que se intensificou com a recessão económica verificada nos anos de 2012 – 2013, ou seja os anos para que a ação inspetiva foi direcionada em 2015.

Também a redução da cobrança resultante das liquidações adicionais por efeito das correções das ações inspetivas não se pode dissociar daquela recessão económica em que grande número de empresas cessou a atividade por falência / insolvência.

Ainda, contrariamente ao que é afirmado, a informação constante do quadro 8 (pág. 17) não foi extraída do SII IT, dado que este sistema não dispõe de informação relativa à liquidação e à cobrança. O mapa em causa resultou da compilação da informação extraída de diversos sistemas de informação da AT (SII IT, Liquidação e Cobrança).

- Variação da receita fiscal correspondente aos grandes contribuintes

É referido, no Anteprojeto que "*Os resultados da IT em 2015 (€ 1.382 M) correspondem a 3,6% da RF (3,3% em 2014), dos quais 30,1% com origem na UGC (29,6% em 2014). A RF proveniente dos GC (€ 15.032 M) representou 38,7% da RF (39,5% em 2014) e registou um acréscimo de 2,5%, enquanto a RF aumentou 4,5%, o que se traduz numa redução do*

contributo fiscal dos GC em 2,0 p.p., cabendo aos restantes contribuintes um esforço contributivo superior em 6,1% (de € 22.457 M para € 23.818 M). Estes resultados mantêm a tendência verificada em anos anteriores."

Analisada a evolução da Receita Fiscal correspondente aos Grandes Contribuintes (GC), nos anos de 2014/2015, constata-se existirem diminuições de receita de IRS, IVA e Imposto do Selo, e acréscimos de receita de IRC e Outros Tributos, onde se incluem os IEC e as Contribuições Extraordinárias, conforme quadro infra:

Valores: M €

	RECEITA FISCAL GC			
	2014	2015	Variação Valor	Variação %
IRS	3.389	3.164	-225	-6,6%
IRC	1.607	2.066	459	28,6%
IVA	5.683	5.508	-175	-3,1%
IS	762	737	-25	-3,3%
OUTROS	3.222	3.557	335	10,4%
	14.663	15.032	369	2,5%

A diminuição na receita de IRS deve-se, essencialmente, a um decréscimo de retenções sobre rendimentos de capitais, devido, nomeadamente, à evolução negativa verificada nas taxas de juro.

A evolução da receita ao nível do IVA, bem como dos IEC, foi penalizada, nomeadamente, pelo setor dos produtos petrolíferos e do tabaco, em que os principais operadores são contribuintes acompanhados pela UGC. Para esta evolução terá contribuído, certamente, quer a evolução da cotação do crude, quer o comportamento na introdução no consumo de tabaco, motivado pelo atraso na aprovação do orçamento de Estado para 2016, cujos efeitos negativos em 2015 foram já revertidos em 2016.

Adicionalmente é de referir que em resultado de ações de inspeção, no ano de 2015, foram efetuadas correções em sede de IVA no montante de 241 milhões de euros, que comparam com correções, em 2014, de 107 milhões de euros.

Salienta-se ainda que ao nível da receita de IRC, pese a ligeira redução ao nível das retenções na fonte no setor financeiro, assistiu-se a um crescimento significativo.

- Peso de algumas correções da inspeção, no total das correções efetuadas pela UGC

É, também, referido que *"As cinco maiores correções ou regularizações voluntárias (em "valor de correção") representam 21,7% do "valor de correção" da IT, três das quais têm origem na UGC e representam 59,0% dos seus resultados. Apenas uma ação de inspeção (correção de € 196 M de IVA em falta) concorre para 14,2% e 47,0% dos resultados da IT e da UGC, respetivamente. (...) Assim, conclui-se que os resultados da ação inspetiva decorrem de um reduzido número de ações (5) e, em especial, de um "outlier" não referido, o que prejudica o controlo, a publicidade e a transparência sobre os impactos da ação inspetiva da AT."*

A integração dos sujeitos passivos no cadastro dos grandes contribuintes tem subjacente, entre outros aspetos, a sua relevância em termos económicos e os elevados níveis de entrega de impostos, pelo que as correções efetuadas no âmbito de ações inspetivas podem, também, representar um peso significativo no total das correções da inspeção.

Neste contexto, uma estratificação dos grandes contribuintes tendo em conta o total de impostos pagos, nos anos de 2013, 2014 e 2015, permite concluir que um reduzido número de contribuintes, representa uma elevada percentagem da receita fiscal correspondente aos grandes contribuintes, cuja situação tributária é acompanhada pela UGC, conforme se evidencia no quadro infra:

Valores: M €

	RECEITA FISCAL GC					
	2013		2014		2015	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Receita total	15.913		14.663		15.032	
∑ das 5 maiores receitas respeitantes a 5 SP	4.877	31%	4.327	30%	4.250	28%
∑ das 20 maiores receitas respeitantes a 20 SP	9.353	59%	8.301	57%	8.382	56%

Pode, assim, constatar-se que o somatório das 5 (cinco) maiores receitas respeitantes a cinco grandes contribuintes, representa entre 28% e 31% da receita total, em cada um dos anos. O somatório das 20 (vinte) maiores receitas respeitantes a vinte grandes contribuintes, representa entre 56% e 59% da receita total, nos mesmos anos.

Da análise às correções resultantes de ações inspetivas concluídas pela UGC, nos anos de 2013 a 2015, pode concluir-se que um reduzido número de correções, efetuadas em regra a

contribuintes diferentes, tem um peso significativo nas correções totais, de acordo com quadro que segue:

Valores: M €

	Correções resultantes de inspeção GC					
	2013		2014		2015	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Correções totais	353		371		416	
Σ das 5 maiores correções efetuadas	210	59%	137	37%	283	68%
Σ das 20 maiores correções efetuadas	253	72%	236	64%	336	81%

Conforme resulta do quadro anterior, o somatório das 5 (cinco) maiores correções efetuadas pela UGC, representou 59% das correções totais, no ano de 2013, 37% no ano de 2014 e 68% no ano de 2015.

Constata-se assim o que é uma tendência histórica dos procedimentos inspetivos realizados aos grandes contribuintes, com uma elevada concentração de resultados.

Do exposto, pode concluir-se que, regra geral, um reduzido número de contribuintes tem um peso significativo no valor total da receita fiscal bem como no valor total das correções da inspeção.

- Decisões judiciais desfavoráveis

É referido no Anteprojeto *que "(...) face às observações do Tribunal em anteriores PCGE sobre 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, a UGC selecionou GC com dívidas de € 232 M (no início de 2015), dos quais € 64 M "foram objeto de extinção por anulação" por "sentença favorável ao executado" atenta a "falta de fundamentação da AT".*

De acordo com o referido na nossa informação n.º 06 - GCT / 2016, de 3 de junho de 2016, as dívidas que foram objeto de extinção por anulação, totalizam 34,4 milhões de euros e não 64 milhões de euros, como é referido.

De referir, também, que a sentença favorável ao executado, teve subjacente o facto de não se terem verificados os pressupostos de facto e de direito em que assentou o ato de liquidação

impugnado, apesar da argumentação e fundamentação aduzida atinente à sustentação daquelas correções.

Ponto 3.2.5. Extinção de créditos fiscais

Refere o Tribunal de Contas (TC), que "*Subsistem deficiências (...) como a falta do registo da fundamentação da escolha do bem penhorado que não respeita o legalmente previsto (...) e permite que a seleção do bem penhorado não seja objeto de controlo. Ora, a falta de controlo da seleção discricionária dos bens suscetíveis de penhora pela AT viola os princípios básicos do Estado de direito democrático, em particular o que exige a fundamentação dos atos administrativos.*"

Em relação a esta questão, a Lei não preconiza, no âmbito da execução fiscal, qualquer exigência de "*fundamentação da escolha do bem penhorado*", que deva impender sobre o Órgão de Execução Fiscal – OEF. Nem no Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), nem na Lei Geral Tributária (LGT), sequer no Código de Processo Civil (CPC). Aliás, tomando o exemplo da execução comum, também ao agente de execução não cabe qualquer dever de fundamentação da escolha do bem a penhorar, por absoluta falta de disposição legal que a determine, para além da circunstância de na escolha do bem (entendendo-se aqui o bem em primeira ordem como o concreto tipo de bem ou direito a penhorar e só depois aferido em razão do seu valor dentro do respetivo tipo) o OEF dever atender às regras da:

- Prioridade e adequação da penhora, previstas no n.º 1 do artigo 219.º do CPPT, que impõem, deva aquela começar por recair nos bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostrem adequados ao montante do crédito exequendo;
- Proporcionalidade da penhora, prevista nos artigos 217.º e 219.º do CPPT, que determinam deva a penhora incidir sobre os bens previsivelmente suficientes para o pagamento da dívida.

A escolha do bem a penhorar vinculada que está àqueles princípios e, enquanto deles não se apartar, e deles não se tem apartado, pelo menos assim o entendemos e a prática o demonstra, não pode ser entendida como, sequer remotamente, violadora dos *"(...) princípios básicos do Estado de direito democrático (...)"*, conquanto nada ter de discricionário.

Não podemos, assim, confundir subjetividade com discricionariedade. Se na escolha entre dois ou mais bens do mesmo tipo e valor similar, determinada e balizada pelos princípios da prioridade e adequação e proporcionalidade, a que já tivemos oportunidade de aludir, subsiste, como terá sempre de subsistir, alguma subjectividade, com a qual o legislador visivelmente se conforma, na medida em que jamais preconizou ou previu a necessidade de fundamentação da escolha também nestes casos, jamais poderá confundir-se essa decisão vinculada àqueles princípios, como discricionária.

Sobre esta matéria tivemos oportunidade de esclarecer o Tribunal de Contas de que, desde outubro de 2013, se encontra em produção no Sistema Informático de Penhoras Electrónicas (SIPE) um sistema automatizado de deteção, seleção e promoção do registo do pedido de penhora de ativos penhoráveis, destinado à emissão da respetiva ordem de penhora.

Este novo sistema está dotado de um conjunto de mecanismos de seleção de bens a penhorar, em ordem ao respeito pelos princípios da prioridade, proporcionalidade e adequação da penhora, consagrados nos artigos 217.º e 219.º do CPPT, assente em critérios objetivos e integralmente sistematizados de seleção, não só do tipo de bem, como da respetiva ordenação (em respeito pelo previsto no n.º 1 do artigo 219.º do CPPT, "*(...) a penhora começa pelos bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostre adequado ao montante do crédito exequendo.*"), atento o acervo e a tipologia de bens e direitos que compõem o património do contribuinte devedor e como tal conhecidos.

Podemos hoje, com toda a segurança, afirmar que este novo sistema, fundado em regras e critérios padrão uniformes, permite assegurar a eliminação tendencial da subjetividade inerente à diferenciação de métodos de funcionamento e de gestão dos OEF. Não obstante, o sistema não deixa de assegurar o respeito integral pelas regras de competência, na medida em que aos Chefes de Finanças cabe a validação "manual" do cumprimento dos princípios legais vigentes na efetivação das penhoras, sendo sempre sua a decisão final, em matéria de emissão da ordem de penhora.

As regras de funcionamento do sistema obedecem a uma Matriz de Decisão estruturada em quatro níveis, agrupada em função do valor da dívida e dos tipos de bens penhoráveis, tendo subjacente as normas legais estabelecidas, em matéria de prioridade, proporcionalidade e adequação da penhora. Com este sistema parece-nos não restarem dúvidas, pelo menos assim

o entendemos, de que não estará a escolha do bem a penhorar, eivada de qualquer discricionariedade, conquanto ordenada pelo escrupuloso cumprimento das disposições legais concreta e efetivamente aplicáveis. A criação desta funcionalidade teve, aliás, sempre presente as recomendações do Tribunal de Contas nesta matéria, sendo essas recomendações um dos fatores que motivaram a iniciativa do seu desenvolvimento.

Acresce que a tutela efetiva dos direitos do contribuinte e o controlo da legalidade dos actos de coerção do seu património, praticados pela AT, está sempre assegurada por via do recurso aos tribunais nos termos do artigo 276.º do CPPT (reclamação da penhora), desconhecendo a AT qualquer caso onde nessa sede tenha sido questionada qualquer outra necessidade de fundamentação da escolha do bem a penhorar, que não a que resulta da aplicação dos princípios da proporcionalidade, prioridade e adequação, já enunciados.

Ainda em relação ao ponto 3.2.5., o Tribunal de Contas refere que *"(...) continua por fixar um prazo legal para a redução e o levantamento de penhoras em caso de erro, bem como os termos para o imediato ressarcimento do contribuinte lesado em caso de incumprimento."*

Também sobre esta matéria já tivemos oportunidade de expressar, junto do Tribunal de Contas que, aproximar, tanto quanto possível, a emissão da ordem de redução ou levantamento da penhora, da verificação do facto que legalmente a imponha, é uma preocupação de sempre da AT.

Traduzindo essa mesma preocupação, e tal como oportunamente foi dada nota ao Tribunal de Contas, desde fevereiro de 2013 que se encontra implementada no SIPE uma nova funcionalidade, destinada a automatizar o registo dos pedidos de levantamento de penhora. Assim, logo que verificados, informaticamente, os pressupostos processuais que os devam determinar, são imediatamente despoletados os levantamentos de penhora. O registo do pedido de levantamento de penhora não carece de qualquer intervenção humana, a qual fica reservada exclusivamente ao "Despacho" do OEF, operando de forma totalmente automatizada.

Paralela e complementarmente, foi desenvolvido e implementado o Sistema de Gestão de Aplicação de Créditos - SGAC, destinado a promover a correção de cobranças indevidas e a

célere restituição dos montantes aos respetivos titulares pelo OEF, logo que atestada a respetiva irregularidade.

Estes dois sistemas complementares permitem de algum modo fechar o circuito de verificação, levantamento e restituição de valores indevidamente penhorados, com ganho significativos em matéria de celeridade, seja na emissão das ordens de levantamento e redução de penhora, seja na restituição dos montantes indevidamente cobrados.

Na implementação das funcionalidades identificadas a AT teve presente as recomendações do Tribunal de Contas nesta matéria, sendo essas recomendações um dos factores, não o único mas um dos factores, que motivaram a iniciativa do seu desenvolvimento, acautelando os interesses do Estado e a defesa dos direitos dos contribuintes.

Sendo assim, pelo menos assim o continuamos a entender, a fixação de um qualquer prazo legal para a promoção do levantamento ou redução da penhora, não teria necessariamente por efeito a redução do prazo médio de concretização daqueles atos, conforme é aspiração de todos – Executado – Tribunal de Contas – AT.

Com efeito, a fixação de tal prazo, que assim correria em favor da administração tributária, importaria no efeito exatamente oposto ao pretendido, sediando, legalmente, o protelamento do levantamento ou da redução da penhora. Não existiria violação de qualquer disposição legal se o levantamento ou redução da penhora ocorresse tão só no último dia do prazo que viesse a ser estabelecido, quando, por oposição, o que se mostra hoje implementado nos sistemas de apoio às penhoras, é a imediata promoção daqueles atos, logo que reunidos os necessários pressupostos.

O mesmo é inteiramente válido para as situações de restituição de valores irregularmente penhorados. A fixação de um prazo para a sua restituição, mais uma vez assim o entendemos, não importaria, antes pelo contrário, num real encurtamento do prazo de efectiva restituição.

Continuam a existir situações, não o podemos negar, em que os prazos, sobretudo de restituição de valores irregularmente penhorados, se estendem para além do obviamente desejável, mas tal não invalida, nem pode menorizar, os importantes ganhos de celeridade nesta matéria, registados nos últimos anos (potenciados pelas novas funcionalidades

informáticas desenvolvidas e implementadas pela AT), nem o facto de excluídos aqueles casos excepcionais, que empolam os prazos médios de restituição, os prazos médios para o levantamento ou redução de penhora ou de restituição de montantes aos contribuintes é historicamente baixo.

De tudo entendemos, e com isso permitimo-nos discordar do Tribunal de Contas, que, no interesse da celeridade do levantamento ou redução da penhora ou na restituição dos valores irregularmente penhorados, deva a AT ter qualquer tipo de iniciativa legislativa nesta matéria, sem prejuízo de qualquer iniciativa de outrem, maxime da Assembleia da República, que não obstante nunca ocorreu.

Ainda em relação a este ponto, o Tribunal de Contas refere que existem casos em que motivos para o adiamento da abertura das propostas de venda são pouco detalhados, nomeadamente referindo-se ao *"(...) "Teor do despacho" sem identificar os motivos concretos do adiamento da abertura da proposta de venda e (...) é referido "Cumprimento das formalidades legais" sem identificar de que formalidades legais se tratam."* O Tribunal de Contas refere, ainda, que *"Estes dados comprovam a necessidade de registar em suporte informático a discriminação rigorosa dos motivos de adiamento da abertura das propostas de venda, de forma a conferir transparência às decisões dos órgãos de execução fiscal e promovido o cumprimento do princípio da igualdade."*

Num contexto de escassez de recursos disponíveis, todos os aperfeiçoamentos e novos desenvolvimentos têm de ser redobradamente ponderados e equacionados e não poucas vezes efetuados de forma gradual, com necessária prioridade às questões mais prementes. Não obstante, num esforço continuado de conciliar a necessidade de assegurar a manutenção de elevados padrões de eficácia na cobrança coerciva, com o respeito integral pelo princípio da legalidade, a AT tem, permanentemente procurado, desenvolver e aperfeiçoar novos e mais eficientes sistemas e funcionalidades de apoio e suporte à execução fiscal, sem comprometer o respeito pelas normas e princípios legais a que deve obediência, no firme no propósito de atingir os cada vez mais ambiciosos objetivos de cobrança, em defesa do interesse público e no respeito pelos direitos dos contribuintes.

Dito isto, as circunstâncias do caso concreto que podem motivar o adiamento da abertura das propostas de venda, não sendo antecipadamente alcançáveis, são por essa via de difícil

delimitação, a nível central e, por maioria de razão de verter em qualquer coisa que se assemelhe a *numerus clausus*, no âmbito de um sistema informático. Competirá, forçosamente, ao OEF, decidir, dentro do quadro legal vigente e da factualidade imposta pelo caso concreto, aferir da necessidade e respetiva conformidade legal do eventual adiamento da abertura das propostas. E importa aqui deixar bem claro que se trata de adiamento de abertura de propostas e não de um qualquer adiamento da realização da venda ou da aceitação de propostas. Realidades absolutamente distintas e que já merecem tratamento devidamente informatizado no âmbito do Sistema de Gestão de Vendas Coercivas (SIGVEC).

Afigura-se-nos que a ocorrência de situações de adiamento da abertura das propostas de venda, para além dos casos legalmente previstos, sendo tão residual não foi identificada por estes Serviços a necessidade de criação de funcionalidade de registo dos motivos. Sempre e quando tal adiamento surja, este registo é efetuado no processo de execução fiscal pelo OEF, ficando salvaguardados os direitos do executado e dos interessados.

Nesta conformidade, a AT não tem prevista, no imediato, a implementação de medidas atinentes ao registo informático dos motivos de adiamento (mantendo-se este assegurado em formato papel, na tramitação do respetivo PEF), sem prejuízo de poder vir ser ponderado o seu desenvolvimento no futuro.

Por último, ainda neste ponto 3.2.5., o Tribunal de Contras refere *"A publicação de instruções detalhadas, definindo as condições a observar e a fundamentação exigida para o adiamento da abertura de propostas ainda não foi concretizada, o que constitui um obstáculo à harmonização dos respetivos processos de decisão no quadro do respeito pelos princípios da igualdade e da justiça (...)"*.

Em relação a este ponto a AT tem a referir que a marcação da venda de um bem em sede de processo de execução fiscal tem por escopo primário conduzir o devedor à regularização voluntária da sua situação tributária, designadamente através do pagamento integral da dívida. A efectiva realização da venda não é em si mesma um fim, mas uma consequência necessária e inevitável, face à não regularização da situação tributária, em vista à satisfação do crédito exequendo e acrescidos.

Sempre e quando o devedor, antes da concretização da venda, proceda à regularização da sua situação tributária, tal terá por consequência a imediata anulação do procedimento de venda em curso. A anulação da venda nestes casos atesta o sucesso da sua marcação e expressa o resultado positivo da atuação dos serviços da AT.

Nos casos em que a regularização seja meramente parcial, mas de pelo menos 20% do valor da dívida instaurada, o disposto no artigo 264.º n.º 4 do CPPT prevê a suspensão do procedimento de venda pelo período de 15 dias, consubstanciando um adiamento indireto e necessário, da data de abertura das propostas, em razão da alteração da data de realização da venda. Sobre esta matéria foram enviadas, via correio electrónico, instruções aos serviços, em 6 de julho de 2012 (ver anexo 4).

Para além destes casos, a Portaria n.º 219/2011, de 1 de junho que rege a *"Venda Judicial na modalidade de leilão electrónico"* prevê no n.º 4 do artigo 6.º que, *"Sempre que o leilão eletrónico terminar em dia não útil ou depois das 17 horas de qualquer dia, o órgão da execução fiscal decide, em diligência a ocorrer às 10 horas do dia útil seguinte, sobre a adjudicação dos bens."*

Afigura-se-nos que as situações de não abertura das propostas na data inicialmente aprazada se encontram circunscritas aos três casos acima referenciados, os quais se encontram legalmente estabelecidos e delimitados. Nestes casos, o motivo da não abertura das propostas (que pode em última análise ser de não realização da venda) depreender-se-á claramente da consulta da tramitação do processo, conjugada com os fundamentos legais mencionados.

Fora destas situações e sempre que detetada pelo OEF qualquer circunstância excepcional que aconselhe a intervenção da AT através do adiamento da abertura das propostas, deverá fundamentar a tomada de decisão e documentar a mesma, na respetiva tramitação do processo de execução fiscal.

Diverso é o caso da anulação do procedimento de venda. Pela sua acrescida relevância e implicações processuais, justificou a implementação, em junho de 2014, de alterações ao módulo de anulação de procedimento de venda, no SIGVEC, para passar a incluir o motivo em que se funda aquela anulação, de que foram enviadas instruções aos serviços, em 30 de junho do mesmo ano (ver anexo 5). Aí são claramente identificados os quatro motivos susceptíveis de

serem invocados: inexistência do bem, separação judicial de bens, erro na identificação do bem, erro na proposta.

006377 29NOV'16

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17541/2016
2016/11/29

Exmo. Senhor
Dr. Luis Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador
Departamento de Auditoria II
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage n.º 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. : Email de 23.11.2016
Data:

N/Ref.
Data:

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 – Ponto 3.2 – Receita da Administração Central – e da caixa – Implementação da Entidade Contabilística Estado

Exmo. Senhor Dr. Luis Filipe Vieira Simões

Reportando-nos ao documento em epígrafe, informamos que não temos quaisquer comentários a apresentar.

Com os meus melhores cumprimentos

A Diretora-Geral,

Elsa Roncon Santos

Rua da Alfândega, 5 – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 61 19 | E-mail: tesouro@dgtf.pt

TRIBUNAL DE CONTAS

E 17519/2016
2016/11/29

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

IMP00.CartaOficio V 1.1

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Ofício nº 18440/SOC
Lisboa, 28 de novembro de 2016

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015
Anteprojeto do ponto 3.2 – Receita da Administração Central
Anteprojeto da caixa – Implementação da Entidade Contabilística Estado

No seguimento da análise do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, relativo aos anteprojetos em epígrafe, e nos termos do disposto no art.º 13º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, e no nº 3 do art.º 73º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, esta Agência nada tem a informar sobre o seu conteúdo.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
29 NOV. 2016 11:00
RECEPÇÃO

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : gabinete.ministro@mf.gov.pt
Data/hora     : 2016-11-29 10:13:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17513/2016
Data/hora     : 2016-11-29 10:33:03
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 2
Anexos        : image001.png;Ofício n.º 2021 MF.pdf
**********************************************************************************
```

De: Gabinete Ministro MF [mailto:gabinete.ministro@mf.gov.pt]
Enviada: 29 de novembro de 2016 10:13
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: André Moz Caldas <andre.caldas@mf.gov.pt>; Esperança Cortes <esperanca.cortes@mf.gov.pt>; Engrácia Soares <engracias@mf.gov.pt>
Assunto: RE: PCGE2015 - Pontos: 3.1 - Despesa; 9.1 – Património Financeiro

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete de enviar o ofício n.º 2021/2016, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,
DANILO CAMAL
Coordenador

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 63 **FAX** + 351 21 881 68 62
www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

28.NOV16 02021

Exmo. Senhor
Diretor-geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	22/11/2016	ENT.: 6863 PROC. N.º: 12.2	

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2015 - ponto 3.1 - Despesa; 9.1 - Património Financeiro

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que o pronunciamento deste Ministério se considera efetivado, em parte, com o exposto no ofício DGTF, que se anexa.

No âmbito dos trabalhos de implementação da nova LEO, cumpre destacar a recente publicação do Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23 de novembro, que aprova a constituição e as regras de funcionamento da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental.

Do trabalho a desenvolver pela Unidade espera-se que decorram melhorias do processo orçamental, com reflexos futuros ao nível da CGE. Em particular, por tais fragilidades terem sido apontadas, gostaríamos de referir que um dos eixos de atuação da Unidade será a revisão do regime de orçamentação de programas. Competirá também à Unidade ajudar na produção dos diplomas de regulamentação da nova LEO, incluindo as matérias respeitantes aos classificadores orçamentais.

Com os melhores cumprimentos

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: SEATF e SEO

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças
Entrada Nº 5328
de 24.11.16 Pº 05.03.2016

Susana Larisma
Chefe do Gabinete de S. Exa. o Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças

Exma. Senhora
Dra. Susana Larisma
Chefe do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças

(Neste Edifício)

S/Ref. : N.º 4843/2016
Data: 17-11-2016

N/Ref. 63191 2016
Data: 24-11

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 – Pontos 3.3 -Despesa da Administração Central; 9.1-Património Financeiro

Exma. Senhora Dra. Susana Larisma

Na sequência do pedido efetuado, relativo à análise e a eventuais comentários ao Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2015, nos pontos acima referenciados, cabe referir os seguintes aspetos:

Ponto 3.3. – Despesa da Administração Central - pág. 15

Relativamente ao exposto no ponto 3.3.4.2.1.- Contas a pagar, pagamentos em atraso e prazo médio de pagamentos quanto aos juros a devolver à Grécia, refere-se que em 2015 não foram pagos os encargos orçamentados (99 M€) em virtude da suspensão, pelo Eurogrupo, das transferências a realizar no âmbito do Agreement on Non-Financial Assets (ANFA) e do Securities Markets Programme (SMP).

Ponto 9.1 – Património Financeiro – pág. 2

Relativamente à alusão de que não constam no modelo reportado pela DGTF, nos termos da Instrução do Tribunal de Contas n.º 1/2008, as receitas cuja gestão e cobrança está cometida ao IHRU e à CGD, importa salientar que, de acordo com a 2.ª instrução, as entidades abrangidas pela mesma *devem prestar informação sobre o património do Estado, cuja gestão se encontra a seu cargo no ano de referência*. Assim, não está a DGTF vinculada a reportar a referida informação, sem prejuízo de, relativamente a alguns casos, entender ir além do que é exigido.

Quanto ao reporte dos créditos referentes aos programas EQ-QREN e Credito Par, cuja gestão foi atribuída à AdC e ao IFAP, informa-se que no primeiro caso, e porque a prestação da informação a esse Tribunal se encontra protocolizada entre a AdC e a DGTF, parece de facto dever ser ponderada a suspensão do reporte da informação por parte da DGTF, enquanto no caso do IFAP, e estando em causa um programa criado em 1988 que terminará em breve e cujo reporte sempre foi efetuado por esta Direção-Geral, de acordo com a informação prestada pelo IFAP, julga-se dever auscultar previamente esse instituto sobre a oportunidade de alterar a prestação de informação, que aliás, em tempo, havia sido acordada com esse Tribunal no âmbito dos processos de auditoria anual.

Face aos comentários produzidos, a DGTF irá promover internamente diligências no sentido não só da uniformização de critérios no reporte de informação mediante os Modelos a que se refere a Instrução do Tribunal de Contas, mas também na aglutinação de informação num só Modelo por cada tipo de ativo, o que poderá não ser possível no curto prazo por se prever que venha a

Rua da Alfândega, 5 – 1.º · 1149-008 LISBOA Tel.: 21 884 60 00 Fax: 21 884 61 19 E-mail: tesouro@dgtf.pt

implicar a adaptação dos diferentes Sistemas de Informação envolvidos. Julga-se, no entanto, de sublinhar que a prestação da informação por Direção de Serviços permite uma melhor monitorização das características específicas das operações em função das competências de cada área funcional.

Sobre os créditos que se poderão entender como duplicados, bem como outros manifestamente impossíveis de recuperar, salienta-se que o empolamento do património financeiro resultante de tal situação, desde logo pelo facto de os ativos financeiros serem reportados pelo seu valor nominal, será ultrapassado após a implementação do disposto na Lei do Enquadramento Orçamental (aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro) no que se refere aos documentos de prestação de contas da Entidade Contabilística Estado (ECE) e nos quais os ativos financeiros deverão ser avaliados de forma a proporcionar uma imagem verdadeira e apropriada.

Ponto 9.1.1. – Património Financeiro dos Serviços Integrados

Créditos por empréstimos – pág. 5

Alguns dos dados constantes do Quadro – Empréstimos contratados em 2015 pela DGTF, no que se refere aos montantes utilizados (desembolsados), não coincidem com os valores registados pela DGTF, indicando-se os mesmos no quadro infra:

Quadro - Emprestimos contratados em 2015 pela DGTF

Entidades	EPR		Montante		
	S	N	Contratual	Utilizado	Por utilizar
Metro Porto, SA (3 emprestimos)	x		549	549	0
F. Resolução (Empréstimo BANIF)	x		489	489	0
Parvalorem, SA	x		285,3	285,3	0
Parups, SA	x		83,7	83,7	0
Parparticipadas SGPS, SA (2 emprestimos)	x		39,5	39,5	0
Parque Escolar EPE	x		22,5	22,5	0
Transtejo - Transportes Tejo SA	x		15,7	11,7	4
Emprestimos Fundo de Apoio Municipal			13,4	13,4	0
Municipio Alfandega da Fé		x	0,5	0,5	0
Municipio Cartaxo		x	4,8	4,8	0
Municipio Nazaré		x	7,6	7,6	0
Municipio Santa Comba Dão		x	0,5	0,5	0
STCP SA (3 empréstimos)		x	12,1	12,1	0
São Tomé e Principe (Projetos de energia) *		x	11,9	10,4	1,5
Empordef SGPS SA	x		1,2	1,2	0
Total			**1.523,3**	**1.517,8**	**5,5**

Fonte : DGTF

(*) Para além do financiamento de projetos de energia foi celebrado, em 27 de fevereiro de 2015, um aditamento ao contrato de 31 de janeiro de 2012 , no valor de cerca de 0,2MEUR

Participações Societárias - pág. 8

Refere-se que o valor da conversão de CoCo's em capital social do Banif foi de 129,9 M€.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

9.1.1.1. – Fluxos Financeiros: receitas e despesas orçamentais dos SI - pág. 13

Confirma-se que, por lapso, a receita da DGTF referente à amortização de empréstimos encontra-se empolada em 4.210 euros, em virtude das amortizações efetuadas pelos municípios de Vimioso e Sabrosa terem sido sobreavaliadas em 2015, situação já corrigida em 2016.

Salienta-se que a DGTF inscreveu na classificação económica "05.02.01" os rendimentos provenientes de títulos da dívida pública por indicação da DGO. Mais se refere que, a partir de 2017, procederemos à contabilização da referida receita na classificação económica "05.03.01" conforme indicado pelo TdC.

Mais é referido que foram incorretamente classificadas na classificação económica "09.09.16" (participações em Organizações Internacionais) as despesas realizadas com aumentos de recursos das instituições financeiras internacionais. A este propósito, informa-se que a DGTF, em face do reparo já efetuado pelo TdC em sede de Parecer da CGE 2014, solicitou o parecer da Direcção-Geral do Orçamento sobre esta matéria, atentas as suas competências em termos de normas de contabilização de despesas públicas. A resposta foi obtida em julho de 2016, recomendando a alteração da classificação da despesa, pelo que, em sede de preparação do Orçamento de Estado para 2017, foi proposto que os pagamentos desta natureza sejam realizados através da rubrica com classificação económica "08.09.03" (transferências de capital-países terceiros e organizações internacionais), tal como recomendado pelo Tribunal de Contas.

6. Conclusões e Recomendações

1.ª Recomendação - pág. 24

Relativamente à recomendação prevista no sentido de ser dada prioridade à conclusão rápida dos processos de dissolução e liquidação de empresas e fundos, e na qual se suscitam os processos de liquidação da Silopor, Empordef e Fundo Margueira Capital, a DGTF, à semelhança da atuação que tem vindo a desenvolver, irá diligenciar relativamente a tudo o que tiver ao seu alcance e de acordo com o que for superiormente definido, no sentido da conclusão rápida dos processos de liquidação.

5 ª Recomendação - pág. 25

Quanto a esta recomendação, reitera-se que as entregas da Parpública 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 meus melhores cumprimentos

A Diretora-Geral,

Elsa Roncon Santos

Rua do Alfândega, 5 – 1.º 1149-008 LISBOA Tel.: 21 884 60 00 Fax: 21 884 61 19 E-mail: tesouro@dgtf.pt

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : secdg@dgo.pt
Data/hora     : 2016-11-28 21:30:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17505/2016
Data/hora     : 2016-11-29 10:23:03
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 3
Anexos        : image001.png;image002.jpg;DIRC2_28-Nov-16-21-25_P2.pdf
**********************************************************************************
```

De: Gabinete da Diretora-Geral do Orçamento [mailto:secdg@dgo.pt]
Enviada: 28 de novembro de 2016 21:30
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: *Anabela Vilão* (DIRC) <anabela.vilao@dgo.pt>; Fatima Goncalves (GEPO) <fatima.goncalves@dgo.pt>; Paula Quelhas (GEPO-DVEPO) <Paula.Quelhas@dgo.pt>
Assunto: Parecer sobre a CGE 2015: Anteprojeto pontos 3.3 Despesa;9.1 Património

Boa noite,

Por indicação superior, junto envio ofício anexo.

Com os melhores cumprimentos,

Ana Lebres
Secretariado da Direção / Directorate Secretariat

1849-2015 166 anos

DGOrçamento

Direção-Geral do Orçamento / Budget General Directorate
Ministério das Finanças / Ministry of Finance

Tel: +351 218 846 502/ 03/ 04 Fax: +351 218 846 500/51
secdg@dgo.pt www.dgo.pt

DGOrçamento

Exm.ª Senhora
Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	
Email nº31838/DAI	*15 nov 2016*	Ofício n.º 125/GEPO/DIRC/2016	*28 nov 2016*
		Processo SGD: *P12403/2016*	Ref.ª Emissor:
		Temática: *Execução Orçamental – Respostas ao TC e outros esclarecimentos de contexto*	

Assunto: Parecer sobre a CGE 2015: Anteprojeto pontos 3.3 Despesa;9.1 Património financeiro

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em referência sobre o assunto identificado em epígrafe, e de acordo com a informação que se conseguiu reunir até à presente data, cumpre informar o seguinte:

Ponto 3.3.4.2.2 Sobrevalorização e subvalorização da despesa paga – pág.16
17. Conclusões e projeto de Recomendações – recomendação 7 – PCGE/2015 – pág.26

Para o aumento dos créditos especiais em Serviços Integrados com contrapartida em Reposições Não Abatidas nos Pagamentos (RNAP) contribuiu a alteração de procedimento de transição dos saldos dos Estabelecimentos de Educação e Ensino (811 agrupamentos) que, em 2015, passaram a utilizar a RCE 15 (RNAP) (antes classificada na RCE 16), considerando o regime jurídico aplicável a estas entidades não integradas no RAFE e o procedimento adotado quanto às receitas próprias e aos fundos europeus não gastos no final do ano que constituíram despesa do Estado no final do ano anterior.

Nos Serviços e Fundos Autónomos, os saldos de gerência de Receitas Gerais incluem saldos de Receitas Gerais das Instituições do Ensino Superior (IES) (Saldos integrados na FF 313) que têm como fundamento a aplicação da Lei n.º62/2007 de 10 de setembro, designadamente no que respeita ao art.º114º (saldos de gerência) que dispõe, designadamente, no n.º 1:" *Não são aplicáveis às instituições de ensino superior públicas as disposições legais que prescrevem a obrigatoriedade de reposição nos cofres do Estado dos saldos de gerência provenientes das dotações transferidas do Orçamento do Estado".*

Ponto 3.3.4.5 Comparabilidade da despesa ao longo do tempo- Quadro 8 – pág.22

A afetação da despesa das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto aos EGE decorreu da extinção daquelas entidades, tendo as atribuições sido transferidas para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. Como estas entidades eram beneficiárias de verbas oriundas do Orçamento de Estado por intermédio da DGAL, através de dotação inscrita nos EGE, foi através do reforço dessa dotação que foram transferidas as dotações remanescentes das entidades extintas. Tratando-se de transferências inscritas em atividades, não se justificava a

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt
http://www.dgo.pt
http://online .dgo.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

criação de uma orgânica específica para identificar transferências em projetos, quando estes não foram previstos nas entidades sucessoras.

O facto de a despesa das Delegações Regionais de Economia extintas estar considerada na Gestão Administrativa e Financeira (GAFME), em vez do capítulo dos Serviços na área da Economia, tem a ver com a questão daqueles organismos integrarem a GAFME antes da sua extinção, tendo esta entidade suportado ainda encargos subsequentes ao processo de extinção, nomeadamente com o pessoal. Em termos gerais, as reclassificações resultam das regras emitidas para a elaboração das chaves comparativas ao nível das orgânicas.

Ponto 3.3.4.6 Observações ao conteúdo de alguns mapas e quadros da CGE – pág. 23 – 4º§

No que respeita ao PO09 – Economia, esclarece-se que foi dada a indicação de "despesa total não consolidada", apesar de não conter as transferências do OE a favor dos SFA, porque não se encontram excluídas as transferências entre os organismos dentro do programa (neste ponto não se entende a referência ao Quadro 159, porque este diz respeito ao PO10 e não ao P009).

Ponto 9.1.1 Património financeiro dos serviços integrados – pág.4 – 1º §
Ponto 9.1.2 Património financeiro dos serviços e fundos autónomos – pág.17 – alínea b)

A DGO irá analisar os casos e promover a respetiva comunicação às entidades, procurando contribuir para que as situações descritas sejam evitadas.

Elementos adicionais sobre as áreas em assunto serão remetidos logo que possível.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt

http://www.dgo.pt
http://online .dgo.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : gabinete.ministro@mf.gov.pt
Data/hora     : 2016-12-02 17:52:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17728/2016
Data/hora     : 2016-12-05 09:34:44
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 2
Anexos        : image003.png;Ofício n.º 2044 MF.pdf
**********************************************************************************
```

De: Gabinete Ministro MF [mailto:gabinete.ministro@mf.gov.pt]
Enviada: 2 de dezembro de 2016 17:52
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: André Moz Caldas <andre.caldas@mf.gov.pt>; Esperança Cortes <esperanca.cortes@mf.gov.pt>; Engrácia Soares <engracias@mf.gov.pt>
Assunto: RE: Parecer CGE 2015 - Pontos: 3.4 - Consolidação da administração central: 4.3 - Dívida não financeira; 14 - Consolidação das contas

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete de enviar o ofício n.º 2044/2016, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,
DANILO CAMAL
Coordenador

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 63 **FAX** + 351 21 881 68 62
www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

02. DEZ 16 02044

Exmo. Senhor
Diretor-geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	28/11/2016	ENT.: 7005 PROC. N.º: 12.2	

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2015 - Pontos 3.4 - Consolidação da Administração Central; 4.3 - Dívida não financeira; 14 - Consolidação de Contas

Exmo.

Em resposta à vossa comunicação, sobre os temas mencionados em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de manifestar o interesse deste Gabinete no controlo efetivo das transferências e fluxos de consolidação, bem como a correção de eventuais deficiências na sua contabilização e Consolidação.

Em matéria de pronunciamento deste Ministério, junta-se a este ofício os contributos da Direcção-Geral do Orçamento, que evidencia, o facto de ter gerado alertas para determinadas situações e prosseguindo com diversas correções junto dos serviços.

Com os melhores cumprimentos

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: SEO

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

1/1

DGOrçamento

Exm.ª Senhora
Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	28 nov 2016
Email nº32398/DAI	21 nov 2016	Ofício n.º 127/GEPO/DIRC/2016	Ref.ª Emissor:
		Processo SGD: P12667/2016	
		Temática: Escolha um item. – Escolha um item.	

Assunto: Parecer sobre a CGE 2015 – Anteprojeto dos pontos 3.4 Consolidação da Administração Central; 4.3 Dívida não Financeira; 14 – Consolidação das contas

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em referência sobre o assunto identificado em epígrafe, e de acordo com a informação que se conseguiu reunir até à presente data, cumpre informar o seguinte:

Ponto4.3 Dívida não financeira – pág.2 – 2º§

Efetivamente, constata-se que a informação utilizada pela ACSS para o cálculo dos Prazos Médios de Pagamento (PMP) inclui um valor diferente do reportado pela mesma entidade, não tendo no entanto, a DGO recebido qualquer atualização à informação anteriormente enviada, no formato utilizado para o efeito.

Ponto 14.1 Conta consolidada da administração central e segurança social - Quadro 2 – pág.3

A DGO, sempre que identifica as situações descritas, promove a emissão de alertas junto dos serviços no sentido das respetivas correções.

Ponto 14.2 Procedimentos de consolidação na CGE de 2014 – pág.4 – 3º§

A DGO efetua a conciliação das transferências (despesa/receita) regularmente, facto que tem permitido corrigir muitas situações, como a da classificação económica não respeitar o setor institucional do serviço dador/beneficiário ou as trocas de classificação entre transferências correntes e de capital.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 – 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt
http://www.dgo.pt
http://online .dgo.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

c) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 2028 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

d) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 129 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

4. A Dívida Pública

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : gabinete.ministro@mf.gov.pt
Data/hora     : 2016-11-24 19:47:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17319/2016
Data/hora     : 2016-11-25 10:08:55
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 2
Anexos        : image001.png;oficio 1991-16 - TC.pdf
**********************************************************************************
```

De: Gabinete Ministro MF [mailto:gabinete.ministro@mf.gov.pt]
Enviada: 24 de novembro de 2016 19:47
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: André Moz Caldas <andre.caldas@mf.gov.pt>; Esperança Cortes <esperanca.cortes@mf.gov.pt>; Danilo Sucá Camal <dscamal@mf.gov.pt>
Assunto: Ofício 1991-16 - Resposta ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2015 - Ponto 4.1 - Dívida financeira

Exma. Senhora
Drª Ana Furtado
Auditora Coordenadora

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete de enviar o ofício n.º 1991/2016, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

Engrácia Soares
Coordenadora

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 69 32 FAX + 351 21 881 68 49
www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

24.NOV16 01991

Exmo. Senhor
Diretor-geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	17/11/2016	ENT.: 6739/16 PROC. 12.1	

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2015 - ponto 4.1 - Dívida Financeira

Excelência,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que o pronunciamento deste Ministério se considera efetivado, na generalidade, com o exposto no ofício n.º18297/2016 do IGCP, que se anexa.

Com os melhores cumprimentos

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: SEATF

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

IMP00 CartaOficio V1.1

Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 18297/2016
Lisboa, 24 de novembro de 2016

Assunto: Parecer sobre a CGE/2015 - Ponto 4.1. Dívida Financeira

Na sequência da análise do Parecer em epígrafe, cumpre-nos informar o seguinte:

I – Recomendações

Recomendação 3 – PCGE/2015

"A CGE deve, ainda, evidenciar o stock da dívida consolidada do Estado, bem como os encargos com juros consolidados que lhes estão associados."

A este propósito, destaca-se ainda a seguinte passagem (sublinhado nosso):

> *"Mais uma vez se reitera a relevância da publicitação na Conta da dívida dos SFA que, manifestamente, não é desconhecida da DGO e do IGCP e da explicitação dos conceitos utilizados pela LOE na fixação de limites à dívida pública"* (ponto 4.1.3., p. 20)

Conforme referido na resposta ao parecer sobre a CGE/2014, o IGCP partilha da opinião do Tribunal de Contas, de que seria útil proceder ao apuramento da dívida consolidada do Estado, i.e. a dívida consolidada de todas as entidades da Administração Central (SI e SFA). No entanto, reiteramos que o IGCP não possui competência nessa matéria, não dispondo de informação que lhe permita apurar esse saldo de forma completa e numa base consolidada.

Ainda em relação a este aspeto, o Tribunal de Contas refere que não é possível concluir se o limite de acréscimo de endividamento foi ou não respeitado. A este propósito, destacam-se as seguintes passagens (sublinhados nossos):

> *"Sobre os limites à emissão e gestão da dívida pública, fixados pela Assembleia da República, assunto abordado com detalhe no PCGE 2014, não há a registar no OE*

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

Initial Data V 1.1

2015 alterações que venham ao encontro das recomendações formuladas pelo que continua a não ser possível concluir se os mesmos foram ou não respeitados." (ponto 4.1., p. 2)

"No quadro 81 do Relatório da CGE (RCGE) procede-se ao apuramento do acréscimo de endividamento líquido global direto (€ 7.004 M) para efeitos de verificação do cumprimento do limite estabelecido pela LOE 2015. Verifica-se que os valores aí apresentados para o acréscimo de endividamento do Estado (€ 9.183 M) e dos SFA (€ - 2.179 M) não são comparáveis com os apurados pelo Tribunal.

No caso dos SI, o valor apresentado na CGE (€ 9.183 M) corresponde ao endividamento líquido direto do Estado, € 8.904 M, abatido do endividamento líquido do Estado face a outras entidades da administração central, € - 279 M, ou seja, os valores do quadro 81 do RCGE são calculados com base nos fluxos de receita e de despesa de passivos financeiros e, por isso, não são comparáveis com os valores apurados pelo Tribunal, cujo cálculo é realizado com os valores nominais do stock da dívida. Também a CGE apresenta o mapa do stock da dívida SI (mapa XXIX), no início e no final do ano, em valor nominal. No caso dos SFA, como a CGE não apresenta o stock da dívida das entidades que compõem o subsetor nem sequer é possível verificar a origem da diferença." (ponto 4.1.3., p. 20)

"O RCGE apura o valor de € 7.004 M para o acréscimo de endividamento global líquido sem explicitar os conceitos e as fontes da informação utilizados. Trata-se de um apuramento destinado a verificar o cumprimento de um limite fixado na LOE e, sobre este tema, o Tribunal já se pronunciou no sentido da necessidade de clarificação dos conceitos de "dívida pública direta do Estado" e de "acréscimo de endividamento líquido", utilizados na fixação de limites pela AR, por forma a eliminar as ambiguidades que nos anos recentes, em particular desde o alargamento a EPR do âmbito do OE, têm impedido a verificação daqueles limites (cfr. 4.1.3)." (ponto 16., pp. 24-25)

O IGCP concorda que seria útil cruzar a verificação do limite do acréscimo de endividamento líquido global, com a evolução da dívida consolidada de todas as entidades da Administração Central (SI e SFA). No entanto, não julgamos que essa seja uma condição necessária para a verificação do limite.

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal - Tel. +351 21 792 33 00 - Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt - www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

IMP00 CartaOficio V 1 1

Na nossa opinião, a informação apresentada nos quadros 80 e 81 do Relatório da CGE (pp. 162-163) apresenta elementos suficientes para se atestar da verificação do limite de acréscimo de endividamento líquido global inscrito no art.º 132.º da LOE 2015. Procuramos em seguida explicitar a forma de apuramento destes valores, fornecendo maior detalhe sobre as fontes de informação utilizadas:

1. Em primeiro lugar, e tendo em atenção o excesso de financiamento obtido em anos anteriores, é necessário proceder à correção do limite inscrito na LOE, seguindo o previsto no n.º 3 do art.º 16.º-A da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 41/2014, de 10 de julho): "*Caso seja efetuado financiamento antecipado num determinado ano orçamental, o limite de endividamento do ano subsequente é reduzido pelo financiamento antecipado efetuado, mas pode ser aumentado até 50 % das amortizações de dívida pública fundada a realizar no ano orçamental subsequente.*"

   No quadro 80 apresenta-se a decomposição destas duas correções, apurando-se o limite de acréscimo de endividamento disponível para cobrir necessidades de financiamento do próprio ano (€ -1.969 milhões), calculado pela diferença entre o limite inscrito na LOE e o saldo de financiamento que transitou do ano anterior no Estado (quadro 76) e nos SFA (dado apurado pela DGO), e o limite de acréscimo de endividamento incluindo o eventual pré-financiamento de necessidades do ano seguinte (€ 11.021 milhões). A diferença (cerca de € 13 mil milhões) corresponde a 50% das amortizações de dívida fundada a realizar em 2016. As amortizações aqui consideradas procuraram excluir valores a ser reembolsados a outras entidades do perímetro da Administração Central, tendo-se excluído nomeadamente os CEDIC/CEDIM detidos por SFA, bem como os títulos detidos pelo FRDP. No caso das amortizações de dívida dos SFA, não foi possível apurar as amortizações a realizar por todas as entidades, tendo-se apurado o valor de amortizações de dívida das EPR consideradas no orçamento do cap.60 para o OE 2016. Ficaram assim de fora eventuais amortizações de dívida por parte de outros SFA cujo financiamento não seja coberto pelo orçamento do cap.60, pelo que o valor deverá pecar por defeito, e consequentemente tornar o limite mais restritivo.

2. No quadro 81 procede-se ao apuramento do acréscimo de endividamento, verificando-se que ambos os limites apurados no quadro 80 foram respeitados.

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal - Tel. +351 21 792 33 00 - Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt - www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

Antes de mais, importa esclarecer a opção pelo apuramento destes valores com base nos fluxos de receita e de despesa de passivos financeiros. De facto, na opinião do IGCP, o limite do acréscimo de endividamento estabelecido na LOE não pode ser verificado através da variação do valor nominal da dívida, porquanto essa pode sofrer alterações que não resultam de decisões do Governo ou do gestor de dívida, que distorcem o verdadeiro valor de acréscimo de endividamento efetivamente decidido. Por exemplo, no caso da dívida em moeda estrangeira num determinado ano orçamental reduzir muito de valor em resultado de uma apreciação da moeda doméstica, o apuramento da variação do saldo ao valor nominal em moeda doméstica seria menor do que o acréscimo de endividamento efetivamente decidido pelo decisor político ou pelo gestor de dívida.

Em anos anteriores optou-se por apurar o acréscimo de endividamento a partir de um conjunto de ajustamentos à variação do *stock* da dívida ao valor nominal (ajustamentos relacionados, nomeadamente, com variações cambiais, mais- e menos-valias obtidas com a emissão de títulos de dívida, ou com fluxos de derivados). No Relatório da CGE/2015, o IGCP optou por simplificar o procedimento, apresentando diretamente o acréscimo de endividamento a partir da diferença entre a receita e despesa de passivos financeiros (conforme apurado para o subsetor Estado no quadro 78). Esta opção permitiu também harmonizar a metodologia de apuramento do acréscimo de endividamento dos SFA e dos efeitos de consolidação entre subsetores (dados apurados a partir da classificação económica da base de dados da receita e despesa de passivos financeiros da DGO). Note-se que para este cálculo não é necessário o apuramento do saldo da dívida no início e no final do período.

De acordo com os cálculos apresentados, o acréscimo de endividamento líquido fixou-se em cerca de € 7.004 milhões, mais de € 4 mil milhões abaixo do limite de acréscimo de endividamento incluindo pré-financiamento das necessidades do ano seguinte apurado no quadro 80 (€ 11.021 milhões).

3. Ainda assim, julgamos importante assinalar que, tendo em consideração a dívida consolidada do Estado apurada pelo Tribunal de Contas (quadro 12, p. 20) a variação do valor nominal da dívida se fixou em € 6.336 milhões, abaixo do valor apurado no quadro 81 e muito abaixo do limite apurado no quadro 80 de acordo com o previsto na Lei de Enquadramento Orçamental, pelo que se estranha que o Tribunal de Contas coloque em causa o cumprimento do limite.

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal - Tel. +351 21 792 33 00 - Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt - www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

IMPRIT Cartafácio V 1 1

4. Por fim, julgamos importante sublinhar que pela primeira vez se apresentou também a verificação do outro limite que decorre do n.º 3 do art.º 16.º-A da LEO, conforme explicado em cima. Com efeito, a última linha do quadro 81 permite verificar que o acréscimo de endividamento que serviu para financiar necessidades do próprio ano de 2015 (€ -3.914 milhões) ficou abaixo do limite inscrito na LOE reduzido do saldo de financiamento que transitou no final de 2014 (€ -1.969 milhões). Desta forma se garante que a prerrogativa que permitiu ao Estado pré-financiar parte das necessidades do ano seguinte não foi utilizada para financiar necessidades adicionais do próprio ano. Julgamos que este apuramento se reveste da maior importância e revela um aumento do escrutínio sobre estas matérias que importa sublinhar.

Tendo em consideração a complexidade e a relevância desta matéria, o IGCP mantém toda a disponibilidade para melhorar a apresentação desta informação no Relatório da CGE em anos futuros. No entanto, reiteramos que, na nossa opinião, a informação apresentada demonstra, de forma inequívoca, que os limites foram respeitados.

Recomendação 4 – PCGE/2015

"*Face à dimensão dos custos apurados e à manifesta dificuldade em quantificar os benefícios obtidos, recomenda-se que em futuros relatórios da CGE sejam identificados os custos anuais com a manutenção destes saldos, bem como explicitados os eventuais benefícios.*"

A este propósito, destaca-se ainda a seguinte passagem:

> "*De acordo com dados do IGCP, ao longo de 2015, o Estado manteve saldos de tesouraria significativamente elevados, cerca de € 13.856 M (em 2014 fora € 17.377 M) de saldo médio de depósitos na tesouraria central do Estado, o qual teve um custo líquido de € 210 M (em 2014 fora de € 342 M).*
>
> *Assim, dado que a manutenção de elevados saldos de tesouraria acarreta custos elevados para o Estado, o Tribunal tem recomendado em anteriores Pareceres que estes custos/benefícios sejam apresentados de forma clara no Relatório da CGE, à semelhança do que já acontece desde 2014 no Relatório anual do IGCP. Contudo, esta informação ainda é omissa na CGE/2015.*" (ponto 4.1.4., p. 21)

Conforme referido, o IGCP tem apresentado algumas estimativas dos custos decorrentes desta opção no seu Relatório anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública desde 2014,

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

tendo também discutido os argumentos que estiveram na base desta opção desde 2011, tanto nos Relatórios anuais, como nas respostas aos pareceres do Tribunal de Contas sobre a CGE.

Os principais argumentos para a manutenção de um saldo de depósitos relativamente elevado continuam a verificar-se (notação de risco de crédito abaixo do Grau de Investimento por parte das principais agências de notação financeira, elevada volatilidade no mercado secundário), ainda que em 2015 tenha sido possível reduzir o saldo médio em cerca de € 3,5 mil milhões.

Reiterando a posição defendida em anos anteriores, o IGCP entende que a manutenção de saldos de Tesouraria elevados decorre de uma decisão de gestão, desde que respeitados os limites impostos na Lei e nas Normas Orientadoras de Gestão da Dívida, e como tal deve ser vertida nos relatórios de gestão do IGCP, pelo que irá manter esse procedimento em anos futuros.

Recomendação 11 – PCGE/2015

"*Deve ser usado o maior rigor nas classificações de fluxos associados à dívida pública direta e no apuramento dos valores que constam na CGE.*"

Na contabilização dos fluxos financeiros associados à dívida pública tem existido a preocupação, por parte do IGCP, 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.

Em baixo são discutidas detalhadamente algumas das questões levantadas pelo Tribunal de Contas no ponto 4.1.1.2.

Recomendação 12 – PCGE/2015

"*Deve ser revisto o classificador da receita, mediante a criação de rubrica própria para a receita proveniente de aumentos de capital.*"

O cumprimento desta recomendação não se integra nas competências do IGCP.

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal - Tel. +351 21 792 33 00 - Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt - www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública

IMP900 Carta Ofício V 1.1

II – Clarificação de assuntos abordados no Parecer em análise

Contas-Margem

Concordamos com a metodologia apresentada pelo Tribunal de Contas no sentido de evidenciar individualmente, em termos de execução orçamental, os fluxos de passivos financeiros, quer de receita (emissões) quer de despesa (amortizações) e informamos que a mesma foi implementada em 01.01.2016.

Contudo, realçamos que as alterações introduzidas na contabilização das contas-margem surgiram na sequência do Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE/2014, enviado ao IGCP em Novembro de 2015. Nessa data, não era operacionalmente possível afetar a execução orçamental da receita e da despesa com efeitos a partir do início desse ano. Nesse sentido, o IGCP entendeu acolher, ainda em 2015, a recomendação de incluir no mapa XXIX as contas-margem, evidenciando na coluna das emissões o valor que se encontrava depositado no IGCP em 31.12.2015. Paralelamente, procedeu à entrega desse valor como produto de empréstimos de 2015 (mapa 50 da CGE).

Este procedimento foi entendido pelo IGCP como o mais adequado com vista a garantir a consistência entre a informação do mapa XXIX e a que constou no mapa do produto de empréstimos (mapa 50) e no mapa de amortizações (mapa 52).

No que respeita ao tratamento das contas-margem, cumpre, ainda, lembrar que a decisão de inclusão na dívida direta do Estado apenas foi tomada no final de 2015, no seguimento da decisão adotada pelas autoridades estatísticas nacionais para a dívida de Maastricht na 2ª notificação dos dados do Procedimento dos Défices Excessivos, em setembro de 2015. Esta alteração refletiu-se apenas no saldo da dívida apurado para o mês de dezembro de 2015, conforme apresentado no Boletim Mensal do IGCP de janeiro de 2016.

Amortização de empréstimos em moeda estrangeira – reflexo no mapa XXIX

Relativamente ao reparo relativo à amortização de empréstimos em moeda estrangeira informamos que não concordamos com o mesmo, uma vez que o mapa XXIX pretende evidenciar as emissões e amortizações dos empréstimos ao seu valor nominal. Neste contexto, no mapa XXIX é evidenciado como valor da amortização dos empréstimos em moeda estrangeira, o correspondente ao contravalor em euros do valor nominal dos mesmos,

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

utilizando para o efeito a taxa de câmbio existente na data em que os mesmos foram contraídos (data da emissão).

Caso este procedimento fosse alterado, no sentido do mapa XXIX passar a evidenciar o custo efetivo da amortização dos empréstimos em moeda estrangeira (com recurso à taxa de câmbio existente na data em que a mesma ocorre) então, não se justificava considerar as emissões ao seu valor nominal nem tão pouco elaborar mapas específicos para relevar o custo efetivo das amortizações (mapa 52) nem o valor de encaixe das emissões (mapa 50).

Consolidados e Rendas

Tendo presente que os Consolidados e Certificados de Renda Perpétua (CRP), apesar de terem um peso muito reduzido no stock da dívida, são geradores de encargos (comissões e custos operacionais), o IGCP desenvolveu uma iniciativa, junto dos seus titulares institucionais, propondo a alienação desses títulos. A este propósito, informamos que este processo terá um impacto no corrente ano pela via do decréscimo do stock deste tipo de dívida.

Relativamente à relevação dos encargos com juros, de acordo com classificador da despesa, informamos que a aplicação informática que suporta a gestão destes títulos não possui a classificação dos seus titulares (particulares, entidades privadas, entidades públicas, etc), situação que condiciona o apuramento dos juros por classificação de titulares e a consequente relevação nas respetivas classificações económicas de despesa. Perante este contexto, o IGCP considera que os valores em causa não são materialmente relevantes pelo que não se justifica o investimento numa nova aplicação.

Derivados

No que respeita aos valores de derivados a receber, o IGCP passou a considerar as transações em falta no mapa de stock de derivados, na linha dos IRS, tendo adotado também este procedimento no quadro apresentado regularmente no seu Boletim Mensal, desde outubro 2016.

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

III – Correção

No 5º parágrafo da página 23 (ponto 16 – Conclusões e Recomendações) é mencionado o seguinte: "No subsector dos SI. em 2015. a receita resultante das emissões foi de € 71.855 M (na CGE € 74.822 M)...". afirmação que parece transmitir que a receita proveniente das emissões ascendeu a € 71.855 M e que na CGE foi considerado um valor significativamente diferente.

Neste sentido, parece-nos oportuno mencionar que a referida afirmação deverá ser ajustada de modo a que seja confirmado que os valores recebidos em 2015 resultantes de emissões coincidem com os valores que constam na CGE/2015. Assim. sugere-se que a afirmação passe a ser a seguinte: ... a receita resultante das emissões foi de € 71.946 M (igual na CGE). Acrescenta-se que esta correção justifica-se pelo seguinte:

- Não concordamos com o ajustamento efetuado ao valor que consta no mapa 50 (€ 71.946 M, referido na nota de rodapé nº 3 da página 4 uma vez que a receita das emissões dos produtos de aforro ocorridas nos últimos dias do ano só é recebida no ano seguinte:
- A importância de € 74.822 M corresponde à aplicação do produto de empréstimos na cobertura das necessidades de financiamento de 2015. Importa mencionar que, de acordo com os valores evidenciados no mapa XXVIII. este valor é resultante da aplicação do produto das emissões de 2014 (que transitou para 2015) e de uma parte das emissões de 2015.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : secdg@dgo.pt
Data/hora     : 2016-11-24 20:55:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17323/2016
Data/hora     : 2016-11-25 10:24:02
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 3
Anexos        : image001.png;image002.jpg;DIRC1_24-Nov-16-20-47_P2.pdf
**********************************************************************************
```

De: Gabinete da Diretora-Geral do Orçamento [mailto:secdg@dgo.pt]
Enviada: 24 de novembro de 2016 20:55
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: ListaInterlocutoresGEPO <ListaInterlocutoresGEPO@dgo.pt>
Assunto: P12553/2016 - Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 4.1 Dívida financeira

Boa noite,

Por indicação superior, envia-se ofício sobre assunto em referência.

Com os melhores cumprimentos,

Fernanda
Secretariado da Direção / Directorate Secretariat

1849-2015 166 anos

DGOrçamento

Direção-Geral do Orçamento / Budget General Directorate
Ministério das Finanças / Ministry of Finance

Tel: +351 218 846 502/ 03/ 04 Fax: +351 218 846 500/51
secdg@dgo.pt www.dgo.pt

DGOrçamento

Exm.ª Senhora
Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	
Email nº32124/DAI	*17 nov 2016*	**Ofício n.º** 121/GEPO/DIRC/2016	*24 nov 2016*
		Processo SGD: *P12553/2016*	Ref.ª Emissor:
		Temática: *Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo*	

Assunto: **Parecer sobre a CGE 2015 – Ponto 4.1 Dívida financeira**

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em referência sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

4.1.2 Dívida direta dos SFA
4.1.2.1 Stock nominal e fluxos financeiros - Pág. 14, 1.º §; Pág. 16, 2.º §
16. Conclusões e recomendações - Pág. 24, 3.º § e 5.º; Recomendação 22 – PCGE/2015

O fato do classificador económico ser omisso, também mencionado pelo TC, relativamente à classificação económica a utilizar para relevar a receita proveniente de aumentos de capital das Entidades Públicas Reclassificadas, implicou a realização de uma avaliação ponderada. Em sequência, conclui-se no sentido de que a participação no capital das EPR confere um direito à entidade que subscreve os aumentos de capital (nas situações mais frequentes, à Direção-Geral do Tesouro e Finanças, em representação do Estado), o que implicaria considerar como receita de passivos financeiros nas EPR beneficiárias. Por outro lado, os aumentos de capital das EPR são considerados ativos financeiros na despesa da entidade que os realiza, sendo o fluxo correspondente registado na receita de passivos financeiros das EPR.

De referir que, tal como refere o TC, foi ponderada a utilização do capítulo de receita 13 – Outras receitas de capital para registar os aumentos de capital das EPR, por se tratar de rubrica residual, à qual se deverão imputar as operações que não se enquadram noutros capítulos de receita.

No entanto, esta opção não é isenta de inconvenientes, dado que a sua utilização faria com que ocorresse uma melhoria artificial do saldo global da administração central, em virtude da entidade subscritora do capital social registar como despesa não efetiva (ativos financeiros) e a entidade beneficiária como receita efetiva (outras receitas de capital).

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt
http://www.dgo.pt
http://online .dgo.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

DGOrçamento

(2 de 2)

Contudo, acompanha-se o entendimento do Tribunal quanto à necessidade de revisão do classificador económico de modo a evidenciar esta tipologia de operações.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt

http://www.dgo.pt
http://online .dgo.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email          : Geral@Estamo.pt
Data/hora      : 2016-11-24 12:00:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº     : 17271/2016
Data/hora      : 2016-11-24 12:29:32
Serviço        : DAI
Email          : dai@tcontas.pt
N. Anexos      : 2
Anexos         : image001.png;4-1.2_Divida_PCGE2015_para_contraditorio_SFA.pdf
**********************************************************************************
```

De: Estamo [mailto:Geral@Estamo.pt]
Enviada: 24 de novembro de 2016 12:00
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Francisco Cal <Francisco.Cal@Estamo.pt>; Estamo <Geral@Estamo.pt>; Consest <Consest@Estamo.pt>
Assunto: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 4.1.1 Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos

Exma. Senhora Dr.ª Ana Furtado,

A ESTAMO – Participações Imobiliárias, S.A. e a CONSEST - Promoção Imobiliária S.A, notificadas, em 17.11.2016, para apresentar alegações referentes ao Ponto 4.1.2. "Dívida direta dos SFA", incluído no documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, vêm tecer os seguintes comentários (que se separam de acordo com a Empresa em causa):

ESTAMO – Participações Imobiliárias, S.A.

ii. Despesas com passivos financeiros
e. A despesa com a classificação económica 10.06 "Empréstimos a médio e longo prazo" integra ... despesa no valor de € 70,6 M de encargos de amortização de empréstimo (Estamo) classificada como despesas com ativos, e ainda despesa ... no valor de € 53,1 M classificada em 10.07 "Passivos financeiros – Outros passivos financeiros" (Estamo, Parparticipadas, Parpública e SUCH)

Relativamente à primeira despesa (€ 70,6 M), a ESTAMO vem confirmar a afirmação do Tribunal de Contas, constatando ter havido um lapso de classificação das despesas associadas à amortização de empréstimo de suprimentos, que em 2015 atingiram o montante total de € 70.600.505,99, tendo sido classificado como Ativo Financeiro, em vez de Passivo Financeiro. Aliás cumpre ainda constatar que a própria previsão orçamental de suprimentos a pagar ao logo do ano 2015, foi igualmente classificada incorretamente como Ativo Financeiro, ao invés de Passivo Financeiro. A classificação do executado terá assim, seguido, a classificação incorreta do valor orçado.

Relativamente à segunda despesa (que no que diz respeito especificamente à ESTAMO situa-se em € 2,9 M), a ESTAMO confirma igualmente que se tratou de reembolso de capital de um empréstimo bancário e, como tal deveria ter sido classificado em 10.06 "Passivos financeiros - Empréstimos a médio e longo prazo" em vez de 10.07 "Passivos financeiros- Outros passivos financeiros".

iii. Despesas com juros da dívida pública

iv. Despesas com ouros encargos da dívida pública

A Estamo vem confirmar a afirmação do TC, designadamente o facto de ter classificado o montante de juros e outros encargos na CE – 03.05 "Juros e outros encargos – outros juros", em vez das contas 03.01 "Juros e outros encargos – juros da dívida pública" e 03.02 "Juros e outros encargos – outros encargos financeiros".

CONSEST - Promoção Imobiliária S.A

i. Receitas de passivos financeiros
Alíneas c. e d.

A CONSEST vem confirmar a afirmação do Tribunal de Contas relativamente ao suprimento de € 0,05 M que recebeu do acionista em 2015. Os mesmos deveriam ter sido classificados na CE 12.06 "Passivos financeiros - empréstimos a médio e longo prazo", em vez da 12.07 "Passivos financeiros – outros passivos financeiros".

Francisco Cal
Presidente

ESTAMO
Av. Defensores de Chaves, nº 6 – 4º
1049-063 Lisboa
Telef.: +351 217 802 090
Fax.: +351 217 950 521
www.estamo.pt

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : nuno.clemente@empordef.pt
Data/hora     : 2016-11-22 16:57:26
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17132/2016
Data/hora     : 2016-11-22 17:09:02
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 0
**********************************************************************************
```

Ex.mos Senhores,

No seguimento da Vossa mensagem de 17 de novembro de 2016, vimos pela presente esclarecer os pontos relativos ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, como segue:

1. **"A despesa corrente e de capital, associada ao serviço da dívida pública, está subvalorizada por força do tratamento dado ao serviço da dívida bancária contraída pela Defloc e pela Defaerloc para aquisição de material de defesa, posteriormente locado ao Ministério da Defesa. Os juros (€ 8,8 M), outros encargos correntes (€ 0,4 M) e amortizações (€ 38,0 M) desta dívida, que em 31/12/2015 ascendia a € 319,5 M, foram pagos diretamente pelo Ministério da Defesa à banca e contabilizados como rendas de locação (agrupamento 02) quando o correto seria, para além do registo do pagamento de rendas, que aquelas duas empresas contabilizassem como receita as rendas recebidas e como despesa o serviço da dívida bancária."**

   A partir do momento em que o contrato de cessão de créditos foi celebrado nestas duas empresas, os fluxos financeiros referentes às rendas da locação passaram a ser exclusivamente efetuados entre o Estado e o Sindicato Bancário cessionário.
   No que se refere à locação, a Defloc e a Defaerloc apenas recebem do Estado o IVA liquidado sobre as rendas.
   Dada a cessão ao Sindicato Bancário dos créditos de rendas sobre o Estado, o atual modelo de financiamento da atividade da Defloc e da Defaerloc inclui apenas os valores cobrados ao Estado Português pela manutenção das aeronaves, e no caso da Defloc, um fee anual de gestão cobrado igualmente ao Estado Português.
   No período de reembolso do capital financiado, o montante da renda correspondente à utilização das aeronaves é pago diretamente pelo Estado (através da SGMDN) ao Sindicato Bancário (valor base) e à Defloc e Defaerloc (valor do IVA liquidado).

2. **"i. Receitas de passivos financeiros... c) ...e omite receita no valor de € 38,0 M (Defaerloc, Empordef Engenharia Naval e RTP), que está omissa na CGE..."**

   Neste caso o valor referente à Defaerloc/Empordef Engenharia Naval é de apenas 1M€.
   O valor relevante, 37M€, diz respeito à RTP, no entanto essa partição não é relevada na informação.

3. **"ii. Despesas com passivos financeiros: e) ...e omite despesa no valor de € 38,0 M de encargos com a amortização de empréstimos de longo prazo (Defloc e DEFAERLOC)..."**

   Idem esclarecimento 1.

4. **"iii. Despesa com juros da dívida pública: ... e omite juros da dívida pública no valor de € 8,8 M (Defloc e Defaerloc) que estão omissos na CGE."**

   Idem esclarecimento 1.

5. **"iii. Despesa com juros da dívida pública: ... e omite juros no valor de € 247,4 M (Empordef, Estamo, GIL, Infraestruturas de Portugal, Marina do Parque das Nações, Metropolitano de Lisboa, Parque Expo 98, Porto Vivo, RTP, TAP e Turismo do Porto e Norte de Portugal) que estão classificados em 03.05 *"Juros e outros encargos – outros juros"***

   Esta despesa, a que a Empordef diz respeito no montante de 1,2 M€ foi considerada nesta rubrica económica (03.05) quando o mais adequado deveria ter sido registá-la na rubrica (03.01). Estamos ao dispor para corrigir esta situação caso seja considerado necessário.

6. **"iv. Despesa com outros encargos correntes da dívida pública: ...e encargos no valor de € 0,4 M (Defloc e Defaerloc) que estão omissos na CGE."**

   Idem esclarecimento 1.

Ao dispor para qualquer esclarecimento adicional,

Apresento os melhores cumprimentos,

Nuno Clemente

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : jfreitas@bportugal.pt
Data/hora    : 2016-11-24 12:48:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17274/2016
Data/hora    : 2016-11-24 13:13:30
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 0
**********************************************************************************
```

De: João Filipe Freitas [mailto:jfreitas@bportugal.pt]
Enviada: 24 de novembro de 2016 12:48
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Carla S. Marques <csdmarques@bportugal.pt>; DCC Fundos Autonomos <dcc.fundos.autonomos@bportugal.pt>; Francisco Moledo <FranciscoMoledo@tcontas.pt>; Teresa Nunes <TeresaNunes@tcontas.pt>; Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>; FDR Geral <FDR.geral@bportugal.pt>; M. Isabel Rêgo <mirego@bportugal.pt>
Assunto: RE: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 4.1.1 Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos

Exma. Senhora Dra. Ana Furtado,

Encarrega-me a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução, de transmitir a V. Exas. que o teor do Ponto 4.1.1 ("Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos") do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 não suscita comentários ao Fundo de Resolução.

Com os meus cumprimentos,

João Filipe Freitas

BANCO DE PORTUGAL | Unidade de Resolução
FUNDO DE RESOLUÇÃO & FUNDO DE GARANTIA DE DEPÓSITOS

Avenida da República, 57 - 2º | 1050-189 Lisboa
T +351 213130170
jfreitas@bportugal.pt | www.bportugal.pt

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17238/2016
2016/11/24

ESTAÇÃO DO ORIENTE®

REGISTADA

TRIBUNAL DE CONTAS
Direção Geral – Departamento de Auditoria I
A/C Drª Ana Furtado – Auditora Coordenadora

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Data: 23-11-2016

N/Refª CR145/CA

ASSUNTO: **Pronúncia relativamente ao documento preparatório do Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 4.1.2.1 Stock nominal e fluxos financeiros.**

Exmos Senhores,

Conforme indicado no vosso email de 17 de novembro de 2016, apresentamos os nossos comentários ao documento preparatório do "Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015" relativo à Dívida Financeira dos Serviços e Fundos Autónomos:

Recomendações iii – Despesa com juros da dívida pública e iv – Despesa com outros encargos correntes da dívida pública, informamos que estas recomendações serão tidas em conta nos próximos orçamentos.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho de Administração

Carlos Alberto Fernandes

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17242/2016
2016/11/24

Infraestruturas de Portugal

Conselho de Administração Executivo

Tribunal de Contas - Direção Geral
Departamento de Auditoria I
A/c Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa - Portugal

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	ANTECEDENTE	SAÍDA	DATA
Email	2016-11-17	2003131-007	1999526-008	870	2016-11-24

Assunto: Pronúncia relativamente ao documento preparatório do Parecer sobre a sobre a CGE 2015 - Ponto 4.1.1 Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos

Exmos Senhores,

Conforme solicitado no vosso *email* de 17 de novembro de 2016, apresentamos os nossos comentários ao documento preparatório do "Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015" relativo à Divida Financeira dos Serviços e Fundos Autónomos:

1. Quanto à inclusão da receita de aumentos de capital da IP na classificação económica 12.07 "Passivos financeiros – outros passivos financeiros", informamos que a mesma foi efetuada de acordo com orientações da DGO (conforme *email* em anexo).
   Mais se informa, que até à presente data a Infraestruturas de Portugal, S.A. não recebeu novas orientações por parte da DGO.
2. Relativamente às recomendações *iii - Despesa com juros da dívida pública* e *iv - Despesa com outros encargos correntes da dívida pública*, as mesmas foram tidas em consideração em sede de OE2016.

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal do Conselho de Administração Executivo

Alberto Diogo

Anexo: Email DGO, de 27/11/2014.

"Para maior eficiência, a IP imprime a preto e branco"

IP.MOD.004 |v04

Sede
INFRAESTRUTURAS DE PORTUGAL, SA
Praça da Portagem · 2809-013 ALMADA · Portugal
T +351 212 879 000 · F +351 212 951 997
ip@infraestruturasdeportugal.pt · www.infraestruturasdeportugal.pt

NIPC 503 933 813
Capital Social 3.495.375.000,00€

Florbela da Cruz Ramos Ferreira

De: Filipe Alves (4ªDel) <filipe.alves@dgo.pt>
Enviado: quinta-feira, 27 de novembro de 2014 11:44
Para: Susana P. Abrantes Coutinho Stichini Vilela
Cc: Ana Margarida da Rosa Tabanez; Nelma Duarte (4ªDel-ME)
Assunto: RE: Classificação Aumento de capital

Boa tarde Dra. Susana Coutinho

Eventuais recomendações que o Tribunal de Contas possa efetuar sobre as classificações económicas utilizadas, indicadas ou não pela DGO, serão analisadas e devidamente encaminhadas.

Neste momento, não existindo ainda Parecer definitivo sobre a CGE/2013, mantém-se o entendimento anteriormente transmitido.

Quanto ao pedido de descativação, encontra-se em análise no Ministério das Finanças.

Com os melhores cumprimentos

Filipe Lopes Alves
Diretor
4ª Delegação
218846364 - Ext 13257

DGOrçamento

De: Susana P. Abrantes Coutinho Stichini Vilela [mailto:susana.coutinho@estradas.pt]
Enviada: quarta-feira, 26 de Novembro de 2014 19:24
Para: Filipe Alves (4ªDel)
Cc: Ana Margarida da Rosa Tabanez
Assunto: Classificação Aumento de capital

Caro Dr. Filipe Alves,
Após receção na EP da informação emitida no parecer sobre a CGE/2013 do Tribunal de Conta (ver anexo), solicita-se confirmação de que o recebimento referente ao aumento de capital efetuado pelo Estado à EP deverá ser classificado na conta de Passivos Financeiros 12.07.03 Empréstimos financeiros a médio longo prazo- Administração Central.
Adicionalmente, aproveito para perguntar qual o ponto de situação do pedido de descativação de verba da EP.
Obrigada,
Susana Coutinho

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17418/2016
2016/11/28

Ex.ma Senhora
Dra. Ana Furtado
M.I. Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria I
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

MP-1485500/16 21 de novembro de 2016

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015
Ponto 4.1 Dívida Financeira - Serviços e Fundos Autónomos
V/Ref.ª: mensagem de correio eletrónico, de 17 de novembro de 2016 (17H58)

Ex.ma Senhora,

Agradecemos o envio da mensagem de 17 de novembro de 2016, anexando documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - Ponto 4.1.2.1 - Dívida Pública - Dívida financeira - Dívida directa dos SFA - Stock nominal e fluxos financeiros, e notificando a Metro do Porto Consultoria - Consultoria em Transportes Urbanos e Participações, Unipessoal, Lda. (Metro de Porto Consultoria) para alegar o que for tido por conveniente quanto a ele.

No ponto ***i. Receita de passivos financeiros***, é referido que:

"**c.** A receita com a classificação económica 12.06 *"Passivos financeiros - empréstimos a médio e longo prazo"* integra indevidamente € 44,9 M de receita (Sagestamo), que devia ter sido classificada como 11.06 *"Ativos financeiros - empréstimos a médio e longo prazo"*, e omite receita no valor de € 38,0 M (Defaerloc, Empordef Engenharia Naval e RTP), que está omissa na CGE, e receita no valor de € 530,6 M (Consest, Fundo de Resolução, Parparticipadas, Sociedade Portuguesa de Empreendimentos e Metro do Porto Consultadoria) que foi classificada em 12.07 *"Passivos financeiros – outros passivos financeiros"*.

Metro do Porto Consultoria
Consultoria em Transportes Urbanos e Participações, Unipessoal, Lda.
Avenida Fernão Magalhães, 1862 – 7.º
4350-158 Porto . Portugal
T 22 508 1600 F 22 508 1601
capital social 5 000,00 euros
nif 506 227 030

d. A receita com a classificação económica 12.07 *"Passivos financeiros – outros passivos financeiros"* integra indevidamente aumentos de capital recebidos (Comboios de Portugal, EDIA, Infraestruturas de Portugal, Parparticipadas, Parpública, Metropolitano de Lisboa, Transtejo e diversas do setor da saúde) num total de € 2.905,7 M, que deviam ter sido classificados como 13.01 *"Outras receitas de capital"*, e suprimentos e outros empréstimos de longo prazo recebidos por Consest, Fundo de Resolução, Parparticipadas, Sociedade Portuguesa de Empreendimentos e Metro do Porto Consultadoria, no valor de € 530,6 M, que deviam ter sido classificados em 12.06 *"Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo"*."

Realçamos que a Metro do Porto Consultoria é uma sociedade instrumental, sem pessoal, cuja contribuição para o referido valor de € 530,6 M ascende a 1 000,00 euros, valor de suprimentos prestados pela Metro do Porto, S.A. à Metro do Porto Consultoria.

Suprimentos com essa dimensão ocorrem anualmente e financiam a totalidade das despesas desta última Sociedade (e que consistem sobretudo no pagamento de impostos).

Mais informamos que, atendendo ao reparo constante do documento, futuros suprimentos serão levados, de 2018 em diante, não ao classificador residual em que têm sido classificados, mas sim como recomendado ao classificador 12.06 *"Passivos financeiros - empréstimos a médio e longo prazo"*.

No que respeita aos anos de 2016 e 2017, uma vez que a Sociedade não dispõe de autonomia para o efeito, irá diligenciar junto da Direcção-Geral do Orçamento para que esta promova as correspondentes alterações orçamentais.

Com os melhores cumprimentos,

A Gerência

Pedro Azeredo Lopes

Metro do Porto Consultoria
Consultoria em Transportes Urbanos e Participações, Unipessoal, Lda.
Avenida Fernão Magalhães, 1862–7.º
4350–158 Porto . Portugal
T 22.508 1000 F 22. 508 1001
capital social 5 000,00 euros
nif 506 227 030

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : Jose.Ferreira@parvalorem.pt
Data/hora     : 2016-11-24 12:02:00
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17269/2016
Data/hora     : 2016-11-24 12:26:26
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 2
Anexos        : image001.jpg;Resposta ao Parecer do TC à CGE_2015_Dívida Financeira.pdf
**********************************************************************************
```

De: JOSE DA SILVA JESUS FERREIRA [mailto:Jose.Ferreira@parvalorem.pt]
Enviada: 24 de novembro de 2016 12:02
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Francisco Moleda <FranciscoMoleda@tcontas.pt>; Teresa Nunes <TeresaNunes@tcontas.pt>; Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>; PARVALOREM DAGR <parvalorem.dagr@parvalorem.pt>
Assunto: RE: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 4.1.1 Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos

Bom dia.

Exm.ª Sra. Dra. Ana Furtado,

No seguimento do mail infra, somos a enviar a nossa resposta.

Ficamos disponíveis.

Melhores cumprimentos.

José Ferreira
Direção de Apoio à Gestão e Reporting
parvalorem
Tel.: +351 211 591 367 - Ext.: 211 367
Av. Fontes Pereira de Melo, nº 51 - 5º Piso, Fração F
1050 - 120 Lisboa

ANÁLISE AO PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS À CONTA GERAL DO ESTADO 2015

4.1 DÍVIDA FINANCEIRA - ANO DE 2015

(Temas e páginas)

- ✓ 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros – i), alínea c) – página 3

" ... A receita com a classificação económica 12.06 "Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo" integra indevidamente ... e receita de € 530,6 M (... Parparticipadas, ...) que foi classificada em 12.07 ..."Passivos financeiros – outros passivos financeiros" ... "

RESPOSTA: Utilizou-se o classificador económico idêntico ao da Parvalorem e Parups, para registar as transferências do Estado. Face ao alerta do Tribunal de Contas iremos tentar ainda e 2016 efetuar a retificação do classificador

- ✓ 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros – i), alínea d) – página 4

" ... A receita com a classificação económica 12.07 "Passivos financeiros – outros passivos financeiros" integra indevidamente aumentos de capital recebidos (... Parparticipadas, ...), ... que deviam ter sido classificados como 13.01 "Outras receitas de capital", e suprimentos e outros empréstimos de longo prazo recebidos por ... Parparticipadas, ... que deviam ter sido classificados em 12.06 ..."Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo."

RESPOSTA: Ver resposta do ponto anterior.

- ✓ 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros – ii), alínea b) e f) – página 4

" ... A despesa com a classificação económica 10.03 "Passivos financeiros – Títulos a médio e longo prazo", omite € 200 M de despesa indevidamente classificada em 10.01 (Parpública) e € 6,1 M em 10.07 (Parparticipadas e Parpública) ..."

RESPOSTA: A Parparticipadas, sendo uma EPR no regime simplificado, efetuou a classificação da despesa de acordo com o anexo XV da Circular OE2015, Série A 1376. Nessa mesma Circular e no que à despesa de Passivos financeiros diz respeito, não identificámos outro classificador que não seja o 10.07, conforme se demonstra no quadro seguinte:

Anexo à Circular OE2015
Série A 1376

Classificação Económicas das Despesas Públicas

AG	SUBAG	RU	DESIGNAÇÃO
			DESPESAS CORRENTES
			Despesas com o pessoal:
01	01	04	Remunerações certas e permanentes - Pessoal dos quadros-Regime de contrato individual trabalho
01	01	14	Remunerações certas e permanentes - Subsídio de férias e de Natal
01	02	14	Abonos variáveis ou eventuais - Outros abonos em numerário ou espécie
01	03	10	Segurança social - Outras despesas de segurança social
			Aquisição de bens e serviços:
02	01	21	Aquisição de bens - Outros bens
02	02	25	Aquisição de serviços - Outros serviços
			Juros e outros encargos:
03	01		Juros da dívida pública *(A desagregar de acordo com setor institucional - Tabela II)*
03	06	01	Outros encargos financeiros
			Transferências correntes:
04			*(A desagregar de acordo com setor institucional - Tabela II)*
			Subsídios:
05			*(A desagregar de acordo com setor institucional - Tabela II)*
			Outras despesas correntes:
06	02	03	Diversas - Outras
			DESPESAS DE CAPITAL
			Aquisição de bens de capital:
07	01	15	Investimentos - Outros investimentos
07	02	09	Locação financeira - Outros investimentos-Locação financeira
07	03	06	Bens de domínio público - Outros bens de domínio público
			Transferências de capital:
08			*(A desagregar de acordo com setor institucional - Tabela II)*
			Ativos financeiros:
09	09		Outos ativos financeiros - *(A desagregar de acordo com setor institucional - Tabela II)*
			Passivos financeiros:
10	07		Outros passivos financeiros - *(A desagregar de acordo com setor institucional - Tabela II)*
			Outras despesas de capital:
11	02	00	Diversas
			Operações extra-orçamentais:
12	02	00	Outras operações de tesouraria

✓ 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros – ii), alínea e) – página 4

"… A despesa com a classificação económica 10.06 "Empréstimos a médio e longo prazo" integra indevidamente … e omite despesa … classificada em 10.07 "Passivos financeiros – Outros passivos financeiros" (Estamo, Parparticipadas, …)."

RESPOSTA: Ver resposta do ponto anterior.

✓ 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros – iii) – página 5

"… A despesa com a classificação económica 03.01 "Juros e outros encargos – Juros da dívida pública" … e omite juros da dívida pública … no valor de € 2,6 M (Edia, Parparticipadas e SPE) que estão classificados em 03.06 "Juros e outros encargos – outros encargos financeiros"; …."

RESPOSTA: Essa situação já foi corrigida no Orçamento de 2016.

✓ 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros – iv) – página 5

"… A despesa com a classificação económica 03.02 "Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública" omite encargos desta natureza no valor de € 38,7 M (CP; Edia, Parparticipadas …) que foram classificados … 03.06 "Juros e outros encargos – outros encargos financeiros", encargos no valor de € 0,6 M (Parparticipadas) …"

RESPOSTA: Essa situação já foi corrigida no Orçamento de 2016.

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : auditorias.sg@parque-escolar.min-edu.pt
Data/hora     : 2016-11-24 16:13:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17314/2016
Data/hora     : 2016-11-25 08:40:06
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 1
Anexos        : image001.png
**********************************************************************************
```

De: Auditorias SG [mailto:auditorias.sg@parque-escolar.min-edu.pt]
Enviada: 24 de novembro de 2016 16:13
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>; Francisco Moledo <FranciscoMoledo@tcontas.pt>; Teresa Nunes <TeresaNunes@tcontas.pt>; Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>
Cc: luis.carvalho@parque-escolar.min-edu.pt; filipe.silva@parque-escolar.min-edu.pt; montezuma.dumangane@parque-escolar.min-edu.pt
Assunto: RE: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 4.1.1 Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

Procedida a análise do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, notificado à Parque Escolar, E.P.E. (adiante designada "Parque Escolar"), por esta mesma via, em 17 de novembro último, incumbe-me o Conselho de Administração da Parque Escolar de prestar os esclarecimentos que seguem:

Ponto 4.1.2.1, alínea iv) Despesa com outros encargos correntes da dívida pública

"A despesa com a classificação económica 03.02 "Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública" omite encargos desta natureza no valor de € 37,8 M (CP, Edia, Estamo, GIL, Infraestruturas de Portugal, Metropolitano de Lisboa, Parque Escolar, Parque Expo 98, Parparticipadas, Porto Vivo, TAP e Transtejo) que foram classificados nas rubricas 03.05 "Juros e outros encargos – outros juros" e 03.06 "Juros e outros encargos – outros encargos financeiros".

Os empréstimos contraídos pela Parque Escolar apresentavam o seguinte detalhe em 31/12/2015:

- € 90 M contraídos junto da Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF);
- € 996,18 M contraídos junto do Banco Europeu de Investimento (BEI) e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB).

As despesas com juros e comissões de garantia destes empréstimos pagas em 2015 pela Parque Escolar foram registadas no Sistema Integrado de Gestão Orçamental (SIGO) com as seguintes classificações económicas:

03.01.05	Juros pagos à DGTF	€ 2,196 M
03.01.14	Juros pagos ao BEI e CEB	€ 22,587 M
03.06.01	Comissões de garantia pagas à DGTF relativas à garantia do Estado sobre os empréstimos contraídos junto do BEI e CEB	€ 2,062 M

A Parque Escolar tem registado as comissões de garantia pagas à DGTF, desde 2014, na classificação económica 03.06.01 – Juros e outros encargos – Outros Encargos Financeiros, por indicação da Direção Geral do Orçamento (DGO), porquanto a DGTF incluiria esta receita na classificação 08.01.01 – Comissões de Garantia e Diferenças de Câmbio.

Efetivamente, em dezembro de 2015, na sequência da receção do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, a Parque Escolar solicitou esclarecimentos à DGO sobre a adequada forma de registar estas despesas, através das comunicações aqui anexas. Não tendo obtido resposta às diligências efetuadas, manteve a Parque Escolar a classificação que vinha sendo efetuada.

Reiterando integral disponibilidade para a prestação dos demais esclarecimentos que a presente comunicação possa suscitar, apresento os melhores cumprimentos,

Alexandra Ribeiro
Secretária Geral

PARQUESCOLAR
Parque Escolar, E.P.E.
Av. Infante Santo, n.º 2 - 7.º Piso
1350-178 Lisboa
Tel: 213 944 710 | Fax: 213 944 775
Web: http://www.parque-escolar.pt/

De: Parque Escolar - Email Geral <geral@parque-escolar.min-edu.pt>
Enviado: 22 de dezembro de 2015 16:51
Para: Sandra Rosa
Cc: Isabel Rijo (6ªDel-SEESC)
Assunto: FW: Esclarecimento Classificação Económica para Comissão de Garantia Empréstimos BEI e CEB

Importância: Alta

Boa tarde Dra. Sandra Rosa,

No passado dia 19 de novembro remetemos-lhe o e-mail abaixo para sua apreciação. Contudo, até à data ainda não recebemos orientações.
Uma vez que as instruções para a elaboração do orçamento já foram divulgadas voltamos a colocar-lhe a questão para que possamos proceder da melhor forma, quer ao nível da elaboração do orçamento, quer ao nível da posterior execução orçamental.

Obrigada pela atenção dispensada.

Com os melhores cumprimentos,
Rita Lobo
Direção Financeira
Equipa de Contabilidade
Coordenadora de Equipa

PARQUE ESCOLAR
Parque Escolar, E.P.E.
Av. Infante Santo, n.º 2 - 7.º Piso
1350-176 Lisboa
Tel: 213 944 710 | Fax: 213 944 775
Web: http://www.parque-escolar.pt/

Esta mensagem e os seus anexos são confidenciais e destinam-se exclusivamente aos destinatários acima indicados e pode conter informação confidencial e legalmente protegida. Se recebeu esta mensagem por engano, solicitamos-lhe que a destrua e informe imediatamente a Parque Escolar, EPE através do telefone 213 944 710 ou do e-mail geral@parque-escolar.min-edu.pt. Não deverá usar, divulgar, distribuir, imprimir ou copiar esta mensagem.
This message and any attachments (the "message") are intended solely for the addressees and may contain confidential and privileged information. If you have received this message in error, please contact Parque Escolar, EPE at +351 213 944 710 and/or geral@parque-escolar.min-edu.pt and then delete the message and any attachments. Any unauthorized use or dissemination, whether in whole or in part, is prohibited.

Antes de imprimir este mail pense bem se tem mesmo que o fazer.
Before printing this message make sure you really need to.

From: Parque Escolar - Email Geral
Sent: quinta-feira, 19 de Novembro de 2015 11:16
To: Sandra Rosa
Cc: Isabel Rijo (6ªDel-SEESC)
Subject: Esclarecimento Classificação Económica para Comissão de Garantia Empréstimos BEI e CEB
Importance: High

Bom dia Dra. Sandra Rosa,

Estamos a desenvolver internamente alguns trabalhos de preparação do orçamento para 2016 por forma a antecipar algumas dificuldades que possam surgir aquando da apresentação e submissão do mesmo.

Na sequência destes trabalhos surgiu-nos uma dúvida relativamente à classificação económica que deveremos considerar para a comissão de garantia dos empréstimos BEI e CEB.

Em novembro de 2014 foi efetuada, conforme indicações recebidas na altura da Dra. Graça Lopes, uma alteração orçamental por forma a reflectir a comissão de garantia na classificação económica '03.06.01 - Outros Encargos Financeiros' e não na classificação económica '03.01.14 – Juros da Dívida Pública – Resto do Mundo – União Europeia' onde deveriam ser considerados apenas os juros. Esta situação decorria do facto da DGTF estar a considerar no seu orçamento estes montantes como receita na classificação económica '08.01.01 – Comissões de garantia e diferenças de câmbio'.

Ora, a nossa questão é precisamente esclarecer se este entendimento se mantém ou se a comissão de garantia deverá ser considerada na classificação económica '03.02.01 – Outros Encargos Correntes da Dívida Pública – Despesas Diversas', uma vez que a descrição desta classificação económica enuncia que *"(...) são exemplos as despesas relacionadas com a emissão e a gestão da dívida, das quais se destacam as comissões de subscrição e gestão, (...)*".

Desde já agradecemos a sua colaboração e esclarecimentos para que possamos reportar o orçamento e a consequente execução orçamental da forma mais adequada.

Com os melhores cumprimentos,

Rita Lobo
Direção Financeira
Equipa de Contabilidade
Coordenadora de Equipa

PARQUE ESCOLAR
Parque Escolar, E.P.E.
Av. Infante Santo, n.º 2 - 7.º Piso
1350-176 Lisboa
Tel: 213 944 710 | Fax: 213 944 775
Web: http://www.parque-escolar.pt/

Esta mensagem e os seus anexos são confidenciais e destinam-se exclusivamente aos destinatários acima indicados e pode conter informação confidencial e legalmente protegida. Se recebeu esta mensagem por engano, solicitamos-lhe que a destrua e informe imediatamente a Parque Escolar, EPE através do telefone 213 944 710 ou do e-mail geral@parque-escolar.min-edu.pt. Não deverá usar, divulgar, distribuir, imprimir ou copiar esta mensagem.
This message and any attachments (the "message") are intended solely for the addressees and may contain confidential and privileged information. If you have received this message in error, please contact Parque Escolar, EPE at +351 213 944 710 and/or geral@parque-escolar.min-edu.pt and then delete the message and any attachments. Any unauthorized use or dissemination, whether in whole or in part, is prohibited.

PORTO VIVO
Sociedade de Reabilitação Urbana

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17496/2016
2016/11/29

011568

Exma. Senhora Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas – Direção Geral
Departamento de Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Porto, 23 de novembro de 2016

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 4.1.1 Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos

Exma. Sra. Dra. Ana Furtado,

Na sequência da vossa comunicação de correio eletrónico do dia 17 de novembro de 2016, referente ao assunto supra identificado, serve o presente para informar que após a devida análise ao respetivo documento, se concluiu que esta Sociedade tem vindo a classificar erradamente as despesas relacionadas com juros e outros encargos, no âmbito dos contratos de financiamento em curso.
Importa ressalvar, no entanto, que para além de a Porto Vivo, SRU ser uma EPR que integrou o perímetro orçamental do Estado apenas em 2015, esta situação não nos foi alertada pelo ROC, pela Direção Geral do Orçamento ou pelo Ministério do Ambiente.
Não obstante, e no sentido de se corrigir esta situação, será efetuada a devida alteração no presente exercício, com os devidos efeitos para 2017 (tendo em consideração a classificação utilizada para este tipo de despesas para efeitos de elaboração do projeto de orçamento).

Com os melhores cumprimentos,

Álvaro Santos, Eng.º

Presidente Executivo do Conselho de Administração

Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense, S.A.
Rua Mouzinho da Silveira, nº 208 a 214, 4050-417 Porto
Tlf: 22 207 27 00 Fax: 22 207 27 09 **www.portovivosru.pt**

Capital Social 6.000.000 Euros - C.R.C. Porto sob o n.º 59 162 - NIF 506 866 432

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : teixeira.bastos@rtp.pt
Data/hora     : 2016-11-24 17:32:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17317/2016
Data/hora     : 2016-11-25 08:47:30
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 5
Anexos        : image006.jpg;image013.png;image014.png;image015.jpg;image016.jpg
**********************************************************************************
```

De: Augusto Teixeira Bastos [mailto:teixeira.bastos@rtp.pt]
Enviada: 24 de novembro de 2016 17:32
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>; Teresa Nunes <TeresaNunes@tcontas.pt>
Cc: Isabel Lages <isabel.lages@rtp.pt>
Assunto: RE: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 4.1.1 Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos

Exmos Srs

O documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, não merece da parte da RTP qualquer alegação ou comentário.

Com os melhores cumprimentos

Augusto Teixeira Bastos
Diretor Financeiro
(+351) 217 947 875

RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL

SOCIEDADE PORTUGUESA DE EMPREENDIMENTOS, SPE - S.A.

Conselho de Administração
Presidente

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17399/2016
2016/11/25

Exmª. Senhora

Drª. Ana Furtado

Tribunal de Contas – Direção Geral

Departamento de Auditoria I

Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

N/Ref.: ADM-58/2016

Lisboa, 22 de Novembro de 2016

Assunto: Parecer sobre CGE 2015 – Ponto 4.1.1 Dívida Financeira dos Serviços e Fundos Autónomos

Acusamos a recepção do email de V. Exª. de 17 de Novembro p.p. sobre o assunto em epígrafe e agradecemos a sugestão feita à SPE para o Exercício do Contraditório, relativamente ao documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015.

A SPE tomou agora conhecimento, através do referido documento, da classificação correta para o registo dos suprimentos recebidos da Parpública, devendo para o efeito ser utilizada a classificação económica 12.06 – "Passivos financeiros – empréstimos a médio e longo prazo" e não a classificação 12.07, que tem vindo a utilizar.

Tomámos igualmente conhecimento da melhor forma de registar os juros decorrentes dos financiamentos bancários com a classificação económica 03.01 – "Juros e outros encargos – juros da dívida pública" e não com a classificação 03.06.

Ao agradecer a melhor informação que nos foi transmitida sublinhamos que, a partir desta data, a SPE procederá de acordo com a correta classificação económica constante da comunicação datada de 17 de Novembro p.p..

Apresentamos a V. Exª. os melhores cumprimentos

SOCIEDADE PORTUGUESA DE EMPREENDIMENTOS
O Presidente do Conselho de Administração

Hélder de Oliveira

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
--------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
--------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : PSousa@such.pt
Data/hora    : 2016-11-24 10:53:00
--------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17237/2016
Data/hora    : 2016-11-24 11:02:11
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 2
Anexos       : image001.png;4-1.2_Divida_PCGE2015_para_contraditorio_SFA.PDF
**********************************************************************************
```

De: Paulo Sousa [mailto:PSousa@such.pt]
Enviada: 24 de novembro de 2016 10:53
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Francisco Moledo <FranciscoMoledo@tcontas.pt>; Teresa Nunes <TeresaNunes@tcontas.pt>; Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>
Assunto: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 4.1.1 Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos

Exmos. Senhores,

Após análise do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, relativo ao capítulo 4.1.1 – Dívidas financeiras dos serviços e fundos autónomos, o SUCH vem apresentar, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, as suas alegações, o que faz nos seguintes termos:

- Na sequência da sua integração no perímetro orçamental consolidado do Estado em 2015, o SUCH não teve possibilidade de usufruir de qualquer mecanismo ou procedimento regulador que lhe permitisse adaptar os procedimentos internos associados à sua contabilidade patrimonial (regime contabilístico SNC), com as diretrizes orçamentais, ditadas pelas Circulares da DGO, nomeadamente operações de passivos financeiros relacionadas com os financiamentos relativos aos Adiantamentos, por via do factoring, utilizações de descobertos e contas caucionadas para regularização de saldos de tesourarias e operações de *Confirming*;
- Sobre esta matéria alerta-se, desde já, para a existência de algumas falhas, associadas à parametrizações entre contas e classificadores económicos, bem como erros de registos, decorrentes da classificação contabilística dos documentos, tendo-se, porém, verificado uma substancial melhoria nos procedimentos para registos orçamentais, resultado tanto da experiência obtida em 2015 como dos pareceres solicitados junto da Direção-Geral do Orçamento de forma a efetuar o enquadramento daquelas operações financeiras, tendo sido criados, para o efeito, procedimentos específicos na informação reportada sobre a execução orçamental;
- Em relação ao ponto ***f)*** do subcapítulo ***ii) Despesas com Passivos Financeiros***, salienta-se que o SUCH considerou no classificador económico *10.07 – Outros Passivos Financeiros*, as amortizações relativas aos contratos de *leasing* (correspondente ao valor de 1.041.071) contraídos antes da integração do

SUCH no perímetro orçamental, uma vez que se tratavam de empréstimos em curso, não enquadráveis em mais nenhum classificador económico existente no agrupador 10 – Passivos Financeiros. Foi adotado procedimento idêntico para os juros daqueles contratos, os quais deveriam ter sido reportados no classificador económico *03.03 – Juros Locação financeira* (no valor de 154.900€). Sem prejuízo, e devido a lapso na parametrização entre contas e classificador económico, verificou-se agora que, do valor supra mencionado, 57.602€ foram erradamente considerados no classificador económico *03.01.- Juros e outros encargos – Juros da dívida pública*;

- Alerta-se ainda para o facto de, no classificador económico *10.07 – Outros Passivos Financeiros*, o SUCH ter também considerado as operações relacionadas com os adiantamentos, por via do factoring, situação que vem ao encontro do explanado em parecer da DGO de agosto do corrente ano. Neste caso, e seguindo entendimento diverso, o Tribunal de Contas recomenda que estas despesas de passivos financeiros sejam reportadas no agrupador *10.06 – Empréstimos a Médio e Longo Prazo*, conforme é referido no ponto ***e)*** do subcapítulo ***ii) Despesas com Passivos Financeiros***. Na eventualidade de se manter este entendimento, coloca-se a questão de saber se os juros e encargos deverão constar nos classificadores económicos *03.01 – Juros da dívida pública* e *03.02 – Outros encargos correntes da dívida pública*, respetivamente;

- Considerando que as recomendações feitas no presente parecer não se poderão ser acolhidas para os anos de 2015 e 2016, tendo já sido entregue a Conta Gerência de 2015 e encontrando-se na reta final de execução o orçamento de 2016, o SUCH irá diligenciar junto das entidades competentes para o efeito no sentido de propor as alterações orçamentais necessárias ao redimensionamento do Orçamento apresentado e aprovado, de forma a integrar tais recomendações para o exercício de 2017. Tais propostas passarão pela alteração entre classificadores económicos correntes e não correntes, pela reafectação das despesas associadas às amortizações dos contratos de *leasing*, ou outras consideradas essenciais ao cumprimento do agora transmitido. Já no que se refere ao orçamento para 2018, e considerando a tempestividade das recomendações, as mesmas serão devidamente acauteladas;

- As recomendações efetuadas no Parecer a que ora se responde terão tido fundamento no facto de o SUCH apenas ter sido integrado no perímetro orçamental consolidado do Estado em 2015, havendo necessidade de um ano adicional de exercício para comparação e apuramento de diferenças, em termos de procedimentos administrativos e contabilísticos, entre a contabilidade patrimonial e a contabilidade orçamental.

Assim, e sem deixar de agradecer as clarificações prestadas em sede de Relatório, de extrema utilidade para o correto desempenho desta Associação, o SUCH manifesta a sua disponibilidade para qualquer esclarecimento adicional que seja considerado necessário.

Com os melhores cumprimentos,

Paulo Sousa
Presidente do Conselho de Administração

SUCH
Serviço de Utilização Comum dos Hospitais

Parque de Saúde de Lisboa
Av. do Brasil, 53 - Pavilhão 33 A
1749-003 Lisboa

Tel: +351 217923400 **Fax:** +351 217954626

www.such.pt

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : raquel.almeida@portoenorte.pt
Data/hora    : 2016-11-24 16:22:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17316/2016
Data/hora    : 2016-11-25 08:44:40
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 3
Anexos       : image001.jpg;image003.jpg;image005.jpg
**********************************************************************************
```

De: Raquel Almeida [mailto:raquel.almeida@portoenorte.pt]
Enviada: 24 de novembro de 2016 16:22
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>; Turismo <turismo@portoenorte.pt>
Cc: Eugenia Vaz <eugenia.vaz@portoenorte.pt>; Francisco Moledo <FranciscoMoledo@tcontas.pt>; Teresa Nunes <TeresaNunes@tcontas.pt>; Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>; Presidente <presidente@portoenorte.pt>
Assunto: RE: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 4.1.1 Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos

Exma. Sra. Dra. Ana Furtado,

Encarrega-me o Sr. Presidente da Turismo do Porto e Norte de Portugal, ER, Dr. Melchior Moreira, de informar, em resposta ao abaixo solicitado, o seguinte:

Em 2015, esta entidade detinha 2 empréstimos, por sucessão, nos direitos e deveres, de dois organismos extintos (Região de Turismo do Nordeste Transmontano e Pólo de Desenvolvimento Turístico do Douro), tendo gerado juros.
Estes empréstimos ficarão totalmente regularizados no primeiro semestre de 2017.

Estamos disponíveis para prestar qualquer esclarecimento que considerem necessário.

Cumprimentos

Raquel Almeida
Diretora do Departamento de Administração Geral

porto e norte
Turismo do Porto e Norte de Portugal, E.R.
Castelo Santiago da Barra 4900-360 VIANA DO CASTELO
Telef. +351 258 820 270 Fax: +351 258 829 798 www.portoenorte.pt
facebook

a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 1974 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

FUNDO DE RESOLUÇÃO

TRIBUNAL DE CONTAS
E 16827/2016
2016/11/16

Direção Geral do Tribunal de Contas

Departamento de Auditoria I

S/Referência	S/Comunicação	N/Referência	Data
	09 11 2016 (Reg. n.º 1153/2016)	FDR/2016/00077	2016/11/16

Assunto: Parecer sobre a CGE 2015 – Ponto 4.2 – Garantias do Estado (extrato)

Exmos. Senhores,

O **Fundo de Resolução**, notificado pelo **Tribunal de Contas**, a propósito do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 vem, ao abrigo do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, **apresentar as suas alegações**, o que faz nos seguintes termos:

I. Posição expressa no documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015

No ponto 4.2 do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 ("**Documento Preparatório PCGE**"), relativo às "Garantias do Estado", o Tribunal de Contas aborda especificamente a questão da garantia prestada pelo Fundo de Resolução relativamente à emissão de obrigações com o valor nominal global de 746 milhões de euros ("**Emissão de Obrigações**") realizada pela Oitante, S.A. ("**Oitante**" inicialmente denominada de Naviget, S.A.), a qual foi, por sua vez, contragarantida pelo Estado Português.

Na análise à referida operação, refere o Tribunal de Contas o seguinte:

> *"Na análise deste processo, constatou-se que a garantia prestada pelo Fundo de Resolução foi insuficientemente formalizada, visto que não deu origem à celebração de contrato com o subscritor das obrigações ou à emissão de declaração de garantia, estando apenas contemplada no contrato de financiamento, através de um anexo assinado pelo emitente e pelo Fundo de Resolução relativo aos termos e condições das obrigações."*

Av. da República, 57 - 2º, 1050-189 Lisboa | Tel: +351 213 130 707 Fax: +351 213 107 844 | Pessoa Coletiva: 510 338 461 geral@fundoderesolucao.pt

O Fundo de Resolução vem, assim, procurar demonstrar que, na realidade, a garantia prestada à Emissão de Obrigações realizada pela Oitante se encontra devidamente formalizada.

II. Formalização adequada da garantia do Fundo de Resolução

1. Existência de uma garantia prestada de forma expressa e por escrito pelo Fundo de Resolução – Os *Terms and Conditions*

Em primeiro lugar, há que referir que não existe, neste processo e ao contrário do referido no Documento Preparatório PCGE, um contrato de financiamento, mas sim uma emissão de obrigações a qual, à semelhança de todas as emissões de obrigações numa *stand alone basis*, assenta em dois documentos fundamentais:

(i) O contrato de subscrição com tomada firme celebrado entre a Oitante, como emitente, e o Banif – Banco Internacional do Funchal, S.A. ("**Banif**"), como subscritor ("**Contrato de Subscrição**", o qual se junta como Anexo I) e

(ii) Os termos e condições da emissão de obrigações ("**Terms and Conditions**", os quais se juntam como Anexo II) que estabelecem os direitos dos obrigacionistas (inicialmente o Banif, posteriormente, o Banco Santander Totta, S.A. e quaisquer outros titulares posteriores das Obrigações) e também as obrigações do emitente (Oitante) e do garante da Emissão de Obrigações (o Fundo de Resolução).

Conforme prática documental habitual, os Terms and Conditions da Emissão de Obrigações constam de um anexo ao Contrato de Subscrição mas foram, como também é prática habitual, devidamente autonomizados do referido contrato e assinados pela Oitante (Emitente) e pelo garante (Fundo de Resolução), neles se fixando os direitos e obrigações dos titulares das obrigações da Oitante e a forma de funcionamento da garantia. Os Terms and Conditions foram enviados para a entidade gestora do sistema centralizado de valores mobiliários (a Interbolsa Sociedade Gestora de Sistemas de Liquidação e de Sistemas Centralizados de Valores Mobiliários, S.A. – doravante, a "**Interbolsa**"), tendo a Emissão de Obrigações sido integrada na Central de Valores Mobiliários. Os Terms and Conditions foram inseridos informaticamente no sistema da Interbolsa, que indica o valor do juro, datas de pagamento, reembolso de capital e garantia do Fundo de Resolução. Assim, salienta-se que os Terms and Conditions *não são um mero anexo ao Contrato de Subscrição*; na realidade, *são um documento autónomo* que constitui os direitos e obrigações dos titulares de obrigações da Oitante e os termos da garantia do Fundo de Resolução, como de seguida se evidenciará.

Conforme referido na página inicial dos Terms and Conditions:

> "*The EUR 746,000,000 floating rate notes due 22 December 2025 (the **Notes**) issued by **Naviget, S.A.** (the **Issuer**), and **unconditionally and irrevocably guaranteed by the Resolution Fund hereunder and pursuant to the terms of article 145-AA, no. 1 a), of the RGICSF** (the **Guarantee**)* (...)
>
> (...)
>
> *The **payment of all amounts in respect of the Notes are guaranteed by the Resolution Fund**, who, in turn, is counter-guaranteed by the Republic of Portugal pursuant to a guarantee granted and executed by the Republic of Portugal under article 153-J, no. 1, of the RGICSF (the **Counter-Guarantee**).*" (sublinhado e negritos nossos).

A cláusula 10. dos Terms and Conditions estabelece depois, de forma muito detalhada, os termos da garantia prestada pelo Fundo de Resolução que passamos a citar:

FUNDO DE RESOLUÇÃO

"RESOLUTION FUND GUARANTEE

*10.1 The **Resolution Fund** ("Fundo de Resolução") **irrevocably and unconditionally guarantees, under article 145-AA no. 1 a) of the RGICSF, to each of the Noteholders** that:*

the principal of, and premium, if any, and interest on, the Notes will be promptly paid in full when due, whether at maturity, by acceleration, redemption or otherwise, and interest on the overdue principal of and interest, and premium, if any, on the Notes (to the extent permitted by law) and all other obligations of the Issuer to the Noteholders will be promptly paid in full or performed, all in accordance with the terms hereof and thereof; and

in case of any extension to the time of payment or renewal of any Notes or any of such other obligations, the same will be promptly paid in full when due or performed in accordance with the terms of the extension or renewal, whether at stated maturity, by acceleration or otherwise.

*10.2 **Failing payment when due of any amount so guaranteed or any performance so guaranteed for whatever reason, the Resolution Fund will be obligated to pay the same immediately. The Resolution Fund agrees that this is a guarantee of payment and not a guarantee of collection**.*

10.3 The Noteholders and the Issuer expressly agree and accept that the Resolution Fund shall be automatically sub-rogated in the rights of the Noteholders against the Issuer in respect of any obligations guaranteed hereby and paid by the Resolution Fund to the Noteholders and that such rights of the Resolution Fund arising from the subrogation will rank pari passu with any obligations of the Issuer towards the Noteholders. The Noteholders and the Issuer further agree that the subrogation right of the Resolution Fund can be freely transferred to third parties, including, without limitation, to the Republic of Portugal as a result of any payment made by it under the Counter-Guarantee, in relation to the obligations arising under this Condition 10.

10.4 The Noteholders and the Issuer expressly agree and accept that, if the Republic of Portugal pays any amount directly to the Noteholders as a result of the Counter-Guarantee, the Republic of Portugal shall be automatically sub-rogated in the rights of the Noteholders against the Issuer in respect of any obligations paid by the Republic of Portugal to the Noteholders and that such rights of the Republic of Portugal arising from the subrogation will rank pari passu with any obligations of the Issuer towards the Noteholders." (sublinhados e negrito nossos)

É, portanto, claro que há um documento (os **Terms and Conditions**) em que é prestada a garantia pelo Fundo de resolução aos titulares de obrigações emitidas pela Oitante, o qual define, com detalhe, a forma de funcionamento da garantia. Esse documento foi devidamente assinado pela Oitante (emitente) e pelo Fundo de Resolução (garante).

Os Terms and Conditions (documento autónomo assinado pela Oitante e Fundo de Resolução) formalizam quer os termos e condições da Emissão das Obrigações quer a garantia prestada pelo Fundo de Resolução às mesmas. A garantia do Fundo de Resolução está, conforme é prática habitual e comum (veja-se, por exemplo, o caso de emissões realizadas por filiais de instituições de crédito garantidas pela instituição de crédito "mãe"), formalizada no mesmo documento que fixa os termos e condições das obrigações que garante – os já referidos **Terms and Conditions**.

A necessidade de autonomizar este documento (e não ficar como um mero anexo ao Contrato de Subscrição) prende-se com o facto de estarmos perante uma Emissão de Obrigações, e não um contrato de financiamento, em que os direitos de crédito se encontram titulados em valores mobiliários e não emergem de um específico documento contratual, sendo, por isso, necessário ter um documento do emitente (e do garante) que estabeleça, de forma geral para os titulares de valores mobiliários, os seus direitos e obrigações e não um contrato bilateral ou trilateral cuja transmissão exigiria o consentimento da contraparte contratual. Esse documento é, conforme referido, enviado para a Interbolsa e constará do sistema como o documento que titula/consagra os direitos e obrigações dos titulares de obrigações. Refira-se, a este propósito, que tanto a Interbolsa, como o Banco Central Europeu (que aceitou as obrigações da Oitante como colateral de operações de crédito no Eurosistema), não colocaram em causa a eficácia da garantia prestada pelo Fundo de Resolução nem os termos em que a mesma foi prestada.

Uma vez que a garantia tem de estar autonomizada e ser prestada de forma genérica aos titulares das obrigações emitidas pela Oitante, que as podem transmitir a qualquer momento em mercado, sob pena de elas não qualificarem como verdadeiros valores mobiliários (artigo 1.º g) do Código dos Valores Mobiliários), não seria adequado (nem porventura possível) celebrar-se um contrato de garantia com o subscritor das obrigações.

Em qualquer caso, e mesmo que assim não se entendesse (o que não se concede) e que não houvesse uma autonomização dos Terms and Conditions (que existe), a garantia do Fundo de Resolução consta do Contrato de Subscrição como anexo (os Terms and Conditions), sendo este naturalmente parte integrante do contrato. Com efeito, um documento complementar ou anexo de uma escritura são parte integrante da mesma escritura (artigo 64.º do Código do Notariado), sendo o mesmo válido para qualquer documento privado.

Por fim, e também ao contrário do referido no Documento Preparatório PCGE, há uma declaração de garantia expressa e escrita que se encontra vertida nos Terms and Conditions assinados pelo Fundo de Resolução na qualidade de garante.

2. Regime das garantias prestadas pelo Fundo de Resolução

No que concerne ao regime da emissão de garantias pelo Fundo de Resolução, há que atentar ao disposto no Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, que aprova o regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras, conforme alterado e vigente em Dezembro de 2015 (**"RGICSF"**), que fixa um regime específico para a prestação de garantias pelo Fundo de Resolução resultante aliás da Diretiva **2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014** (**"Diretiva de Resolução Bancária"**).

De acordo com a alínea a) do número 1 do artigo 145.º-AA do RGICSF, o Fundo de Resolução pode, por determinação do Banco de Portugal, realizar a supra mencionada garantia:

> *"**1 -** Para efeitos da aplicação das medidas de resolução previstas no n.º 1 do artigo 145.º-E, o Banco de Portugal pode determinar que o Fundo de Resolução, em cumprimento das finalidades previstas no n.º 1 do artigo 145.º-C e de acordo com os princípios previstos no n.º 1 do artigo 145.º-D, disponibilize o apoio financeiro necessário para os seguintes efeitos:*
>
> > ***a)** Garantir os ativos ou os passivos da instituição de crédito objeto de resolução, das suas filiais, de uma instituição de transição ou de um veículo de gestão de ativos;"*

Por sua vez, o número 1 do artigo 153.º-M do RGICSF prevê que *"O Fundo disponibiliza os recursos determinados pelo Banco de Portugal para efeitos da aplicação de medidas de resolução"*.

Assim, o RGICSF não exige, para a prestação de uma garantia pelo Fundo de Resolução, que se tenha de proceder à celebração de um contrato de garantia com o beneficiário da garantia (e.g. o subscritor das obrigações ou outro) ou à emissão de qualquer declaração de garantia, pelo que não seria necessária formalização adicional para além, naturalmente, das deliberações formais dos órgãos competentes do Banco de Portugal (i.e. Conselho de Administração), nos termos do artigo 145.º-AA do RGICSF, e do Fundo de Resolução (i.e. Comissão Diretiva), nos termos do artigo 153.º-M do RGICSF.

Ora, no caso da garantia do Fundo de Resolução à Emissão de Obrigações, o Banco de Portugal determinou, por deliberação devidamente aprovada pelo Conselho de Administração do Banco de Portugal no dia 20 de Dezembro de 2015, às 23H30m (cuja cópia se junta como Anexo III), que o Fundo de Resolução deverá prestar apoio financeiro à aplicação ao Banif de medidas de resolução, tal como se pode verificar pela leitura da alínea e) da mesma Deliberação:

> "*e) Determinar ao Fundo de Resolução a disponibilização do apoio financeiro necessário para a aplicação das presentes medidas de resolução com vista à subscrição e realização do capital social da Naviget, S.A.,* ***à prestação de uma garantia às obrigações emitidas pela Naviget, S.A.,*** *e à absorção de prejuízos do BANIF,* ***nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 145.º-AA do RGICSF***." (sublinhado e negritos nossos).

Na sequência desta deliberação, e no dia 20 de Dezembro de 2015, às 23H55m, a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução deliberou aprovar os termos da prestação de apoio financeiro à aplicação das medidas de resolução ao Banif (cuja cópia se junta como Anexo IV), como resulta da alínea b) do Ponto Um da Ordem de Trabalhos:

> "*b)* ***Prestar uma garantia às obrigações da Naviget, S.A. no montante de 746 milhões de euros;***" (sublinhado e negrito nossos).

Assim, mesmo se não houvesse qualquer outro documento, poder-se-ia admitir que estaria suficientemente aprovada e formalizada a garantia do Fundo de Resolução à Emissão de Obrigações, através de um ato unilateral aprovado pelos órgãos competentes, com o seu objeto garantido e beneficiários claramente definidos nas deliberações aprovadas, conforme exigido pelo RGICSF.

De todo o modo, o Fundo de Resolução decidiu fixar, de forma expressa, escrita e detalhada, os termos da garantia a prestar aos titulares das obrigações no documento – Terms and Conditions. As razões para a prestação formal da garantia neste documento encontram-se referidas em I. *supra* para o qual remetemos. Salientamos adicionalmente que, ao incluir a garantia no mesmo documento que fixa os termos e condições da Emissão de Obrigações, o Fundo de Resolução assegurou, enquanto garante, que não haveria qualquer modificação dos termos e condições das obrigações garantidas sem a sua autorização expressa.

Refira-se aliás que as fianças seguem a forma da obrigação principal e, não existindo, no caso da Emissão de Obrigações, qualquer forma especial, não existiria também qualquer forma especial para a garantia. De todo o modo, a garantia encontra-se prevista no mesmo documento que corporiza os termos e condições da Emissão de Obrigações, ou seja, o mesmo documento da obrigação principal garantida.

III. Conclusões

Em suma, o Fundo de Resolução considera que a garantia do Fundo de Resolução à Emissão de Obrigações da Oitante foi devidamente prestada e formalizada através (i) da deliberação do Conselho

de Administração do Banco de Portugal, (ii) deliberação da Comissão Diretiva do Fundo de Resolução e (iii) (embora não fosse legalmente necessário) pela emissão de uma declaração de garantia constante dos Terms and Conditions da Emissão de Obrigações (devidamente assinado pelo Fundo de Resolução), que regulam, em detalhe, o modo de funcionamento da garantia pelo Fundo de Resolução a favor dos titulares de obrigações.

Em consequência, o Fundo de Resolução solicita a modificação do Documento Preparatório PCGE no sentido de ser eliminada a referência ao facto de a garantia do Fundo de Resolução ter sido insuficientemente formalizada, bem como as restantes considerações expendidas sobre essa conclusão.

Junta: 4 documentos.

Pelo Fundo de Resolução

O Secretário-Geral

(João Freitas)

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : Elsa.Santos@dgtf.pt
Data/hora    : 2016-11-16 18:54:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 16830/2016
Data/hora    : 2016-11-17 09:14:53
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 2
Anexos       : image002.jpg;PCGE2015 Ponto 4-2 Dívida Garantida - DGTF.pdf
**********************************************************************************
```

De: Elsa Roncon Santos [mailto:Elsa.Santos@dgtf.pt]
Enviada: 16 de novembro de 2016 18:54
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Maria João Araujo <MJoao.Araujo@dgtf.pt>
Assunto: FW: Reenc. Parecer CGE 2015 - Ponto 4.2 – Garantias do Estado
Importância: Alta

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora da Direção-Geral do Tribunal de Contas
Prof.Dra. Ana Furtado

Relativamente ao documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, anexo ao presente e-mail, o mesmo não nos suscita quaisquer comentários.

Com os meus cumprimentos.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

www.dgtf.pt

Elsa Roncon Santos
Directora Geral

Tel: +351 218846248 Fax: +351 218846252

e) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 2044 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

f) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 127 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

5. Fluxos Financeiros com a União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS

E 17241/2016
2016/11/24

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

23.NOV/16 01985

Exmo. Senhor
Diretor-geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
PCGE2015-DA III	21/11/2016	ENT.: 6865 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - Fluxos financeiros com a União Europeia

Exmo Senhor Excelência.

Em resposta ao ofício nº PCGE2015-DA III, de 9 de novembro, do Tribunal de Contas - Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - Fluxos financeiros com a União Europeia, encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar, o seguinte sobre o ponto:

4.1 Recursos Próprios Tradicionais (RPT) não cobrados

Com o intuito de garantir uma maior simplificação e normalização no circuito de pagamentos de RPT, foi proferido o despacho nº 85/2016, de 28 de abril, de S. E. o Senhor Secretário dos Assuntos Fiscais, que solicita uma análise a este procedimento, por forma a estabelecer um mais célere e eficiente circuito de autorização, garantindo desta forma a disponibilização em tempo útil dos recursos próprios tradicionais à CE.

Sobre este capítulo - Fluxos financeiros com a União Europeia, cumpre informar ainda que o pronunciamento deste Ministério se considera efetivado com o exposto pela DGO no ofício n.º107/GEPO/DIRC/2016 da DGO, que se anexa.

Com os melhores cumprimentos

O Chefe de Gabinete
André Caldas

C /c: SEO, SEAF e SEATF

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

TRIBUNAL DE CONTAS

E 17081/2016
2016/11/22

DGOrçamento

Exm.ª Senhora
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral
Auditora - Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. da República - 65
1050-159 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	
Email nº30977/DAIII	*8 nov 2016*	**Ofício n.º** 107/GEPO/DIRC/2016	*18 nov 2016*
		Processo SGD: *P12038/2016*	**Ref.ª Emissor:**
		Temática: *Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo*	

Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a CGE 2015 – Fluxos financeiros com a União Europeia

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 o seguinte:

Pág.4: 5.2 – Fluxos financeiros para a União Europeia (3º§)

O peso dos "Recursos próprios RNB" verificado pela DGO é de 72,7% (e não 70,8% conforme mencionado no texto do Anteprojeto em apreço).

Pág.5: 5.3 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal | 5.3.1 – Reflexo das transferências da União Europeia na CGE (2º §)

Relativamente às divergências entre o quadro 74 do Relatório da CGE 2015 e o apuramento efetuado no Anteprojeto em causa, estas resultam, designadamente, da não autonomização pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) na informação que enviou à Direção-Geral do Orçamento (DGO), como aliás consta da documentação enviada a esse Douto Tribunal, do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAC).

As restantes divergências refletem os problemas no apuramento dos Fluxos Financeiros da UE para Portugal, principalmente no que respeita aos Programas de Ação de Iniciativa Comunitária (PAIC). Para esta situação, contribui o tratamento destes programas/Fundos, geridos por entidades que não as Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras, ou as transferências com origem direta no orçamento geral da União.

A linha PAIC do quadro 74 do relatório da CGE de 2015 contempla todas as verbas registadas pelas diversas entidades públicas da AC, através do reporte previsto no ponto 2.2 e Anexo I da *Circular Série A n.º 1383, de 14 de abril de 2016*. Atentas as divergências com a informação recebida do IGCP, bem como as relativas às designações do fundo recebido foram feitas diversas diligências para esclarecimento das mesmas.

Na linha Diversos foram incluídos todos os montantes indicados no reporte atrás referido, em que não foi possível identificar um PAIC, a que se acrescentaram os valores constantes do mapa

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt

http://www.dgo.pt
http://online .dgo.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

DGOrçamento

(2 de 2)

do IGCP recebido a 9 de maio de 2016, na linha Diversos, e que, segundo esse Douto Tribunal, foi alterado depois do fecho da CGE 2015.

Pág.6: 5.3 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal | 5.3.1 – Reflexo das transferências da União Europeia na CGE (1º §)

Para efeitos do objetivo que esse Douto Tribunal pretende atingir, de ver evidenciados na CGE todos os fluxos financeiros recebidos em determinado ano, como consta dos diversos pareceres da CGE, são de considerar as regras de execução de alguns dos PAIC geridos diretamente pela Comissão Europeia, havendo beneficiários individuais que recebem incentivos de forma direta. Na elaboração do quadro relativo aos fluxos financeiros, para além da informação recebida das entidades sujeitas à disciplina orçamental, é tratada a informação recebida do IGCP que tem apenas carácter informativo.

Pág.6: 5.3 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal | 5.3.1 – Reflexo das transferências da União Europeia na CGE (2º §)

O reporte instituído respeita apenas às entidades sujeitas à disciplina orçamental que, no caso do ano de 2015, abarcou 550 entidades, conforme consta do Quadro A 37 – Perímetro das entidades da Administração Central contante do relatório da CGE de 2015.

Pág.6: 5.3 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal | 5.3.1 – Reflexo das transferências da União Europeia na CGE (3º §)

No que se refere à Agência Nacional ERASMUS+ Educação e Formação, criada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 15/2014, dado esta não pertencer ao perímetro sujeito à disciplina orçamental no ano de 2015, o montante assinalado teria de ser acreditado fora do reporte obrigatório à DGO instituído pela Circular atrás citada.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt

http://www.dgo.pt
http://online .dgo.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

Classificação: 205.30.04
Segurança:

AT autoridade tributária e aduaneira

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17487/2016
2016/11/28

Ofício N.º:
Entrada Geral: 00455 28/11/16
N.º Identificação Fiscal (NIF):
Sua Ref.ª:
Técnico: Procº DSTA
PA

Exmº Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Avenida da República, 65
1050-189 LISBOA

C/C: SDG da Área do Planeamento, Organização e Comunicação

Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015; Ponto 5.2 - Fluxos financeiros para a União Europeia

Através do e-mail de 9 de novembro, procedeu o Tribunal de Contas ao envio à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) do Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2015 para os comentários tidos por convenientes.

Nestes termos, informa-se que o referido nos dois últimos parágrafos do ponto relativo aos "Fluxos Financeiros para a União Europeia", diz respeito a situações passadas que já foram devidamente justificadas, tal como consta do Relatório do TC.

Importa esclarecer que as delongas apontadas se devem a razões de vária ordem como a grande complexidade da matéria que envolve análises jurídicas igualmente complexas e em certos casos obrigam a consultar a própria Comissão Europeia sobre o seu entendimento em vários casos concretos, nomeadamente sobre a dispensa de colocação à disposição, para que esta Direção-Geral possa decidir em conformidade com as regras comunitárias, acautelando os interesses financeiros de Portugal e da UE.

Com os melhores cumprimentos.

A Diretora-Geral

Ana Paula Caliço Raposo
Subdirectora - Geral

Helena Alves Borges

Substituto Legal da Diretora-G...

MOD. 10.4

Rua da Prata, nº. 10 - 2º. LISBOA – 1149-027 LISBOA Tel: (+351) 21 881 2993 Fax: (+351) 21 881
Email: www.portaldasfinancas.gov.pt Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 707 206 707

TRIBUNAL DE CONTAS
E 16738/2016
2016/11/15

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública

Ex.ª Senhora Auditora Coordenadora
Dra. Leonor Corte Real Amaral
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Ofício nº SGC - 17578
Lisboa, 15 de novembro de 2016

Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - Fluxos com a União Europeia

No seguimento do vosso correio eletrónico do pretérito dia 8 de novembro p.p., no qual eram requeridos os comentários ao Anteprojeto de Parecer referido em epígrafe, para os efeitos previstos no n.º 3 do art.º 73.º da Lei n.º 91/2001, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, informa-se:

1. O IGCP elabora mensalmente o mapa dos fluxos comunitários das saídas ordenadas pela Comissão Europeia (CE), da conta por si titulada, domiciliada na tesouraria do Estado.

2. O referido mapa mensal é elaborado por fundo comunitário, com base em informação adicional retirada das ordens dadas pela CE.

3. A informação adicional transmitida ao IGCP é na maior parte das vezes reduzida e incompleta, motivo pelo qual são remetidos mensalmente às principais Autoridades de Certificação (IFAP e AD&C), beneficiárias dessas verbas, os mapas elaborados para que possam ser validados os valores classificados por fundo.

4. Os mapas apresentados pelo IGCP refletem, pois, as classificações e ações desencadeadas, bem como as respostas aos pedidos de validação recebidas.

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
17:00
15 NOV. 2016
RECEPÇÃO

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

Mais se informa que serão tidas em conta as recomendações proferidas sobre a rúbrica "diversos", as quais serão refletidas nos mapas de 2015. Ainda em 2016, diligenciaremos junto das entidades beneficiárias dos valores inscritos na rúbrica supra, no sentido da melhor identificação dos fundos envolvidos, a fim de se proceder à sua individualização no mapa elaborado pelo IGCP.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia

Vogal do Conselho de Administração

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

ADCOESAO/S/3460/2016 - 18-11-2016

AD&C
Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Exmº Senhor
Director-Geral
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

TRIBUNAL DE CONTAS
E 16993/2016
2016/11/18

Nossa referência
UCA/FO

Assunto:

Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - Fluxos financeiros com a União Europeia e respetivo relatório de verificação

Na sequência do V. e-mail de 08.11.2016, referência 30979/2016 – DAIII, do e-mail de 17.11.2016, referência 32165/2016 – DAI, através dos quais nos foram remetidos o Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - Fluxos financeiros com a União Europeia e o projeto de relatório de verificação referido em epígrafe, junto se enviam os comentários tidos por convenientes.

Com os melhores cumprimentos,

António Costa Dieb
Presidente

Cohesion and Development Agency
Avenida 5 de outubro, n.º 153
1050-053 Lisboa PORTUGAL
Telf. 218 814 000 Fax: 218 881 111
agencia@adcoesao.pt
www.adcoesao.pt

AD&C
Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - Fluxos financeiros com a União Europeia e relatório de verificação sobre os "Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal – 2015"

novembro 2016

Exercício de contraditório

No presente documento são expressos os comentários da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C) ao teor do Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - Fluxos financeiros com a União Europeia e ao relatório de verificação sobre os "Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal – 2015" (recebidos através dos e-mail's de 08.11.2016 e 17.11.2016)

Ponto 4.1. Dívida Financeira - 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros

iii. Despesa com juros da dívida pública: a despesa com a classificação económica 03.01 "Juros e outros encargos - Juros da dívida pública" integra indevidamente (...) encargos com outros juros no valor de € 0,8 M (Agência para o Desenvolvimento e Coesão) que deviam ser classificados em 03.05 "Juros e outros encargos – outros juros"

Informamos que a referida dotação foi inscrita através de uma alteração orçamental de reforço do orçamento da Agência, por contrapartida da dotação provisional do Ministério das Finanças. Esta alteração orçamental foi autorizada pela Ministra das Finanças, mediante proposta da Direção-Geral do Orçamento (DGO).

Iremos acautelar a correção desta contabilização no ano 2016 (alteração igualmente validada pela DGO), uma vez que não é já possível reverter esta situação relativamente a 2015.

Ponto 5 do Anteprojeto - Fluxos Financeiros com a União Europeia e do relatório de verificação sobre os Fluxos Financeiros com a União Europeia - 2015

1.Observações gerais

Nos documentos anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - Fluxos financeiros com a União Europeia e relatório de verificação sobre os "Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal – 2015", considerando que no que se refere à execução PT 2020, a AD&C apenas disponibiliza de informação sobre o Investimento/Custo elegível total, parece-nos que quando se lê "Despesa Publica Total" deve ler-se "Investimento/Custo elegível total".

2.Observações específicas

Quadro 1 - Transferências da União Europeia – Divergências apuradas (Pág. 5 do anteprojeto e página 5 do relatório)

Confirma-se a falha na desagregação do FEAC na CGE que resulta de informação incorretamente transmitida pela AD&C. Esta falha já está se encontra corrigida e os dados fornecidos ao TC a 29 de Abril já autonomizaram o FEAC do FSE.

Gráfico 4 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020 (Pág. 8 do anteprojeto)

Os valores disponibilizados pela AD&C são:

FEDER (programação) – 10.776,9

FSE (programação) – 7.703,9

FEADER (execução) – 574,9

Parágrafo da página 8 do anteprojeto

"Em termos acumulados a despesa pública validada no âmbito do Portugal 2020 ascendeu a € 1.226,8 M. Deste valor € 1.126,5 M respeitou a financiamento comunitário, representando taxas de execução de 4,2% para a despesa pública e de 4,4% para a despesa comunitária, refletindo um nível de execução financeira muito baixo, apesar de o FEADER e o FSE apresentarem níveis de execução superiores."

Conforme referido no e-mail datado de 29/04/2016, a AD&C não dispõe, de momento, para os PO Portugal 2020 de informação relativa a despesa pública.

O quadro remetido pela AD&C apresenta investimento total elegível e fundo validados

Gráfico 5 - Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31 de dezembro de 2015 do anteprojeto

Os valores de programação e execução relativos ao FEDER estão aparentemente trocados, pelo que deverão ser considerados os seguintes valores:

Programação acumulada dos fundos do QREN, em 31 de dezembro de 2015 – 11.498.207

Execução acumulada dos fundos do QREN, em 31 de dezembro de 2015 – 11.301.210

Quadro 2 – Dados das Autoridades de Certificação e da CGE - despesa financiada com origem em fundos europeus da página 7 do relatório

Os valores da coluna "Execução Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras" que correspondem à despesa comunitária validada e que que resultam da soma da informação do ficheiro QREN (despesa pública) e do ficheiro PT 2020 (Investimento/custo total elegível), são os seguintes (em 1000 €):

QREN	21.180.219	Portugal 2020	21.180.219	Total
FEDER	1.962.635	FEDER	71.724	2.034.359
FSE	531.687	FSE	602.804	1.134.491
Fundo de Coesão	630.580	Fundo de Coesão	0	630.580
		FEADER	574.896	574.896
		FEAMP	0	0

Esta informação não está coerente com o que consta no presente relatório.

- **Quadro 4 – Transferências da UE em 2015 – QREN, da página 10 do relatório**

O valor total da programação da programação FEDER no QREN, incluindo PO CTE, totaliza 11.925,1 M€, enquanto que no relatório consta o montante de 11.597,2€.

IFAP-SDA-354261/2016 18-11-2016 14:11

IFAP
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO MAR

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17054/2016
2016/11/22

Ex.ma Senhora
Dra. Leonor Corte Real Amaral
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA
E-mail	08.11.2016	012835/2016 CD

ASSUNTO: **Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 Fluxos financeiros com a União Europeia**

No seguimento da V/ solicitação constante do email recebido no passado dia 8 de novembro, vimos pelo presente confirmar que o anteprojeto de parecer reflete os elementos disponibilizados pelo IFAP assim como os esclarecimentos posteriormente prestados a esse Tribunal.

Com os nossos cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

Luís Souto Barreiros

R. Castilho, n.º 45-51 1269-164 LISBOA * Telefone: 21 384 60 00 * Fax: 21 384 61 70 * Centro de Atendimento: 21 751 39 99 * NIPC/NIF 508 136 644
Atendimento Presencial: Rua Fernando Curado Ribeiro, nº 4G 1649-034 LISBOA * Sítio: www.ifap.pt * E-mail: ifap@ifap.pt

6. Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 1974 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 109 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

7. Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 1974 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 109 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

8. Benefícios Fiscais; Subsídios; e outras formas de apoio

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

25.NOV16 2006

Exmo. Senhor
Diretor-geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	24/11/2016	ENT.: 6901 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2015 - Contraditório ao Anteprojeto do ponto 8.1 - Benefícios Fiscais - e da caixa - Atividade do Fundo de Resolução

Exmo Senhor

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que, no sentido de cumprir as recomendações do Tribunal de Contas foi aprovado em 2016 pela Autoridade Tributária o Manual da Despesa Fiscal que normaliza os procedimentos de apuramento da despesa fiscal e procede à inventariação dos desagravamentos fiscais. Relativamente a este ponto, considera-se o exposto pela Autoridade Tributária, na informação n.º 87 DSPCG /2016, entretanto, remetida ao Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos,

P/ O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: SEATF, SEO e SEAF

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

DGOrçamento

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-45 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	*22 nov 2016*
Email/Ofício	*16 nov 2016*	**Ofício n.º** 117/GEPO/DIRC/2016	Ref.ª Emissor:
		Processo SGD: *P12481/2016*	
		Temática: *Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo*	

Assunto: Parecer sobre a conta Geral do Estado de 2015 – Contraditório ao Anteprojeto do ponto 8.1 – Benefícios Fiscais e da Caixa "Atividade do Fundo de Resolução"

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em referência sobre o assunto identificado em epígrafe, informa-se que esta Direção – Geral não tem comentários a tecer sobre os documentos apresentados.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt
http://www.dgo.pt
http://online .dgo.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

INTRODUÇÃO

A Direção-Geral do Tribunal de Contas, através do email e ofício de 2016-11-16, dirigido à Diretora-Geral, solicita à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) que exerça, querendo, o direito ao contraditório relativamente ao Anteprojeto do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, ponto 8.1 – Benefícios Fiscais (doravante somente Anteprojeto).

Tendo por base os contributos[1] prestados pelos serviços da AT das diversas áreas com intervenção nas matérias objeto do pedido, elaborou-se a presente resposta ao Tribunal de Contas.

CONTRADITÓRIO

Relativamente às asserções que conduziram às conclusões e recomendações constantes do Anteprojeto de relatório do Tribunal de Contas em apreciação, tecem-se as seguintes considerações:

Ponto 8.1.1. Subavaliação da despesa fiscal na CGE

Refere o Tribunal de Contas (TC), que " *(…) por insuficiência de informação sobre os BF utilizados pelos contribuintes e por falta de metodologia para a quantificação da DF aprovada pela AT ainda continua por quantificar e relevar (…)*" a seguinte DF:

- **No âmbito do IR**

O Anteprojeto menciona que a AT excluiu da DF reportada na CGE a relativa ao "*reinvestimento dos valores de realização*", à "dedução de prejuízos fiscais" e ao "*regime fiscal dos grupos de sociedades*" no caso do IRC e aos "*arrendatários de imóveis de fundos de investimento*", no caso do IRS.

No caso do **IRC**, discorda-se deste ponto de vista, uma vez que, de facto, estas realidades não cabem no conceito de BF, não tendo, consequentemente, que ser reportada a respetiva despesa. Vejamos.

[1] Email da SDG área da gestão tributária – IEC, de 22-11-2016, Email da SDG área da gestão tributária – Património de 22-11-2016, Email da SDG da área de gestão tributária do IR de 23-11-2016 e Email da Direção de Serviços do IVA de 23-11-2016-

Nos termos do art.º 2º do EBF, "*só são BF as medidas de carácter excecional, instituídas para a tutela de interesses públicos extra fiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem*".

Temos, pois, que ficam afastados do conceito os desagravamentos tributários que caibam no modelo da tributação regra e que tenham, por conseguinte, natureza estrutural. Cabem aqui os desagravamentos fiscais em sentido amplo, como sejam as exclusões tributárias e outras formas de desoneração da carga tributária incluídas na tributação regra.

Por outro lado, os BF prosseguem sempre finalidades extra fiscais, o que permite afastar do conceito desagravamentos que não têm essas finalidades, como sejam as isenções técnicas (conforme art.º 12.º do CIRC).

No que concerne ao "**regime do reinvestimento**" previsto no art.º 48.º do CIRC, trata-se precisamente de um desagravamento tributário que cai no âmbito da tributação-regra e que tem natureza estrutural. É um normativo que se insere no capítulo de determinação da matéria coletável aplicável, com carácter geral, às entidades que exercem, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e em execução dos princípios que informam a tributação-regra (vd. Nuno Sá Gomes, Teoria Geral dos Benefícios Fiscal, caderno de Ciência e Técnica Fiscal n.ºs 359, 360 e 362, páginas 38 e 39).

Aliás, este autor considera não integrar o conceito de benefício fiscal previsto no art.º 18º do EBF, na sua redação originária, que estendia o regime fiscal do reinvestimento previsto no então art.º 44º do CIRC às mais-valias realizadas com a transmissão onerosa de imobilizações financeiras. O autor considera tratar-se de um falso BF erradamente incluído no EBF (op. cit., pág. 52).

Por maioria de razão, portanto, o regime fiscal geral de reinvestimento previsto no Código do IRC, inserido no regime de determinação da matéria coletável, não é um BF.

No que se refere ao "**regime de tributação especial pelo grupo de sociedades**" (RETGS), esclarece-se que é um regime que faz apelo à capacidade contributiva do grupo de sociedades – verificada que seja a situação de domínio e outras condições previstas na lei – em detrimento da capacidade contributiva individual de cada uma das sociedades que o compõem. Logo, à

semelhança do "regime simplificado de determinação do lucro tributável", aplicável aos contribuintes de pequena dimensão, trata-se de um regime especial de tributação inserido no âmbito do regime de tributação-regra e não de um regime excecional.

A eventual quantificação do impacto do RETGS na receita do IRC revestir-se-ia de elevada complexidade e, logo, com custos de implementação significativos.

De facto, essa quantificação obrigaria à comparação entre o imposto apurado pelo grupo no âmbito do regime e o que seria apurado por cada uma das sociedades individualmente consideradas. Essa comparação não poderia ser efetuada numa perspetiva estática (anual), mas ao longo de vários períodos de tributação face, designadamente, ao regime de reporte de prejuízos e de benefícios fiscais.

Acresce que o regime de dedução de prejuízos fiscais no âmbito do RETGS se reveste de particular complexidade, como evidencia o disposto no artigo 71.º do Código do IRC.

Finalmente, a volatilidade da composição dos grupos (entradas e saídas e saídas de sociedades, aquisições de outros grupos) inviabilizaria, em muitos casos, qualquer análise comparativa. Assim, afigura-se de difícil concretização a mensuração do impacto do RETGS.

Por fim e tal como já referido em anos anteriores, o cálculo da despesa fiscal associada ao "**incremento de prejuízos fiscais**" decorrente da dedução ao rendimento de benefícios fiscais, não está ainda a ser efetuada face à elevada complexidade e acréscimo de custos associados. Esta complexidade acentuou-se a partir do período de 2014, visto que o período de reporte de prejuízos fiscais passou de 5 para 12 anos e, relativamente aos prejuízos apurados a partir do período de 2017, à exceção dos sujeitos passivos abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro (PME) retornará de 12 para 5 anos (vd. n.º 1 do art.º 52.º do CIRC). Sobre esta matéria, é importante referir que esta despesa só se tornará efetiva com a dedução de parte dos prejuízos correspondentes a esse incremento e que, no caso de não virem a ser deduzidos até ao limite temporal para a respetiva dedução, não constituem despesa fiscal efetiva.

No caso do **IRS**, e no que se refere aos "*arrendatários de imóveis de fundos de investimento*", a respetiva despesa está integrada na rubrica "Encargos com imóveis", pelo que é reportada

como "Desagravamento Fiscal Estrutural" no mapa do TC, estando a ser analisada a possibilidade de, no futuro, se descriminar o respetivo montante.

- **No âmbito do IS**

As questões levantadas pelo TC têm subjacente o Anexo Q, formulário que integra a IES/Declaração Anual.

Conforme tem vindo a ser referido no âmbito de outras solicitações por parte do TC, reitera-se o seguinte:

- O Imposto do Selo não é um imposto sobre o rendimento para que possa ser solicitada aos interessados a declaração dos rendimentos isentos;
- No Imposto sobre o rendimento, o sujeito passivo é em simultâneo o titular do encargo do imposto;

  A liquidação do Imposto do Selo assenta, regra geral, no método da repercussão legal, caracterizado pelo facto de a figura do sujeito passivo estar dissociada da do titular do encargo, ou seja, durante as diferentes fases do imposto, o sujeito ativo do imposto não tem qualquer contacto com o titular do encargo;
- Assim, os benefícios em sede de imposto do selo acompanham o titular do encargo e são, em regra, de carácter automático, não sendo verificados pelos Serviços, mas por uma pluralidade de sujeitos passivos, em que se incluem notários, conservadores, instituições de crédito, seguradoras, advogados, solicitadores, mas que, no limite, pode ser qualquer pessoa coletiva ou profissional no exercício de uma atividade independente, e sem que exista qualquer obrigação legal de comunicação dos benefícios por parte dos seus titulares;
- Esta forma de liquidação e pagamento do Imposto do Selo é estrutural e obedece a um princípio de simplicidade que vem consagrado no 3.º parágrafo do Preâmbulo do Código.

Constituem exceções ao antes referido, as situações que a liquidação é assegurada pelos Serviços, em que se incluem as verbas 1.1 (a partir de 2009 face à alteração introduzida pela Lei do OE/2009) e 28 da TGIS, esta última criada pela Lei n.º 55-A/2012, de 29 de outubro, sendo também liquidado pela AT o imposto relativo à verba 1.2 da TGIS[1] e mais recentemente a verba 2.

No que especificamente ao Anexo Q se refere, importa reiterar o seguinte:

- Este Anexo integra, como se referiu, a IES/Declaração Anual, obrigação acessória que recai sobre os sujeitos passivos do imposto, ou seus representantes legais, a que se refere o art.º 2.º do Código do IS, com vista à apresentação anual discriminativa do imposto do selo por estes liquidado. (cf. art.º 52.º n.º 1), sendo que, a partir de 2014, passou a ser extensível aos valores das operações e atos realizados isentos do IS.
- Não permite conhecer os NIF's dos beneficiários das isenções (são titulares do encargo, cf. art.º 3.º do CIS), sendo que a obrigação acessória declarativa impende sobre os sujeitos passivos previstos no art.º 2.º do Código;
- Apresenta uma estrutura assente nas normas de incidência e não de isenção, ou seja, está estruturado por verbas da TGIS e não pelos diplomas legais que consagram isenções, não existindo, por isso, dados que permitam a quantificação da despesa fiscal com discriminação por natureza ou por funções.

Assim, atento o exposto, somos de parecer que tecnicamente não é curial efetuar comparações entre o Anexo Q e os Anexos H, exigível em sede de IRS, e D em IRC.

- **No âmbito do IVA**

A quantificação da despesa fiscal em IVA parte da prévia definição do conceito, o que envolve a consideração de quais desagravamentos são estruturais ou intrínsecos ao imposto, inerentes à lógica do seu desenho e, quais são externos, contingentes ou acidentais por prosseguirem finalidades extrafiscais. O que envolve não só a avaliação da lógica e coerência interna do imposto como a consideração das suas finalidades e, dentro destas, a eleição das que tem natureza fiscal ou extrafiscal.

Nessa medida, nem todas as isenções são efetivamente despesa fiscal. O exemplo apresentado da isenção nas exportações (e também nas transmissões intracomunitárias) ou nos transportes internacionais não corresponde a uma finalidade extrafiscal pois visa atuar o princípio fiscal subjacente ao sistema comum do IVA da tributação no destino, ou seja, no local de consumo. Quanto aos transportes internacionais associados a exportações que, são operações isentas que conferem direito à dedução, intervém um mecanismo de simplificação. Refira-se que, por aplicação da regra geral de localização das prestações de serviços a sujeitos passivos, caso estes tenham sede ou estabelecimento estável para o qual os serviços

são prestados fora do território nacional, os serviços de transporte de bens nem sequer são localizados em Portugal.

Relativamente à identificação das finalidades extrafiscais que se prossigam, recorde-se que a incidência, as taxas e os benefícios fiscais são criados por lei, emanando da função político-constitucional. Sendo o sistema fiscal, em geral, um instrumento de política financeira e também económica, caracterizado por frequentes modificações, o legislador, a maior parte das vezes, não identifica as finalidades das medidas que aprova. Por outro lado, o desiderato de reavaliação dos BF, de modo a confirmar que "realizam os interesses públicos extrafiscais que determinaram a sua atribuição", tem implicações no próprio modo de planeamento e controlo das políticas públicas, o que, igualmente, extravasa do âmbito da AT.

Como é universalmente reconhecido, a quantificação da despesa fiscal é mais fácil em sede de impostos sobre o rendimento do que em sede de IVA devido à disponibilidade de dados. Por outro lado, como se referiu, a própria definição de despesa fiscal depende do estabelecimento de um padrão ou tributação de referência como forma de aferir os desagravamentos fiscais, o que envolve algumas opções.

Sendo o IVA um imposto de matriz comunitária, largamente harmonizado, muitas das suas isenções não estão na disponibilidade do legislador nacional. Relativamente às isenções incompletas, constantes do artigo 9 do CIVA, muitas são obrigatórias nos termos do Direito Comunitário e, outras são facultativas e foram negociadas no Ato de Adesão. As primeiras, constantes dos artigos 132 a 134 (cap. 2 – Isenções em benefício de certas atividades de interesse geral ou público, na versão inglesa) e 136 a 137 (cap. 3 – Isenções em benefício de outras atividades) da Diretiva 2006/112/CE, assumem um carácter estrutural ao imposto no âmbito do sistema comum harmonizado. A quase totalidade das isenções de interesse público destinam-se, direta ou indiretamente, a promover o acesso a bens ou serviços essenciais e a prover às necessidades das pessoas deles carenciadas, incluindo cuidados de saúde, educação e assistência social, bem como, num segundo nível, outros como serviços culturais ou relacionados com a prática desportiva por organismos sem fins lucrativos. Deste modo, sendo controverso se se prosseguem finalidades extrafiscais ou finalidades de justiça redistributiva, preservação do acesso universal ou capacidade contributiva, ínsitos no próprio imposto, o que já depende do conceito de despesa fiscal que se eleja.

As isenções incompletas, na situação ideal, traduzem-se na isenção do valor acrescentado criado na última etapa do circuito económico antes do consumidor final, dado que este tipo de operações não confere o direito à dedução do imposto suportado nas aquisições de bens ou

serviços que concorrem para a sua realização. O imposto não dedutível será assim, ceteris paribus, incluído no custo dos bens ou serviços e economicamente repercutido ao consumidor final. Deste modo, a primeira dificuldade consiste em quantificar os inputs das operações isentas onerados de imposto ou, em isolar o valor acrescentado criado no último estádio, que corresponde à base tributável isenta. A segunda dificuldade, como o âmbito das isenções não abrange apenas necessariamente as operações com o consumidor final, consiste em identificar estas operações e, em expurgar o imposto não dedutível suportado a montante que, sendo economicamente repercutido, integra a base tributável das operações seguintes, quer no caso mais simples de serem todas isentas, quer no caso mais complexo de intervir alguma tributada, caso em que teremos efeitos cumulativos e potencialmente distorcivos do imposto.

Para além da necessidade de expurgar da base tributável o IVA oculto, acresce que, nos termos do nº 3 do artigo 29 do CIVA, os sujeitos passivos que praticam exclusivamente operações isentas nos termos do artigo 9, estão dispensados da entrega da declaração periódica e dos anexos L ou M da IES, das obrigações de faturação e, inclusive, de dispor de contabilidade adequada ao apuramento e fiscalização do imposto. Pelo que, a estimativa do respetivo volume de negócios só poderá ser feita indiretamente, por via dos impostos sobre o rendimento, com as limitações inerentes, em especial relativamente às entidades isentas de IRC ou às pessoas singulares que determinem o rendimento com base no regime simplificado da categoria B.

No atinente à classificação das finalidades da despesa poderão existir algumas dificuldades derivadas de, na emissão de faturas, o fundamento da isenção nem sempre se encontrar precisa ou corretamente identificado e, a informação dos CAE não ser inteiramente fiável, quer porque um sujeito passivo pode ter vários, quer porque podem não estar corretamente identificados. A comunicação dos elementos das faturas não contempla esta discriminação (a título de exemplo, a estrutura de envio de dados via web service trata a isenção em globo, com o código M07 – "Isento Artigo 9.º do CIVA (ou similar)" e, a declaração para comunicação dos elementos das faturas, só inclui um campo para o valor do IVA, quando este seja devido). De resto, a mesma dificuldade se verifica em relação às verbas tributadas a taxas reduzidas. Não só aquelas servem uma multiplicidade de finalidades, como a comunicação dos elementos das faturas em vigor abrange apenas a taxa liquidada e não a verba à luz da qual se aplica a taxa reduzida.

Outra questão que se coloca é se numa ótica de finanças públicas, orientada para a obtenção de um certo nível de receita, a quantificação da despesa fiscal deverá ou não e, em que casos,

ser neutral em termos de receita. Naquele caso, a taxa a considerar não será a taxa normal em vigor mas a que manteria o mesmo nível de carga fiscal ou de receita (revenue neutral standard rate), suprimidas as isenções ou as taxas reduzidas, consoante o que se entenda constituir despesa fiscal. Noutra perspetiva, existe (ou não) um efeito de subsidiação da taxa normal em relação às isenções ou taxas reduzidas. Doutra forma, estar-se-ia a, conceptualmente, subir a carga fiscal, para níveis eventualmente incomportáveis, perdendo-se a comparação com a situação hipotética que existiria se se aplicasse uma taxa única suprimidas as isenções ou as taxas reduzidas, pelo que, o cálculo quedaria eivado de alguma artificialidade.

Não obstante, foi aprovado internamente pela AT, um Manual de quantificação da despesa fiscal que acolhe uma metodologia para o cálculo da despesa fiscal inerente às taxas reduzidas, incluindo as taxas preferenciais vigentes nas Regiões Autónomas. Do qual, o Tribunal de Contas já dá conta do seu recebimento no presente anteprojeto de Parecer.

A metodologia adotada utiliza coeficientes de consumo intermédio elaborados a partir de dados estatísticos relativos à economia nacional como um todo e, destinam-se a subtrair esses consumos das bases agregadas de IVA por taxa (para cada taxa é construído um coeficiente único elaborado a partir de dados agregados por 430 tipos de produtos, a que seja aplicável preponderantemente a mesma taxa. O coeficiente assim obtido tem por referência todos os tipos de produtos àquela taxa). Esta metodologia já foi utilizada na quantificação da despesa fiscal de IVA, reportada para efeitos do Orçamento de Estado de 2017.

Ponto 8.1.2. Insuficiente quantificação da despesa fiscal

Ponto 8.1.2.1. Impostos sobre o Rendimento

Relativamente a este ponto e no que respeita à criação de novos BF, desconhece-se se foi efetuado algum trabalho relacionado com quantificação prévia da despesa fiscal. No que se refere aos objetivos e à cobertura de receita cessante em resultado da criação dos BF, trata-se de matéria de política fiscal que extravasa o âmbito das competências da AT.

É referido no parecer que u*ma auditoria da IGF* detetou fragilidades e insuficiências no controlo e apuramento da DF do BF "Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI)" por parte da AT e concluiu que o sistema de informação para o controlo desse BF não assegura o apuramento rigoroso da respetiva DF. Esclarece-se que relativamente a este assunto, foram de

facto detetadas pela AT e mais tarde pela auditoria da IGF algumas incorreções no preenchimento do sub-quadro 076 do anexo D das declarações modelo 22 do período de 2013.

Por esse motivo, aquando da conceção do programa de receção das declarações do IRC do período de 2014, foram reforçadas as regras de validação do referido sub-quadro, as quais trouxeram melhorias significativas ao controlo do CFEI e dos restantes benefícios fiscais por dedução à coleta. Foram também enviados *e-mails* pedagógicos aos contribuintes que evidenciaram na última declaração de rendimentos benefícios fiscais que operam por dedução à coleta, no sentido de os sensibilizar para a correta quantificação e qualificação dos referidos benefícios, melhorando, assim, a qualidade da informação.

No que respeita à correção dos casos detetados pela AT e pela IGF, alguns já foram reportados às Direções de Finanças para efeitos de controlo inspetivo. Outras situações ainda se encontram em análise na Direção de Serviços de IRC (DSIRC), nomeadamente as relacionadas com o limite da dedução à coleta. Logo que os trabalhos estejam concluídos, serão também reportados às Direções de Finanças para efeitos de controlo inspetivo.

No que se refere aos valores da DF por "*isenções definitivas*", importa salientar que AT, através da DSIRC tem vindo, continuadamente, a reforçar e a implementar um conjunto de regras de validação no momento de submissão das declarações e, a nível central, o cruzamento com informação existentes noutras bases de dados, nomeadamente de natureza cadastral e declarativa, com o objetivo de confirmar a veracidades dos elementos declarados pelos contribuintes. Tem também sido implementado um conjunto de alertas no momento da submissão e melhoradas as instruções de preenchimento que visam chamar a atenção dos contribuintes quanto às obrigações legais relativamente ao preenchimento de alguns quadros e campos da declaração modelo 22 e seus anexos.

Contudo e à semelhança do que já foi informado em anos anteriores, relativamente aos rendimentos isentos, não é possível validar a veracidade dos montantes declarados no momento da entrega da declaração, uma vez que aqueles montantes provêm dos registos contabilísticos das respetivas entidades. Por outro lado, nos anexos da IES, a qual é entregue em momento posterior à modelo 22, apenas são declarados os rendimentos sujeitos a tributação (como é o caso do anexo D, entregue pelas entidades residentes, que não exercem a título principal, atividades comerciais, industriais ou agrícolas). Assim, a validação daqueles

rendimentos tem vindo a ser efetuada no âmbito dos controlos inspetivos efetuados pelos serviços de inspeção tributária.

Quanto ao cálculo da DF associada ao incremento de prejuízos fiscais decorrente da dedução ao rendimento de BF, tal como já referido anteriormente, ainda não está a ser realizado face à elevada complexidade e ao acréscimo de custos associados, na medida em que a despesa só se tornará efetiva com a dedução de parte dos prejuízos correspondentes a esse incremento.

Ponto 8.1.2.2. Imposto do Selo

Respondido no ponto 8.1.1.

Ponto 8.1.2.3. Imposto sobre o Valor Acrescentado

Respondido no ponto 8.1.1.

Ponto 8.1.4. Inadequada relevação da despesa fiscal

No que se refere a este ponto e à semelhança do que foi reportado anteriormente, insiste-se em salientar o esforço de desenvolvimento e de implementação de melhorias, com o intuito de aumentar a qualidade da informação obtida de forma rigorosa e atempada, o controlo e a validação, bem como de dar cumprimento às recomendações do TC que são possíveis de concretizar.

A AT procede ao preenchimento dos mapas nos termos e segundo as óticas (económica / financeira) que lhe são solicitados, quer pela DGO, quer pelo Governo.

No que respeita às inconsistências detetadas na previsão da DF no Relatório do OE, no Mapa XXI do OE e na DF relevada na CGE, é de referir o seguinte:

- O apuramento da despesa fiscal para o OE é efetuado numa ótica económica (que atende ao ano/período fiscal) e para a CGE é elaborado numa ótica de caixa/financeira (que atende ao ano em que a liquidação é efetuada). O impacto da utilização de uma ou outra destas óticas reflete-se essencialmente nos impostos sobre o rendimento;

- O TC está a comparar a previsão inserida no OE de 2015 relativa ao ano fiscal de 2015 (ótica económica), quando a CGE de 2015 reflete tudo o que foi liquidado no ano de 2015, sendo que está particularmente influenciado pelo ano fiscal de 2014. Assim os valores que constam do OE de 2015 para o ano fiscal de 2014 são os que asseguram maior comparabilidade com os que constam da CGE de 2015;
- No OE constam estimativas e previsões sustentadas por dados atualizados a 31 de agosto, enquanto para a CGE são reportados os valores finais a 31 de dezembro;
- Foi incluída despesa relativa ao Continente e às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sendo que a CGE inclui apenas a imputável ao Continente;
- Foi incluída despesa relativa a desagravamentos tributários que não constituem verdadeiros BF e na CGE apenas foi quantificada a despesa relativa aos BF.

Estas divergências, conduzem, naturalmente, a que não seja possível comparar diretamente os valores constantes no Relatório do OE, no Mapa XXI do OE e na CGE.

No que se refere à insuficiente discriminação da Despesa Fiscal por imposto, efetuando-se a sua imputação a rubricas residuais como "Outros" da função "Assuntos económicos", é de salientar as já reconhecidas limitações do atual Classificador da Despesa Fiscal. Estas, contudo, extravasam o âmbito das competências da AT, conduzindo à integração nas sub-rubricas "outros" de um conjunto alargado de BF que apesar de terem a DF individualmente calculada, não têm rubrica específica no classificador.

Impostos especiais sobre o consumo

No que respeita à referencia de que *"(…) a DF em ISV mantém-se relevada de forma agregada com indicação genérica do BF (v.g. "outros benefícios")*", importa referir que esta rubrica se reporta a um elevado número de benefícios de ISV, todos com valores muito baixos, razão pela qual não se tem procedido à sua discriminação.

Contudo, face aos novos critérios de apuramento da despesa fiscal, constantes do Manual de Quantificação da Despesa Fiscal da AT, onde são discriminados todos os benefícios e respetivo enquadramento legal, em sede de ISV, cumpre informar que estas regras já foram tomadas em consideração na elaboração do Mapa XXI da Lei do OE para 2017, sendo que,

para o futuro, será esta a metodologia a seguir sempre que esteja em causa o apuramento da despesa fiscal de ISV e respetiva previsão.

Também relativamente ao ISP, IT e IABA é referido que "*a DF é relevada no mapa XXI do OE de forma agregada com indicação genérica do BF*", sendo que, pelas mesmas razões invocadas para o ISV, a situação já não se verifica.

Ponto 8.1.5. Deficiente controlo dos benefícios fiscais contratuais ao investimento

Finalmente, no que concerne às deficiências de controlo apontadas, sendo as competências associadas à concessão, acompanhamento e resolução dos contratos de concessão de benefícios fiscais atribuídas ao CICIFI pelo Código Fiscal ao Investimento aprovado pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, deverá ser este organismo a pronunciar-se.

CONSELHO DE COORDENAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS AO INVESTIMENTO

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Oliveira Simões

Lisboa, 02 de dezembro de 2016

Ofício n.º

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 – Anteprojeto do ponto 8.1.5. Deficiente controlo dos benefícios fiscais contratuais ao investimento

Na sequência do v/ ofício de 28 de novembro de 2016, tenho a honra de apresentar, para os devidos efeitos, os seguintes comentários ao anteprojeto referido em epígrafe.

A respeito deste anteprojeto, não podemos deixar de começar por salientar que os projetos de investimento em apreço têm, na sua quase totalidade, candidaturas simultâneas aos benefícios fiscais e aos incentivos financeiros. Tendo presente que se trata do mesmo projeto de investimento, as entidades de gestão (AICEP e IAPMEI) asseguram o integral acompanhamento das candidaturas aos incentivos financeiros, o qual contempla, para além da verificação documental, contabilística e financeira, a verificação física dos investimentos realizados. Para todos os contratos financeiros e fiscais ou só financeiros são elaborados relatórios de acompanhamento, através dos quais é efetuado o controlo da utilização dos benefícios fiscais.

A esse propósito, destaque-se que as entidades de gestão (AICEP e IAPMEI) têm sistemas de informação próprios, auditados pelas várias entidades de controlo, nacionais e europeias, que asseguram o acompanhamento dos sistemas de incentivos e, portanto dos projetos que são objeto de apoio simultâneo através de incentivos financeiros e fiscais.

Acresce que, os projetos apresentados no âmbito do QREN já foram todos objeto do respetivo encerramento do investimento, sendo, por isso, possível apurar o montante de aplicações relevantes de cada projeto, bem como se os mesmos se encontram a cumprir os normativos legais aplicáveis. A eventual existência de alguma desconformidade, no âmbito das candidaturas aos incentivos

financeiros, é igualmente apreciada à luz da candidatura aos benefícios fiscais, analisando-se o seu impacto naquele regime e, se for o caso, é imediatamente comunicada ao CCIFI e desencadeados os procedimentos correspondentes.

Importa, ainda, referir que grande parte dos projetos ainda não chegaram ao ano cruzeiro, fase de avaliação do Grau de Cumprimento do Contrato (GCC) - indicador sintético para efeitos de determinação do benefício fiscal a conceder, uma vez que a primeira aferição do GCC só se verifica no terceiro ano completo após a conclusão do investimento.

Assim, independentemente do acompanhamento feito ao nível de execução dos incentivos financeiros, conforme referido anteriormente, os relatórios de verificação do cumprimento dos objetivos previstos, na maioria dos casos, ainda não pode ser feita. A este propósito, informamos que as candidaturas aos incentivos financeiros também são objeto de aferição do cumprimento dos objetivos do projeto e da manutenção do seu mérito (fase de encerramento do projeto), sendo que, em geral, este momento é coincidente com a primeira aferição do GCC dos benefícios fiscais. Deste modo, quando for possível proceder ao encerramento do projeto ao nível dos incentivos financeiros, por questões de eficiência de recursos, serão igualmente elaborados os consequentes relatórios intercalares relativos aos benefícios fiscais.

Reforçamos ainda, conforme é referido no anteprojeto, o número significativo de Audições Fiscais que se têm realizado, as quais são suportadas por informação preparada pelo respetivas entidades gestoras, o que demonstra a elevada preocupação que tem existido com o acompanhamento e com controlo das candidaturas aos benefícios fiscais.

Por todas estas razões, não podemos deixar de manifestar a nossa discordância com a conclusão de que existiria um controlo deficiente dos benefícios fiscais em apreço.

No que concerne ao incumprimento dos prazos estabelecidos no CFI, deve ser relevado que há necessidade de proceder primeiro à análise das candidaturas aos incentivos financeiros, pois é essencial saber o montante de incentivo concedido, naquele âmbito, para assegurar que não são ultrapassados os limites máximos aplicáveis aos auxílios com finalidade regional, havendo casos em

que foi necessário proceder a reduções das taxas de apoio em incentivo fiscal para serem cumpridos estes limites.

Acresce que existem alguns projetos que por não serem elegíveis no SI Inovação podem ter como consequência, igualmente, a inelegibilidade da candidatura que apresentaram aos benefícios fiscais. De facto, a não elegibilidade da candidatura aos incentivos financeiros, pode alterar os pressupostos da candidatura aos benefícios fiscais, designadamente no que respeita à estrutura de financiamento, uma vez que entre as fontes de financiamento apresentadas consta, normalmente, o montante do Incentivo reembolsável previsto na candidatura ao SI Inovação. Logo, a inexistência de qualquer apoio no âmbito do SI Inovação implica, na maioria das vezes, que não se encontram reunidas as condições para prosseguir com a candidatura aos Benefícios Fiscais, por insuficiência de fontes de financiamento.

Assim, os prazos consagrados na legislação aplicável não são compatíveis com a tramitação que se tem que efetuar para controlar o limite de auxílios regionais e para assegurar que o projeto se encontra adequadamente financiado.

De qualquer modo, **discordamos da conclusão segundo a qual o não cumprimento dos prazos previstos no CFI terá um impacto negativo ao nível do investimento e emprego**. Com efeito, as empresas podem iniciar os investimentos após a apresentação da candidatura. Refira-se, aliás, que o apoio financeiro, ao libertar verbas ao longo da execução do investimento, tem sem dúvida um efeito mais relevante na execução do projeto, ao constituir uma fonte de financiamento, do que o benefício fiscal, designadamente o crédito fiscal em sede de IRC, o qual pela sua natureza apenas pode ser deduzido na liquidação daquele imposto a partir do período de tributação em que foram realizadas as aplicações relevantes e sempre sujeito à condição de existir coleta de IRC suficiente. Pelo que, como se constata na prática, a aprovação das candidaturas ao SI Inovação assume inegavelmente uma muito maior importância para a decisão de prosseguir, ou não, com o investimento.

No que se refere ao papel do CCIFI, e ao seu exercício de competências das entidades de gestão envolvidas, não podemos, na sequência do já referido, deixar de referir o seguinte:

a) No que respeita à definição de regras (elegibilidade, por exemplo), as orientações do Conselho são claras e bem articuladas com as Agências (AICEP e IAPMEI). Adicionalmente, sempre que existem questões colocadas pelas empresas elas têm sido objeto de resposta célere e tem sido assegurado um tratamento homogéneo a todas as candidaturas em fase de análise e no estabelecimento de regras contratuais, surgindo esta, aliás, como uma das inquestionáveis vantagens associadas à criação e funcionamento do CCIFI.

b) O controlo das taxas de incentivo, bem como do cumprimento dos limites máximos regionais de intensidade dos auxílios e das regras de cumulação com incentivos financeiros, é efetuado de modo homogéneo, baseado nas avaliações realizadas pela AICEP e pelo IAPMEI, utilizando os respetivos sistemas de informação, os quais são parametrizados de forma consistente.

c) Quanto ao controlo de datas de decisão, este Conselho não pode deixar de aguardar o resultado do processo decisório no âmbito dos incentivos financeiros, por razões que são bem claras e evidentes e que se relacionam desde logo com o controlo das taxas máximas de intensidade dos auxílios regionais e o cumprimento das regras de cumulação para cuja aferição é essencial conhecer da elegibilidade, ou não, das candidaturas em sede de incentivos financeiros. Note-se, neste quadro, que, por exemplo, no caso de um projeto elegível para efeitos de benefícios fiscais, mas que fosse considerado como não tendo enquadramento orçamental num concurso aos apoios financeiros, a decisão em sede de benefícios fiscais terá sempre de esperar a decisão sobre as alegações do promotor.

d) Efetivamente, não é possível deixar de atender à complementaridade que, de facto, em geral existe entre benefícios fiscais e incentivos de natureza financeira, Aspeto este que se nos afigura não ter sido de todo tido em consideração no anteprojeto de parecer em apreço, mas que constitui uma das principais razões da criação do CCIFI, o qual constitui um fórum que permite uma apreciação dos projetos de investimento integrada e articulada entre as diversas entidades intervenientes.

e) Finalmente, no tocante ao acompanhamento do investimento e das metas dos projetos, não podemos deixar de voltar a insistir no caráter conjunto dos projetos (financeiros e fiscais) e salientar que o acompanhamento da execução dos projetos, por parte da AICEP e do IAPMEI, é realizado com base em sistemas de acompanhamento da execução, sendo esse

acompanhamento particularmente robustos tendo em atenção que as rubricas de investimento são escrutinadas para efeito de pagamento (financiamento por incentivo) e as metas avaliadas para efeitos de conversão de incentivos reembolsáveis em não reembolsáveis. A este respeito, cumpre ainda referir que os sistema de informação utilizados pelas entidades de gestão (AICEP e IAPMEI) têm sido auditados por diversas entidades nacionais e europeias. Além disso, o IAPMEI possui um departamento de fiscalização e controlo, segregado, diretamente dependente do Conselho Diretivo do IAPMEI, e que tem participado em diversas verificações no local, de projetos submetidos a esquemas de apoio. E que a AICEP tem a área de acompanhamento dos contratos e complementarmente a área de auditoria interna, também dependente do Conselho de Administração, que participa nas verificações e auditorias *in loco* dos projetos de investimento aos quais são concedidos incentivos financeiros e/ou benefícios fiscais.

Finalmente, **cumpre-nos manifestar a nossa veemente discordância relativamente às observações formuladas no anteprojeto em apreço, quer na página 1, na qual se imputa a este Conselho um deficiente *"cumprimento das respectivas disposições em matéria de apreciação dos processos de candidatura, formalização, controlo e fiscalização de contratos fiscais associados a projectos de investimento"*, quer no final da página 3, onde se refere existir um incumprimento *"das disposições legais em matéria de promoção [sic], avaliação, formalização [sic], controlo e fiscalização dos contratos e por falta de normas e procedimentos necessários para assegurar a uniformidade, a celeridade, a eficiência e a eficácia dos processos de candidatura e do acompanhamento dos contratos"***.

De facto, estas observações afiguram-se como manifestamente injustas e infundadas, não podendo deixar de assinalar-se o modo genérico em que as mesmas se encontram formuladas.

A este respeito registe-se que as invocadas deficiências em matéria de uniformidade, eficiência e eficácia na apreciação e acompanhamento dos processos candidatura, não são minimamente corroboradas por quaisquer elementos objetivos, não permitindo, portanto, sequer um verdadeiro exercício de contraditório por parte deste Conselho.

E quanto às supostas deficiências em termos de celeridade e fiscalização remete-se para o atrás já referido, salientando-se, ainda, que atendendo à natureza de complementaridade existente entre os incentivos financeiros e benefícios fiscais a eventual criação de um "*sistema de informação e controlo integrado centralizado*" exclusivamente para os benefícios fiscais corresponderia a uma duplicação dos sistemas já existentes e utilizados pelas entidades de gestão e, nessa medida, constituiria uma solução questionável em termos de eficiência e eficácia na utilização dos escassos recursos públicos.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente,

João Pedro Martins Santos

a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 1974 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer
b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 109 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

9. Património do Estado

g) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 2021 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
h) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 5328 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
i) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 125 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

S. R.

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
EXÉRCITO
GABINETE DO CEME

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17168/2016
2016/11/23

Exm.º Senhor
Juiz Conselheiro José F. F. Tavares
Digm.º Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 6
1069-045 Lisboa

V/Ref.ª:

N/Ref.ª: DEJUR -2016 - 010972 22-11-16

P.º 60.700-29150 Data:

Assunto: **PARECER SOBRE A CGE 2015 – PONTO 9.1 PATRIMÓNIO FINANCEIRO**

Ref.ª:

Ex.mo Sr. Juiz Conselheiro,

Para cumprimento do despacho proferido pelo Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro responsável pela Área I, exarado no processo mencionado em epígrafe, e na sequência da notificação que lhe foi dirigida por correio eletrónico, encarrega-me Sua Exa. o General Chefe do Estado-Maior do Exército de dizer a V. Exa., no exercício do direito ao contraditório previsto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que se confirma a existência de erro na classificação económica de parte de uma receita não consignada, entregue pelo Exército à Fazenda Nacional em 15 dezembro de 2015, decorrente de um processo de resgate de um «Certificado de Renda Perpétua», emitido em nome do extinto Instituto de Odivelas, no valor 7.260,64 euros.

O erro de classificação deveu-se a facto fortuito e decorreu da agregação, na mesma classificação económica, de duas receitas distintas:

- o valor dos juros da renda entretanto vencidos e liquidados, devidamente classificados na económica 05.03.01 – Rendimentos de Propriedade – Juros;

Na sua resposta refira o número deste documento e o do processo.

☎ 218 842 497 / 423197 (mil.) 🖷 218 842 500 / 423196 (mil.)
✉*e-mail* gabceme@mail.exercito.pt
Rua do Museu de Artilharia
1149-065 Lisboa

S. R.

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
EXÉRCITO
GABINETE DO CEME

– e do valor obtido com o resgate do referido certificado, que deveria ter sido classificado de forma distinta, na económica 11.03.03 – Ativos Financeiros – Títulos a médio e longo prazo.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

José António da Fonseca e Sousa
Major-General

Na sua resposta refira o número
deste documento e o do processo.

☎ 218 842 497 / 423197 (mil.) 🗐 218 842 500 / 423196 (mil.)
✉e-mail gabceme@mail.exercito.pt
Rua do Museu de Artilharia
1149-065 Lisboa

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : geral@academiaportuguesadahistoria.gov.pt
Data/hora    : 2016-11-21 11:04:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17047/2016
Data/hora    : 2016-11-22 08:23:08
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 0
**********************************************************************************
```

De: Geral [mailto:geral@academiaportuguesadahistoria.gov.pt]
Enviada: 21 de novembro de 2016 11:04
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Assunto: Re: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro
Importância: Alta

Exmª Senhora
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas - Direcção Geral Departamento de Auditoria I

Na sequência do pedido de esclarecimento, informo que esta Academia Portuguesa da História já enviou o mapa, devidamente preenchido.
Se, no entanto, for necessário mais algum esclarecimento, ficamos à disposição.
Com os melhores cumprimentos
A Presidente
Profª Doutora Manuela Mendonça

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : direcao@esmp.pt
Data/hora     : 2016-11-22 16:57:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17134/2016
Data/hora     : 2016-11-22 17:16:47
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 1
Anexos        : ESMPJust Tribunal Contas 2016.docx
**********************************************************************************
```

De: Direcao Marques Pombal [mailto:direcao@esmp.pt]
Enviada: 22 de novembro de 2016 16:57
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Assunto: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro Escola Secundária Marquês de Pombal

Exma. Sra. Dra. Ana Furtado
Conforme solicitação de V. Exa, e por despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área I, seguem em anexo as alegações relativamente ao documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 referido em epígrafe, da Escola Secundária Marquês de Pombal
Com os melhores cumprimentos
JC
--

Jaime Manuel Alves dos Santos Carlos
Diretor da ESMP

REPÚBLICA PORTUGUESA
EDUCAÇÃO

Esc. Sec. Marquês de Pombal I R. Alexandre Sá Pinto I 1349-003 Lisboa

http://www.esmp.pt / Tel. 213 616 630 | Fax: 213 637 560

REPÚBLICA PORTUGUESA
EDUCAÇÃO

CQEP
Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional

ESCOLA SECUNDÁRIA MARQUÊS DE POMBAL

Assunto: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro
Data de envio: 16 de novembro de 2016 às 18:10

- Exmos Senhores

Na sequência do V/correio electrónico informamos que a receita referida (340,24€) é referente a uma renda perpétua que um benfeitor, Sr. Alexandre Sá Pinto, doou á Escola Secundária Marquês de Pombal já há muitos anos.

O procedimento que a Escola tem em relação a esta receita é o seguinte:

Trimestralmente é depositado na conta da escola a importância de 85,06€. Este valor é entregue no tesouro, através de Guia de Entrega de Receita, requisitado por Requisição de Fundos ao IGEFE para o orçamento de Despesa com Compensação em Receita - Fonte de Financiamento 123.

Se necessário estamos ao dispor para mais esclarecimentos.

Com os melhores cumprimentos

Lisboa, 22 de novembro de 2016.

O Diretor da Escola Secundária Marquês de Pombal

Jaime Manuel Alves dos Santos Carlos

Rua Alexandre Sá Pinto - 1349 - 003 LISBOA
Tel. C.E. 213637560 - Tel. Geral 213616630 - Fax 213637560 - E-mail: geral@esmp.pt
Membro Honorário da Ordem de Instrução Pública - Alvará de 20-10-90

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : adilia.domingues@drapnorte.pt
Data/hora     : 2016-11-24 12:28:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17276/2016
Data/hora     : 2016-11-24 13:19:19
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 2
Anexos        : image003.png;PF_9.1.1_Contrad MP EP ACL APH ESMP ANBAL DRAPN DGEstE.pdf
**********************************************************************************
```

De: Ana Furtado
Enviada: 24 de novembro de 2016 12:49
Para: Francisco Moledo <FranciscoMoledo@tcontas.pt>; Rosa Sequeira <rosasequeira@tcontas.pt>
Cc: Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>
Assunto: FW: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro

De: Adilia Domingues [mailto:adilia.domingues@drapnorte.pt]
Enviada: 24 de novembro de 2016 12:28
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Maria José da Silva Quintão <mj.quintao@drapn.mamaot.pt>; adilia.domingues@drapn.mamaot.pt
Assunto: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro

Exma. Sra. Dra Ana Furtado
Em resposta ao infra comunicado ,efetivamente o rendimento obtido com o título de dívida pública correspondente ao Certificado CRP n.º 02 449 renda perpétua, foi em 2015 incorretamente classificado na rubrica de receita 07.02.99.99, tendo-se procedido em 2016 à respetiva regularização, passando a classificar-se na rubrica de receita 05.10.99.01.16.

Com os melhores cumprimentos

Adília Domingues
Diretora de Serviços de Administração
REPÚBLICA PORTUGUESA | AGRICULTURA, FLORESTAS E DESENVOLVIMENTO RURAL
DIREÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA E PESCAS DO NORTE
Direção de Serviços de Administração
Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte
Rua da Republica, 133
5370-347 - Mirandela, PORTUGAL
TEL. + 351 278 260 902 FAX +351 278 260 976
http://www.drapnorte.pt

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : joao.r.carvalho@dgrsp.mj.pt
Data/hora    : 2016-11-22 19:08:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17137/2016
Data/hora    : 2016-11-23 08:35:06
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 7
Anexos       : image002.png;image003.png;image001.png;PF_9.1.1_Contrad MP EP ACL APH ESMP ANBAL DRAPN DGEstE.pdf;Anexo 2.pdf;Anexo 3.pd
**********************************************************************************
```

De: Joao Paulo Rodrigues de Carvalho [mailto:joao.r.carvalho@dgrsp.mj.pt]
Enviada: 22 de novembro de 2016 19:08
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Celso J Manata <celso.j.manata@dgrsp.mj.pt>; Maria da Conceicao Coutinho Rodrigues Simao <maria.r.simao@dgrsp.mj.pt>
Assunto: FW: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro
Importância: Alta

Exma. Senhora Auditora-Coordenadora,

No seguimento do V/ correio eletrónico, de 16 de novembro de 2016, e nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, vem-se pelo presente prestar os esclarecimentos às questões suscitadas, suportados pelos documentos anexos 1, 2 e 3.

Em janeiro e março do corrente ano, o IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública remeteu a esta Direção-Geral para efeitos de integração no processo de Conta de Gerência, duas certidões referentes a rendimentos/juros pagos em 2015 de vários Certificados de Renda Perpétua, conforme abaixo se indica: **(Anexo 1)**

Certificado nº	Empréstimo	Rendimento Anual
2058	Renda Perpétua L 1933	2,12 €
244	Renda Perpétua L 1933	164,00 €
514	Renda Perpétua L 1933	29,36 €
638	Renda Perpétua L 1933	21.070,92 €
Total		**21.266,40 €**

Nota: No que concerne aos Certificados de Renda Perpétua nº 1563 e 2532 não foram creditados quaisquer rendimentos no ano de 2015

Apenas a partir da receção das supras certidões de importâncias liquidadas pelo IGCP, teve esta Direção-Geral conhecimento da existência dos referidos Certificados de Renda Perpétua.

Os Certificados de Renda Perpétua em questão são titulados pela ex-Direção-Geral de Reinserção Social, tendo as supra referidas certidões sido emitidas em nome da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, organismo que nos termos do artº 34º do Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, sucedeu nas atribuições da Direção-Geral de Reinserção Social e da Direção-Geral dos Serviços Prisionais.

Face à ausência de documentação sobre a identificação das contas bancárias onde foram creditados os juros acima referidos, não foi possível a esta Direção-Geral proceder em 2015 ao respetivo registo, liquidação e cobrança em *SGR – Sistema de Gestão de Receitas.*

Em abril de 2016, foi solicitado por esta Direção-Geral informação ao IGCP sobre as contas bancárias onde são creditados os referidos juros, mas até à presente data a mesma não foi ainda recebida **(Anexo 2).**

No entanto foi possível identificar a conta bancária onde os juros relativos ao CRP nº 638 foram creditados. O pagamento dos mesmos foi efetuado pela DGTF – Direção-Geral do Tesouro e Finanças através de transferência para a conta da DGRSP sediada no IGCP com o IBAN PT50078101120000000681496, conta que centraliza todos os movimentos referentes à receita prevista no artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, que aprovou a orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais.

Face ao exposto e após conferência dos valores creditados na referida conta bancária, estes serviços procederam em julho de 2016 ao registo, liquidação e cobrança em *SGR – Sistema de Gestão de Receitas,* dos juros pagos em 2012 (ano da entrada em vigor do DL nº 215/2012, de 28 de setembro), 2013, 2014 e 2015, do CRP nº 638, no montante global de 84.283,58€, na classificação económica de receita "05.03.01 – Rendimentos da propriedade – Juros – Administração Central – Estado" **(Anexo 3).**

Rendimentos do Certificado de Renda Perpétua nº 638

Ano	Data da Transferência de DGTF - Direção-Geral do Tesouro e Finanças	Valor
2012	20-12-2012	21.070,82 €
2013	20-12-2013	21.070,92 €
2014	20-12-2014	21.070,92 €
2015	04-12-2015	21.070,92 €
Total		**84.283,58 €**

Mais se informa que em sequência de proposta de compra apresentada pelo IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública através do seu Serviço de Operações Contabilísticas, em 02 de novembro do corrente ano, se encontra em preparação por esta Direção-Geral o processo tendente à venda dos Certificados de Renda Perpétua.

Com os melhores cumprimentos

João Carvalho
Subdiretor-Geral

REPÚBLICA PORTUGUESA
JUSTIÇA

Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
Av. Da Liberdade nº9, 1250-139 Lisboa
Tel. (+351) 218 812 200 | Fax. (+351) 213 259 470
joao.r.carvalho@dgrsp.mj.pt

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17073/2016
2016/11/22

S. R.

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

MARINHA

GABINETE DO CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA

N.º ***6859-01*** *Processo:* 090.20.01

Assunto: PARECER SOBRE CGE 2015.

Referência: Email de Ana Furtado, de 16 novembro de 2016.

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

No seguimento do extracto do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, recebido a coberto de correio electrónico, cuja cópia se anexa, encarrega-me Sua Excelência o Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada de colocar os seguintes esclarecimentos, junto desse venerando Tribunal, como se detalha abaixo:

1. O montante de 105,74 euros resulta de "rendimentos financeiros" reportados, em Março/Abril de 2016, junto desse venerando Tribunal, no âmbito da prestação de informação sobre o património financeiro público, de acordo com a Instrução n.º 1/2008 - 2.ª S.
2. Releva-se, no entanto, que o Património Financeiro em apreço é constituído por títulos que suportam, através dos seus juros, a atribuição de prémios escolares feita pela Escola Naval. De acordo com a informação recolhida então, a origem de diversos prémios escolares remonta a legados, por heranças, e doações (feitos em numerário ou já convertidos em títulos) cujo objetivo exclusivo, com base nos rendimentos gerados, é sustentar financeiramente os prémios a atribuir aos alunos em cada ano lectivo, ou seja, a gestão deste património passou a ser um ónus da Marinha (Escola Naval) sem que o património tenha sido, contudo, atribuído efetivamente à Marinha.
3. Nesta decorrência, o entendimento vigente até aos contactos efetuados, quer por correio electrónico, quer telefónicos, junto desse venerando Tribunal, era que o património financeiro não constituía património privado da Marinha. Pelo contrário, constituiria uma doação ou legado cuja gestão estava cometida à Marinha, apenas porque aqueles rendimentos estavam consignados aos prémios escolares. Assim, as doações e legados (Certificados de Renda Perpétuas) resultaram de contribuições de boa-fé, feita por particulares, com a única intenção de premiar determinados méritos escolares.

Praça do Comércio, 1100-148 Lisboa Fax. 211 938 420 Tel. 210 925 200

4. Todavia, com o envio do reporte solicitado e o entendimento resultante dos contactos efetuados junto desse venerando Tribunal, a Marinha encontra-se a alterar os procedimentos internos associados, por via do registo contabilístico no Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional, com o lançamento da receita (juros) e da despesa orçamental (prémios escolares).

Com os melhores cumprimentos e elevada consideração

21 NOV. 2016

O CHEFE DO GABINETE,

Henrique Eduardo Passaláqua de Gouveia e Melo
Contra-almirante

```
*****************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
-----------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
-----------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : fatima.fonseca@flad.pt
Data/hora    : 2016-11-22 19:56:00
-----------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17138/2016
Data/hora    : 2016-11-23 08:38:02
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 3
Anexos       : image001.png;PF_9.1.21_Contrad FLAD.pdf;Tribunal Contas - FLAD - 22 Nov 2016.pdf
*****************************************************************************
```

De: Fátima Fonseca [mailto:fatima.fonseca@flad.pt]
Enviada: 22 de novembro de 2016 19:56
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Vasco Rato <vasco.rato@flad.pt>; Jorge Gabriel <jorge.gabriel@flad.pt>
Assunto: COMUNICAÇÃO DO T. CONTAS - FW: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro
Importância: Alta

Exma. Senhora Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas – Direcção-Geral, Departamento de Auditoria I

Na sequência do seu email do passado dia 16 de Novembro, a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento vem apresentar as suas considerações no documento que se anexa.
Agradecendo a atenção, mantemo-nos ao dispor para os esclarecimentos que entender convenientes.
Com os melhores cumprimentos,

Fátima Fonseca
Directora / Program Director

fundação
LUSO-AMERICANA
PARA O DESENVOLVIMENTO

Rua do Sacramento à Lapa, 21
1249-090 Lisboa
Tel: +351 213 935 800
Fax: +351 213 956 614
fatima.fonseca@flad.pt
www.flad.pt

fundação
LUSO-AMERICANA
PARA O DESENVOLVIMENTO

A Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento ("FLAD") recebeu, via correio eletrónico, uma comunicação do Tribunal de Contas (Direcção-Geral, Departamento de Auditoria I) notificando-a para as alegações tidas por convenientes relativamente ao documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, designadamente sobre o texto respeitante à FLAD no Ponto 9.1 Património Financeiro.

Ora, em face de tal proposta de redação, que mereceu a nossa melhor atenção, somos a apresentar os seguintes comentários.

I. Relativamente ao Ponto **9.1.2. Património financeiro dos serviços e fundos autónomos – alínea a) Carteira de ativos financeiros dos SFA**, o Tribunal de Contas apresenta um texto que nos merece as observações que se seguem:

a) ***"(...) A informação prestada pela Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento (FLAD) apresenta a maioria dos ativos valorizada ao justo valor. (...)***

A FLAD concorda com a formulação apresentada pelo Tribunal de Contas. Aliás, tal informação está vertida no Relatório e Contas de 2015, documento que está publicitado na página de Internet da FLAD e do qual foi enviada cópia ao Tribunal de Contas. Convém referir que as contas foram auditadas, sem reservas, por auditores externos.

Reproduzimos, para facilitar, as notas 3.4 e 9 do Relatório e Contas de 2015:

NOTA 3.4 Ativos e passivos financeiros

Os ativos e os passivos financeiros são reconhecidos no balanço quando a Fundação se torna parte das correspondentes disposições contratuais. O Conselho Executivo determina a classificação dos ativos e passivos financeiros, na data do reconhecimento inicial, de acordo com a NCRF-ESNL. Assim, os ativos e passivos financeiros podem ser classificados/mensurados:

(a) Ao custo ou custo amortizado menos qualquer perda por imparidade; ou
(b) Ao justo valor com as alterações de justo valor a ser reconhecidas na demonstração dos resultados.

Ativos financeiros detidos para negociação

A Fundação designa, no seu reconhecimento inicial, certos ativos correntes nesta classe quando são geridos, avaliados e analisados internamente com base no seu justo valor. Tais ativos são mensurados ao justo valor, por referência ao seu valor de mercado à data de balanço, sendo as variações dos mesmos registadas em resultados nas rubricas "Ganhos por aumentos de justo valor" ou "Perdas por redução de justo valor".

Ao custo ou ao custo amortizado

A Fundação classifica e mensura ao custo ou ao custo amortizado os ativos e passivos financeiros, deduzido de eventuais perdas de imparidade acumuladas (no caso dos ativos financeiros), quando:

- *Sejam à vista ou tenham uma maturidade definida; e*
- *Tenham associado um retorno fixo ou determinável; e*
- *Não sejam ou não incorporem um instrumento financeiro derivado.*

O custo amortizado corresponde à quantia pela qual um ativo financeiro ou passivo financeiro é mensurado no reconhecimento inicial, menos os reembolsos de capital, mais ou menos a amortização cumulativa, usando o método da taxa de juro efetiva, de qualquer diferença entre essa quantia inicial e a quantia na maturidade. A taxa de juro efetiva é a taxa que desconta os pagamentos ou recebimentos futuros estimados, durante a vida esperada do instrumento financeiro, na quantia líquida escriturada do ativo ou passivo financeiro.

Os ativos e passivos financeiros ao custo ou ao custo amortizado incluem:

- Adiantamento de fornecedores

- Estado e outros entes púbicos

- Outras contas a receber
- *Empréstimos concedidos*
- *Outras contas a receber*

- Passivos financeiros ao custo amortizado
- *Financiamentos obtidos*
- *Fornecedores*
- *Estado e outros entes públicos*
- *Outras contas a pagar*

No caso das "Outras contas a receber", são reconhecidos no exercício ajustamentos por incobrabilidade dos valores a receber, quando se considera existirem razões objetivas que aconselham a constituição de ajustamentos específicos.

Caixa e depósitos bancários

Os montantes incluídos na rubrica de "Caixa e depósitos bancários" correspondem aos valores em caixa, depósitos à ordem e a prazo e outras aplicaç ões de tesouraria, vencíveis a menos de 3 meses, e que possam ser imediatamente mobilizáveis com risco insignificante de alteração de valor.

Imparidade de ativos financeiros

Os ativos financeiros classificados na categoria "Outras contas a receber" são sujeitos a testes de imparidade em cada data de relato. Tais ativos financeiros encontram-se em imparidade quando existe uma evidência objetiva de que, em resultado de um ou mais acontecimentos ocorridos após o seu reconhecimento inicial, os seus fluxos de caixa futuros estimados são afetados.

Para os ativos financeiros mensurados ao custo amortizado, a perda por imparidade a reconhecer corresponde à diferença entre a quantia escriturada do ativo e o valor presente dos novos fluxos de caixa futuros estimados descontados à respetiva taxa de juro efetiva original.

Para os ativos financeiros mensurados ao custo, a perda por imparidade a reconhecer corresponde à diferença entre a quantia escriturada do ativo e a melhor estimativa do justo valor do ativo.

As perdas por imparidade são registadas em resultados, na rubrica "Perdas por imparidade", no exercício em que são determinadas.

Subsequentemente, se o montante da perda por imparidade diminui e tal diminuição pode ser objetivamente relacionada com um acontecimento que teve lugar após o reconhecimento da perda, esta deve ser revertida por resultados. A reversão deve ser efetuada até ao limite da quantia que estaria reconhecida (custo amortizado) caso a perda não tivesse sido inicialmente registada. A reversão de perdas por imparidade é registada em resultados na rubrica "Reversões de perdas por imparidade".

Desreconhecimento de ativos e passivos financeiros

A Fundação desreconhece ativos financeiros apenas quando os direitos contratuais aos seus fluxos de caixa expiram, ou quando transfere para outra entidade os ativos financeiros e todos os riscos e benefícios significativos associados à posse dos mesmos. São desreconhecidos os ativos financeiros transferidos relativamente aos quais a Fundação reteve alguns riscos e benefícios significativos, desde que o controlo sobre os mesmos tenha sido cedido.

A Fundação desreconhece passivos financeiros apenas quando a correspondente obrigação seja liquidada, cancelada ou expire.

NOTA 9 – Activos Financeiros Detidos para Negociação

A 31 de dezembro de 2015 e 2014, a rubrica "Ativos financeiros detidos para negociação" corresponde a carteiras de ativos geridas ou custodiadas por instituições de crédito, as quais são globalmente valorizadas pelo correspondente justo valor, determinado com base em variáveis observáveis de mercado e apresentava a seguinte composição:

	2015	2014
Em Euros:		
Obrigações	51.548	8.366
Ações	23.475	20.922
Outros investimentos	49.044	77.778
	124.067	107.066
Fundos à ordem por aplicar	5.820	606
	129.887	107.672
Perdas de imparidade	(1.880)	(1.880)
	128.007	105.793
Em Moeda Estrangeira:		
Obrigações	-	8.904
Unidades de participação em fundos de investimento	12	16
Outros investimentos	12	24.777
	24	33.697
Fundos à ordem por aplicar	10.449	950
	10.473	34.647
	138.480	140.440

O valor de mercado das aplicações financeiras em US Dólares corresponde, em 31 de Dezembro de 2015 e 2014, a 26 milhares de US Dólares e 40.912 milhares de US Dólares, respetivamente.

Nos exercícios findos em 31 de Dezembro de 2015 e 2014, estes ativos apresentavam a seguinte evolução:

	2015	2014
Investimentos em 1 de Janeiro	140.440	137.557
Entregas efetuadas	-	922
Reembolsos	(5.617)	(4.823)
Rendimentos reinvestidos e ajustamentos para valores de mercado	3.664	7.267
Reversão/Constituição de Perdas por Imparidade	-	(485)
Outros	(7)	2
Investimentos em 31 de Dezembro	138.480	140.440

A única exceção ao critério valorimétrico supra mencionado compreende os ativos que integravam a carteira anteriormente gerida pelo Banco Privado Português (BPP) – em liquidação, incluindo os títulos Eaton e Cadogan entretanto transferidos para a custódia do Citibank London e o título do BES custodiado no Citibank London, conforme seguidamente detalhado.

A 31 de Dezembro de 2015 e 2014, o movimento de perdas de imparidade foi como se segue:

	2015			2014		
	Saldo inicial	Aumento	Saldo final	Saldo inicial	Aumento	Saldo final
BPP - em liquidação	1.395	-	1.395	1.395	-	1.395
BES	485	-	485	-	485	485
	1.880	-	1.880	1.395	485	1.880

No exercício de 2014, foi registada uma perda por imparidade sobre o título BES, custodiado no Citibank London, pela totalidade do seu valor, uma vez que o mesmo já não apresenta qualquer valor de mercado de acordo com o relatório apresentado pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM).

b) *(...) Relativamente às ações e fundos de investimentos nacionais foi realizado internamente um ajustamento aos valores declarados, quanto aos restantes não. (...)*

Não compreendemos a razão e a configuração de tal ajustamento nem o impacto que esse ajustamento produziu, pelo que solicitamos informação adicional.

c) *(...) A carteira da Fundação era composta por obrigações, ações e fundos de investimento estrangeiros sobre os quais não se dispõe de informação financeira. Assim a análise efetuada contém as reservas inerentes a esta situação. (...)"*

Não estão identificadas as obrigações, ações e fundos de investimento estrangeiro sobre os quais o Tribunal de Contas não dispõe de informação financeira, uma vez que, como refere a nota 9. a única exceção ao critério valorimétrico supra mencionado (ao justo valor) compreende os ativos que integravam a carteira anteriormente gerida pelo BPP e o título do BES custodiado no Citibank London, ambos sujeitos a perdas por imparidade.

Por isso, não resultam claras quais as reservas inerentes a esta situação, esclarecimento que agradecemos nos seja facultado.

II. Relativamente ao Ponto **9.1.2.1. Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais dos SFA**, a FLAD concorda com a redação proposta pelo Tribunal de Contas.

Não obstante os esclarecimentos prestados, a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento mantém a total disponibilidade para facultar os elementos que forem entendidos como convenientes.

Lisboa, 22 de Novembro de 2016

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : miguel.roquette@parpublica.pt
Data/hora    : 2016-11-22 17:12:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17135/2016
Data/hora    : 2016-11-23 08:30:52
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 2
Anexos       : image001.jpg;PF_9.1.21_Contrad Parpública.pdf
**********************************************************************************
```

De: Miguel Roquette [mailto:miguel.roquette@parpublica.pt]
Enviada: 22 de novembro de 2016 17:12
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Carlos Durães da Conceição <duraes.conceicao@parpublica.pt>; José Manuel Barros <jose.barros@parpublica.pt>; Amalia Almeida <amalia.almeida@parpublica.pt>; Rogério Costa <rogerio.costa@parpublica.pt>; Anabela Antunes <anabela.antunes@parpublica.pt>; Geral - Parpublica <geral@parpublica.pt>
Assunto: FW: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro

Exma. Senhora
Dra. Ana Furtado,

A Parpública, SGPS, S.A., notificada, em 16.11.2016, para apresentar alegações referentes ao Ponto 9.1. do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, vem apresentar os seguintes comentários / constatações:

1. **Créditos extintos na sequência do processo de fusão da Sagestamo na Parpública no valor de 353M € (mapa 6 – créditos extintos por confusão)**

   Confirma-se que em 2015, na sequência do processo de fusão por incorporação da Sagestamo na Parpública, foi extinto o crédito que a Parpública detinha sobre a primeira, decorrente de suprimentos concedidos enquanto Acionista àquela sua Participada.

   Cumpre, no entanto, referir que o processo de fusão por incorporação da Sagestamo na Parpública consistiu na transferência global do património, ativos e passivos, tendo o crédito que a Sagestamo detinha na sua participada Estamo – Participações Imobiliárias, S.A., no montante de 355M, passado a incluir o ativo da Parpública.
   Saliente-se que a Sagestamo entrou para o perímetro do Orçamento do Estado em 1 de janeiro de 2015, e toda a dívida contraída junto da Parpública é anterior a essa data.

   Por outro lado, nos termos do contrato de fusão entre a Parpública e a Sagestamo, cláusula seis, é referido que "*Do ponto e vista contabilístico, considerar-se-ão feitas por conta da Parpública, todas as operações realizadas pela Sagestamo a partir de 1 de janeiro de 2015, inclusive*". De referir, no entanto, que o processo de fusão ficou concluído em 1 de julho de 2015, significando isso que durante os primeiros seis meses do ano 2015, a Sagestamo contabilizou todas as suas operações de uma forma autónoma da Parpública.

   Em 1 de janeiro de 2015, a dívida da Sagestamo à Parpública por via de suprimentos concedidos por esta última, atingia 401,2M€, tendo ao longo dos primeiros seis meses de 2015 a Sagestamo

procedido à amortização de suprimentos à Parpública de um total de 48,1M€ , significando que, em 30 de junho de 2015, a dívida da Sagestamo à Parpública se fixava em 353,1M€. Nesse período, a Sagestamo procedeu ainda ao pagamento à Parpública de 9,1M€ a título de juros de suprimentos.

Por outro lado, a Sagestamo, enquanto SGPS, detinha como sua participada a Estamo – Participações Imobiliárias, SA, com quem mantinha em vigor um contrato de suprimentos que, em 1 de janeiro de 2015, representava um crédito da Sagestamo sobre a Estamo de 400,4M€. Ao longo dos primeiros seis meses de 2015 a Estamo procedeu à amortização de suprimentos à Sagestamo de um total de 44,9M€ , significando que, em 30 de junho de 2015, a dívida da Estamo à Sagestamo se fixava em 355,5M€. Nesse período, a Estamo procedeu ainda ao pagamento à Sagestamo de 14,4M€ a título de juros de suprimentos.

Considerando que, na sequência do processo de fusão da Sagestamo na Parpública, todos os Ativos e Passivos daquela passaram a integrar o património desta última, significa que o crédito que a Sagestamo detinha sobre a Estamo, de 355,5M€ passou a integrar o ativo da Parpública, tendo efetivamente sido extinto o crédito que a Parpública detinha na Sagestamo em consequência do processo de fusão.

2. **Parpública: parte da receita de amortização do suprimento concedido pela Sagestamo à Estamo, no valor de 45M€, integrou a execução orçamental da Sagestamo, tendo sido erradamente contabilizada como passivos financeiros**

Confirma-se a afirmação acima que resulta de operações contabilizadas ainda pela Sagestamo durante os primeiros seis meses de 2015, ou seja, no período prévio à conclusão do processo de fusão da Sagestamo na Parpública (ocorreu em 1 de julho de 2015, mas com efeitos contabilísticos ao nível da contabilidade patrimonial a 1 de janeiro de 2015).

De qualquer modo, importa ainda realçar que o registo da cobrança, efetivamente lançado como passivo financeiro em vez de ativo financeiro, efectuado ainda pela Sagestamo, tendo a Parpública apenas integrado/incorporado o saldo da dotação disponível da rubrica àquela data, foi na continuidade dos registos contabilísticos lançados na contabilidade orçamental, , onde ficou previsto em passivos financeiros que, ao longo do ano, a Sagestamo iria receber 44,9M€, quando efetivamente o deveria ter sido em sede de ativos financeiros.

Os saldos das dotações orçamentais, à data de 1 de julho de 2015 transitaram para a Parpública, tendo esta empresa incorporado os mesmos àquela data..

Apesar da Sagestamo se ter fundido na Parpública, crê-se que, na questão em apreço, onde se lê "Parpública" se deva ler "Sagestamo".

3. **Parpública: inscreveu a despesa relacionada com a concessão de um suprimento como passivos financeiros:**

À semelhança do comentado para o ponto 2. anterior, também aqui se constata ter havido um erro de classificação do suprimento que a Sagestamo concedeu em maio de 2015 a uma sua participada, a "Consest", no montante de 50 mil euros. Efetivamente a Sagestamo considerou aquela concessão de suprimento como passivo financeiro ao invés de ter considerado como ativo financeiro. Por outro lado, contabilizou corretamente como passivos financeiros os suprimentos que amortizou à Parpública durante os seis primeiros meses de 2015, num total de 48,1M€.

Também aqui, para uma melhor interpretação dos factos, crê-se que onde se lê "Parpública" se deva ler "Sagestamo".

Com os melhores cumprimentos,

Miguel Roquette
miguel.roquette@parpublica.pt
PARPÚBLICA
PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.
Av Defensores de Chaves, nº 6 – Piso 6
1049-063 Lisboa , PORTUGAL
Tel: +351 21 781 71 60 | Fax: +351 21 795 05 05
www.parpublica.pt

```
*******************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
-------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
-------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : Ana.Guedes@ica-ip.pt
Data/hora    : 2016-11-30 17:36:00
-------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17727/2016
Data/hora    : 2016-12-05 09:25:30
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 5
Anexos       : image003.png;PF_9.1.21_Contrad ICA.PDF;Escritura ICA_TOBIS_05.02.2015.pdf;image001.jpg;image002.png
*******************************************************************************
```

De: Ana Guedes [mailto:Ana.Guedes@ica-ip.pt]
Enviada: 30 de novembro de 2016 17:36
Para: Rosa Sequeira <rosasequeira@tcontas.pt>
Cc: Catarina Correia <Catarina.Correia@ica-ip.pt>; Filomena Serras Pereira <filomena.spereira@ica-ip.pt>; Ana Costa Dias <Ana.CostaDias@ica-ip.pt>
Assunto: RE: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro

Boa tarde,

O Conselho Diretivo do ICA , para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, encarrega-me de expor as seguintes considerações relativamente ao documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 referido em epígrafe:

- A anulação dos suprimentos concedidos à Tobis no valor de € de 3.538.100 , não envolveu qualquer fluxo financeiro, não existiu nenhuma receita. A anulação destes suprimentos foi feita por dação de todos os prédios da Tobis. A inclusão de imobilizado nas nossas contas foi realizado no data da escritura (em anexo) da empresa liquidada, afetando o balanço e património do instituto em 2015. Ora não havendo nenhum fluxo monetário, apenas um aumento de bens, esta anulação não foi registada/inscrita no capitulo 11 da receita e não foi inscrita no mapa 8 como "créditos satisfeitos por dação em pagamento"

Com os melhores cumprimentos

ANA GUEDES
Departamento de Gestão

ICA INSTITUTO DO CINEMA E DO AUDIOVISUAL

Rua Luís Pastor de Macedo, 25
Edifício TOBIS
1750-156 Lisboa
www.ica-ip.pt • info@ica-ip.pt
T +351 213 230 800

AVISO:
Esta mensagem e quaisquer ficheiros informáticos com a mesma transmitidos são confidenciais, destinam-se ao conhecimento e uso exclusivos do(s) destinatário(s) acima identificado(s) ao(s) qual(is) são dirigidos, e poderão conter informação privilegiada e/ou submetida a segredo profissional. São expressamente proibidas, podendo ser puníveis por lei, a divulgação, distribuição, reprodução ou qualquer outra utilização não autorizada de forma expresse, desta mensagem e de quaisquer ficheiros anexos, não podendo o respectivo conteúdo ser alterado. Caso tenha recebido esta mensagem indevidamente, queira informar, de imediato, o remetente pela mesma via e proceder à destruição da mensagem e anexos, bem como de quaisquer eventuais cópias.

DISCLAIMER:
This message and any files transmitted with it are confidential, are intended solely for the knowledge and use of the above designated recipient(s) to whom they are addressed and they may contain privileged and/or confidential information. Any unauthorized direct or indirect disclosure, distribution, copy or other use of this message and any attachments is strictly prohibited and may be unlawful. If you are not the intended recipient of this communication, please notify immediately the sender by replying the mail, delete the original communication and destroy all existing copies, including the prints.

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : gab.presidente@turismodeportugal.pt
Data/hora    : 2016-11-22 11:06:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17093/2016
Data/hora    : 2016-11-22 11:49:20
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 9
Anexos       : image001.jpg;image002.gif;image003.png;image004.png;image005.gif;image006.png;image007.jpg;image008.png;image009.png
**********************************************************************************
```

De: Gab Presidente [mailto:gab.presidente@turismodeportugal.pt]
Enviada: 22 de novembro de 2016 11:06
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Francisco Moledo <FranciscoMoledo@tcontas.pt>; Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>; Paula Crispim <paula.crispim@turismodeportugal.pt>
Assunto: FW: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro - ENT/2016/25372

Exma. Senhora Dra. Ana Furtado,

No seguimento do e-mail infra, e como esclarecimento relativo ao ponto 9.1.2. " Património Financeiro dos serviços e fundos autónomos – variações na carteira de ativos sem fluxos financeiros", do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 cumpre informar que, no âmbito do Mapa Modelo 3 relativo à Instrução n.º1/2008 (Prestação de informação sobre o património financeiro público), do ano de 2015, o Turismo de Portugal espelhou a anulação de suprimentos concedidos ao Centro Português de Design, por via da extinção desta entidade:

(Junta cópia dos mapas das Instruções 1/2008-2.ª S., já remetidos)

Com os melhores cumprimentos.

Luís Araújo
Presidente

Turismo de Portugal, I. P.
www.turismodeportugal.pt / www.visitportugal.
Tel. + 351 21 114 05 78 | Fax. +351 21 114 0

TURISMO DE PORTUGAL

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : paula.machado@unl.pt
Data/hora     : 2016-11-22 11:58:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17099/2016
Data/hora     : 2016-11-22 12:12:25
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 3
Anexos        : image001.png;image002.jpg;Ofício resposta TC.pdf
**********************************************************************************
```

De: Paula Machado [mailto:paula.machado@unl.pt]
Enviada: 22 de novembro de 2016 11:58
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Teresa Lemos <mtlemos@unl.pt>; Sandra Magalhães <smagalhaes@unl.pt>
Assunto: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro

Exmª Srª. Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas,

Conforme solicitado, junto envio ofício com resposta ao assunto em epígrafe.

MC
Paula Machado

Directora dos Serviços Adm. e Financeiros
paula.machado@unl.pt | +351 213 715 665

SASNOVA
SERVIÇOS DE ACÇÃO SOCIAL
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

http://sas.unl.pt

SASNOVA
SERVIÇOS DE ACÇÃO SOCIAL
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

Exm.ª Srª.
Drª Ana Furtado
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas - Direção Geral
Departamento de Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

REFERÊNCIA DATA

ASSUNTO: CGE 2015 – Património Financeiro do Estado 22NOV'16 0796

Exmª. Senhora,

Em resposta ao *email* recebido em 17/11/2016, e nos termos do artigo 16.º da Lei 98/97, de 26 de agosto, venho por este meio prestar os devidos esclarecimentos, relativos ao documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, no que respeita aos créditos desta entidade, extintos por prescrição.

No decorrer da Gerência do ano de 2015, estes serviços procederam à extinção de créditos por prescrição, conforme foi comunicado a esse Tribunal através do Formulário de prestação de informação sobre o património financeiro do estado. Contudo, a informação da extinção dos créditos não foi enviada à Direção Geral do Orçamento, por desconhecimento desse dever de comunicação.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora dos SAF
Paula Machado
Paula Machado

CAMPUS DE CAMPOLIDE, 1099-032 LISBOA | Tel: +351 213 715 600 | Fax: +351 213 715 672 | E-Mail: sasnova@unl.pt
http://sas.unl.pt

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : Sandra.Gradiz@ssap.gov.pt
Data/hora     : 2016-11-22 13:03:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 17107/2016
Data/hora     : 2016-11-22 13:18:52
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 4
Anexos        : image001.png;image002.png;image003.png;image004.png
**********************************************************************************
```

De: Sandra Gradiz [mailto:Sandra.Gradiz@ssap.gov.pt]
Enviada: 22 de novembro de 2016 13:03
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Francisco Moledo <FranciscoMoledo@tcontas.pt>; Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>; umbertom@ssap.gov; Fernanda Rodrigues <Fernanda.Rodrigues@ssap.gov.pt>; Mario Mamede <Mario.Mamede@ssap.gov.pt>
Assunto: RE: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro

Exmos Senhores:

Em resposta ao email infra, sobre o processo supra referenciado, encarrega-me o Senhor Presidente dos Serviços Sociais da Administração Pública, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, de sugerir alteração da redação se assim entenderem igualmente por conveniente, conforme proposta seguinte:

Onde se lê:
"Anulação de empréstimos por incobrabilidade pelos Serviços Sociais da Administração Pública, no valor de € 7 m (mapa 8 - créditos anulados)."

Sugerimos (por abranger todos os motivos ocorridos):
"Anulação de apoios reembolsáveis (empréstimos) pelos Serviços Sociais da Administração Pública, no valor de € 7 m (mapa 8 - créditos anulados), por motivos de prescrição invocada ou pelo próprio ou pela Autoridade Tributária e Aduaneira em processos de execução fiscal e, em outos processos, por despacho de incobrabilidade ponderados os valores reduzidos em dívida numa relação custo / benefício."

Com os melhores cumprimentos

Sandra Gradiz
Diretora de Serviços de Apoio à Gestão
Telf: 213 927 406

Serviços Sociais da Administração Pública
Telf: 213 927 400 / Fax: 213 966 786
Rua Saraiva de Carvalho, nº 2
1269-096 LISBOA
WEBSITE EMAIL MAP

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : Jose.Ferreira@parvalorem.pt
Data/hora    : 2016-11-22 12:48:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17106/2016
Data/hora    : 2016-11-22 12:54:05
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 3
Anexos       : image001.jpg;Resposta ao Parecer do TC à CGE_2015_Patrim Financ.pdf;2015.09.29 - PARVALOREM_SGMF - Capítulo de contabili
**********************************************************************************
```

De: JOSE DA SILVA JESUS FERREIRA [mailto:Jose.Ferreira@parvalorem.pt]
Enviada: 22 de novembro de 2016 12:48
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Francisco Moledo <FranciscoMoledo@tcontas.pt>; Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>; PARVALOREM DAGR <parvalorem.dagr@parvalorem.pt>
Assunto: RE: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro

Boa tarde.

Exm.ª Sra. Dra. Ana Furtado,

No seguimento do mail infra, somos a enviar a nossa resposta.

Anexamos ainda, para vosso conhecimento, o pedido de alteração da contabilização dos créditos recebidos, que a Parvalorem entregou à Tutela, em 2015.

Ficamos disponíveis.

Melhores cumprimentos.

José Ferreira
Direção de Apoio à Gestão e Reporting
parvalorem
Tel.: +351 211 591 367 - Ext.: 211 367
Av. Fontes Pereira de Melo, nº 51 - 5º Piso, Fração F
1050 - 120 Lisboa

ANÁLISE AO PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS À CONTA GERAL DO ESTADO 2015

9. PATRIMÓNIO DO ESTADO - ANO DE 2015

(Temas e páginas)

- ✓ 9.1. Património financeiro – página 1

" ... Embora a variação registada em 2015 na carteira dos créditos ... apresentando-se para o efeito o quadro seguinte ..."

RESPOSTA: Quadro está de acordo com a informação reportada ao TC.

- ✓ 9.1. Património financeiro – 9.1.2 a) - página 1

" ... Constata-se, assim, uma variação positiva de 67 M, para a qual ... . Os recebimentos resultaram, essencialmente, de amortização de capital e de juros no valor global de € 31 M ..."

Quadro 2 – Variação registada em 2015 na carteira de créditos da Parvalorem

(em milhões de euros)

Capital em 31/12/2014	**3 175,2**	**Juros em 31/12/2014**	**47,6**
Reembolsos	-118,0	Recebimentos	-6,3
Aquisições	38,2	Conversão de juros por reestruturações	-25,8
Reestruturações de créditos	94,6	Juro especializado	1,4
Dação	-17,8	Utilização de juros	-1,0
Write Off's	-10,5	Cash flow reclassificado	-6,3
Diferenças cambiais	16,6		
Outros	2,4		
Capital em 31/12/2015	**3 280,7**	**Juros em 31/12/2015**	**9,6**

Fonte: Informação prestada pela Parvalorem

RESPOSTA: Sugerimos a inclusão do símbolo "€" antes do montante 67 M.

- ✓ Património financeiro – 9.1.2 b) - página 1

" ... A Parvalorem reportou anulações no valor de € 9,7 M, que difere do apresentado ao TC (€ 10,5 M) por via de ajustamentos realizados em data posterior à comunicação realizada à DGO."

RESPOSTA: Depois de ter sido efetuado o reporte à DGO (de acordo com o calendário existente), a contabilidade ainda teve de proceder a alterações às contas, o que provoca esta diferença identificada pelo Tribunal de Contas.

- ✓ 9.1.2. b) - 9.1.2.1. a) Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais dos SFA – página 2

" ... Parups: as receitas relativas à amortização e alienação de ativos financeiros ... continuaram erradamente a ser contabilizadas no capítulo Venda de bens de investimento, tendo a Parups informado no anterior Parecer que em 2015 procederia à classificação destas receitas na rubrica de ativos financeiros, o que não sucedeu."

"Parvalorem: as receitas relativas à amortização das obrigações de caixa subordinadas "BPN 2005" no valor de € 0,1 M forram erradamente contabilizadas no capítulo de Venda de bens de investimento".

RESPOSTA: A Parups efetuou algumas correções ainda em 2015, tendo presente o Parecer do Tribunal de Contas. No entanto não foi possível reforçar ativos financeiros por contrapartida de Venda de bens de investimento, em virtude dessa alteração não ser da competência do Órgão de Decisão.

Adicionalmente informamos que a Parvalorem entregou à Tutela, em 2015, um pedido de alteração da contabilização dos créditos recebidos de Receita de Capital para Receita Corrente. A receita cobrada desses créditos tem sido evidenciada precisamente em ativos financeiros (Receita de Capital) o que, com as regras orçamentais atuais, provoca grandes constrangimentos na gestão da própria empresa em termos orçamentais.

No caso concreto de receita de "Ativos financeiros", quando se cobra receita acima do previsto, regra geral implica gerar despesas não orçamentadas (p.e.: comissões de cobrança). Esta situação, tendo presente as atuais regras de alterações orçamentais, obriga a que empresa pare a sua atividade visto que a aplicação de receita cobrada e não prevista, proveniente de "Ativos financeiros", em "Aquisição de Bens e Serviços", rubrica onde são lançadas as despesas com as comissões de cobrança, é da competência da Assembleia da República.

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : secad@ipocoimbra.min-saude.pt
Data/hora    : 2016-11-17 14:57:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 16895/2016
Data/hora    : 2016-11-17 15:30:06
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 5
Anexos       : image003.png;image004.jpg;image005.jpg;image006.jpg;image007.jpg
**********************************************************************************
```

De: Secretariado Administração do IPOC [mailto:secad@ipocoimbra.min-saude.pt]
Enviada: 17 de novembro de 2016 14:57
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Assunto: RE: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro

Exma. Senhora
Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas

No âmbito da reclassificação das EPE, o IPO de Coimbra passou a integrar em 1/1/2015 o perímetro do Orçamento de Estado. Dado que estava em curso a execução do Plano de Investimentos para o qual a Instituição detinha os capitais próprios depositados em CEDIC's, foi inscrito no OE de 2015 o valor de 7.000.000 € em Ativos Financeiros, correspondentes à previsão de execução financeira do Plano. A execução em CEDIC's foi nesse ano de 6.060.534 €, valor este que não teve aplicação em despesa em 2015, mas deu cobertura a compromissos assumidos em 2015 e que transitaram para 2016.

Esta forma de contabilização foi proposta pela DGO, tendo sido obtidas as autorizações superiores.

Informa-se ainda que em 31/12/2014 o IPO de Coimbra tinha aplicado em CEDIC's o valor de 26.500.000 €, valor este destinado a executar o Plano de Investimentos Plurianual aprovado superiormente.

Com os melhores cumprimentos,

Pel'O Conselho de Administração

Dr. Manuel António L. Silva
Presidente
IPO de Coimbra Francisco Gentil, EPE
Av. Bissaya Barreto, 98, 3000-075 Coimbra, PORTUGAL
Tel: 239 400 221 Fax:+351 239 484 317

REPÚBLICA PORTUGUESA SAÚDE SNS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE OECI CHKS

PENSE ANTES DE IMPRIMIR

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17062/2016
2016/11/22

INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE LISBOA FRANCISCO GENTIL, E.P.E.

Conselho de Administração

Exma. Senhora
Dr.ª Ana Furtado
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/Refª	Data	N/Refª	Data
		CA-212	21-11-2016

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015

O IPOLFG, EPE integrou o perímetro do Orçamento do Estado em 2015, no âmbito da codificação como Entidade Pública Reclassificada.

No primeiro orçamento financeiro submetido à Direcção-Geral do Orçamento (DGO), o IPOLFG solicitou esclarecimentos àquela entidade, relativamente à inscrição da verba específica de 5.700.000,00€, atribuída em Adenda ao Contrato-Programa de 2014, recebida nesse mesmo ano, e consignada contratualmente à aquisição de dois aceleradores lineares - processo que se encontrava, nessa data, no Tribunal de Contas para obtenção de Visto Prévio.

O Despacho conjunto do Ministério das Finanças e da Saúde, datado de Agosto 2014, a autorizar a referida aquisição, já previa a realização da despesa e a assunção de compromissos no ano económico de 2015, não obstante o recebimento em tesouraria em 2014.

Orçamentalmente, a inscrição deste investimento na Despesa obriga à inscrição de igual montante na receita. Nesse pressuposto, a 5ª Delegação da DGO deu orientações formais ao IPOLFG para inscrever esta verba no capítulo 11 – Ativos Financeiros, originando um saldo orçamental negativo, que seria posteriormente autorizado pela DGO no sistema SOE (Sistema do Orçamento do Estado).

Em 4 de Setembro de2014, a 5ª Delegação da DGO comunicou ao IPOLFG que:

> *"Conforme solicitado, foi levantada em SOE a validação da regra do equilíbrio orçamental. Deste modo pode registar informaticamente na vossa proposta de orçamento para 2015 Receita não efetiva (saldos, ativos ou passivos financeiros) para financiamento de Despesa efectiva.*
> *Contudo, agradeço que tal facto seja detalhadamente explicado na memória justificativa."*

INSTITUTO PORTUGUÊS DE ONCOLOGIA DE LISBOA FRANCISCO GENTIL, E.P.E.

Conselho de Administração

Dando cumprimento à orientação recebida, o IPOLFG EPE inscreveu na memória justificativa ao Capítulo 11 da Receita, entregue com a proposta de orçamento para 2015 o seguinte:

> *"Inclui a verba de 5.700.000,00 euros que se destina à aquisição de dois aceleradores lineares - processo atualmente no Tribunal de Contas para obtenção de Visto Prévio.*
> *Verba atribuída em Adenda ao Contrato-Programa de 2014 e que o IPOL consignará a este investimento (transitando em "saldo de gerência"), com os encargos financeiros*
> *do investimento a serem suportados em 2015, dada a complexidade e morosidade inerentes à instalação destes equipamentos. O Despacho de autorização dos Ministérios das Finanças e da Saúde de Agosto 2014, prevê a realização da despesa e a assunção de compromissos no ano económico de 2015."*

Pelo exposto, consideramos fundamentada a inscrição efectuada no Orçamento de 2015, em concordância e obediência com as orientações da DGO.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho de Administração

Francisco Ramos

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : jacinta.dias@asf.com.pt
Data/hora    : 2016-11-17 12:02:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 16879/2016
Data/hora    : 2016-11-17 12:52:15
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 1
Anexos       : image001.jpg
**********************************************************************************
```

De: Maria Jacinta Dias [mailto:jacinta.dias@asf.com.pt]
Enviada: 17 de novembro de 2016 12:02
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Maria de Nazaré Esparteiro Barroso <mnbarroso@asf.com.pt>; Francisco Moledo <FranciscoMoledo@tcontas.pt>; Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>
Assunto: RE: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro - Fundo de Garantia Automóvel

Bom Dia,
Em resposta ao v/ e-mail infra informamos o seguinte:
O FGA em 2015 adquiriu um imóvel no valor de 17.955.668,67 euros com a finalidade de obtenção de rendimentos aliás o FGA tem o imóvel arrendado recebendo uma renda mensal pelo mesmo.
O imóvel foi reconhecido em POCP como investimentos financeiros na conta 414 – Investimentos em imóveis. (em SNC AP seria uma Propriedade de Investimento)
Assim, também classificámos a aquisição do imóvel no agrupamento 09 - Ativos Financeiros, porque se tratou de um investimento financeiro (está previsto na politica de investimentos do FGA) e não de uma aquisição para ser utilizado na produção de bens e serviços.
Ficamos como nos cumpre, ao vosso dispor, para o que entenderem necessário.
Com os melhores cumprimentos.

Maria Jacinta Dias
Diretora do Departamento Financeiro

ASF
Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

Av. da República, n.º 76 - 6.º, 1600-205 Lisboa
+351 21 790 31 30 / +351 91 460 64 86
jacinta.dias@asf.com.pt

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : Geral@Estamo.pt
Data/hora    : 2016-11-21 17:25:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17048/2016
Data/hora    : 2016-11-22 08:43:59
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 1
Anexos       : image001.png
**********************************************************************************
```

De: Estamo [mailto:Geral@Estamo.pt]
Enviada: 21 de novembro de 2016 17:25
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Estamo <Geral@Estamo.pt>
Assunto: RE: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro

Exma. Senhora Dra. Ana Furtado,
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas - Direção Geral
Departamento de Auditoria I

A ESTAMO – Participações Imobiliárias, S.A., notificada, em 16.11.2016, para apresentar alegações referentes ao Ponto 9.1. do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, vem confirmar a afirmação do Tribunal de Contas, constatando ter havido um lapso de classificação das despesas associadas à amortização de empréstimo de suprimentos, que em 2015 atingiram o montante total de € 70.600.505,99, tendo sido classificado com Ativo Financeiro, em vez de Passivo Financeiro. Aliás cumpre ainda constatar que a própria previsão orçamental de suprimentos a pagar ao logo do ano 2015, foi igualmente classificada incorretamente como Ativo Financeiro, ao invés de Passivo Financeiro. A classificação do executado terá assim, seguido, a classificação incorreta do valor orçado.

Tratando-se do primeiro ano em que a ESTAMO foi incluída no Perímetro da Consolidação Pública e que a respetiva contabilização era efetuada em regime de Outsorcing, verificou-se, na realidade, o erro por vós apontado na classificação deste tipo de despesa por motivos de interpretação incorreta, pela empresa de contabilidade, do tipo de suprimento em causa – pago como amortização de dívida, e não como suprimento concedido.

Francisco Cal
Presidente

ESTAMO

Av. Defensores de Chaves, nº 6 – 4º
1049-063 Lisboa
Telef.: +351 217 802 090
Fax.: +351 217 950 521

```
*****************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
-----------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
-----------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : sec.vca@chlc.min-saude.pt
Data/hora    : 2016-11-17 18:01:00
-----------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 16908/2016
Data/hora    : 2016-11-18 10:25:51
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 7
Anexos       : image001.jpg;image003.jpg;Circular_Informativa_19_2015.pdf;TC.pdf;Oficio 680_CA.pdf;image005.jpg;image006.jpg
*****************************************************************************
```

De: Secretariado CA – José Augusto [mailto:sec.vca@chlc.min-saude.pt]
Enviada: 17 de novembro de 2016 18:01
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Assunto: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro

Exma. Senhora
Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas
Direção Geral Departamento Auditoria I

Junto se envia oficio 680/CA em resposta ao solicitado no mail infra.

Com os melhores cumprimentos

O Conselho de Administração do CHLC, EPE

REPÚBLICA PORTUGUESA
SAÚDE

SNS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

CENTRO HOSPITALAR DE LISBOA CENTRAL EPE
CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Exma. Senhora
Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas - Direção Geral
Departamento de Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA Nº: 680/CA	DATA 17.11.2016

Assunto: Parecer sobre a CGE 2015 – Ponto 9.1 Património Financeiro

Na elaboração do Orçamento para o ano de 2015, o valor referente ao Fundo de Compensação de Trabalho foi classificado na conta económica 01.03.10 – Outras despesas de segurança social- de acordo com a circular informativa nº 19/2015/UOC/ACSS (em anexo).

O valor em causa, é de 40.299,83 €uros, tendo sido classificado na rubrica 41541 – Investimentos financeiros- de acordo com o POCMS.

Estamos disponíveis para qualquer outro esclarecimento adicional, caso seja necessário.

Com os melhores cumprimentos.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Escoval (Professora Doutora)

1/1

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17244/2016
2016/11/24

ERSE
ENTIDADE REGULADORA
DOS SERVIÇOS ENERGÉTICOS

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área I
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 21 de novembro de 2016
Ref: E-DAG/2016/641/VR/mjl

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro

Excelentíssimo Senhor,

Sobre o assunto em epígrafe e na sequência da V. Comunicação de 16 de novembro de 2016 (Registo n.º 31937/2016-DAI), informamos que o montante subscrito pela ERSE em 2015 do Fundo de Compensação do Trabalho, que ascendeu a 1.302,36€, foi classificado como despesas com pessoal, tendo por referência as instruções que a Direção-Geral do Orçamento endereçou sobre esta matéria à ACSS.

Disponíveis para qualquer esclarecimento adicional, apresentamos a V.Exa. os melhores cumprimentos, também pessoais,

Alexandre Silva Santos
Administrador

Papel reciclado A madeira utilizada no fabrico da pasta deste papel provém de florestas geridas de forma responsável e sustentada.

Edifício Restelo
Rua Dom Cristóvão da Gama, 1
1400-113 Lisboa
PORTUGAL

Tel: +351 213 033 200
Fax: +351 213 033 201
erse@erse.pt
www.erse.pt

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : bsantos@hgo.min-saude.pt
Data/hora    : 2016-11-24 12:48:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17277/2016
Data/hora    : 2016-11-24 13:20:31
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 8
Anexos       : image001.jpg;image002.jpg;image003.jpg;image004.jpg;image005.jpg;image006.jpg;image007.jpg;image008.jpg
**********************************************************************************
```

De: Bruno Santos [mailto:bsantos@hgo.min-saude.pt]
Enviada: 24 de novembro de 2016 12:48
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Secretariado Conselho de Administração <secretariado.ca@hgo.min-saude.pt>; Gonçalo Silva Raimundo <goncalo.raimundo@hgo.min-saude.pt>
Assunto: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro

Exma. Senhora
Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas

Conforme informação remetida a V. Exas, em 02 de Março de 2016, informamos que houve um lapso da nossa parte, na inserção das contas orçamentais no reporte de 2015. Após análise da circular normativa 19/2015 remetida pela ACSS, procedeu-se à respetiva correção, sendo que na execução de 2016, esta situação encontra-se regularizada.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho de Administração

REPÚBLICA PORTUGUESA
SAÚDE
SNS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE
Hospital Garcia de Orta
CHKS

HOSPITAL GARCIA DE ORTA, EPE

Av. Torrado da Silva, 2805-267 Almada, Portugal
TEL +351 21 272 72 02/01/00 FAX +351 21 272 72 34 **EMAIL**: conselho.administracao@hgo.min-saude.pt

www.hgo.pt

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17247/2016
2016/11/24

ARSENAL do ALFEITE

Exm.ª Senhor Juiz Conselheiro
José Fernandes Farinha Tavares
Dig.mo Diretor Geral
do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/ Ref. *Your ref.*	N/Ref. *Our ref.* 10808	Data *Date* 22 NOV. 2016

ASSUNTO: *Subject* **Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro**
Exercício do direito de contraditório

Exmo. Senhor Diretor-Geral, Senhor Juiz Conselheiro José Tavares,

1. Em cumprimento de despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área I, exarado no processo relativo ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado referente a 2015, esta empresa pública foi notificada, através do correio eletrónico de 16 de novembro de 2016 de que anexamos cópia, que incluía o anexo designado como PF 9.1.21 Contrad CHLC AF HGO ERSE CMVM.pdf, para até ao dia 22 de novembro 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 que tiver por convenientes relativamente ao documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 referido em epígrafe e cujos pontos pertinentes se anexam*".

2. No documento anexo referia-se com relevo para esta empresa pública "*foram identificadas situações de omissão e de classificação de despesas associadas a ativos financeiros noutros agrupamentos da despesa que provocaram uma subvalorização da rubrica de ativos financeiros e totalizaram o valor de € 1 M:*
   - *Centro Hospitalar de Lisboa Central, Arsenal do Alfeite, Hospital Garcia da Orta, Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos e Comissão do Mercado de Valores Mobiliários: registaram as despesas associadas à subscrição de unidades de participação do Fundo de Compensação do Trabalho como despesas com o pessoal*".

3. Indicava-se, ainda, a existência de "*uma circular informativa pela ACSS decorrente de instruções da DGO*".

4. Julga-se que o indicado na página 1 do ficheiro enviado através do correio eletrónico de 16 de novembro de 2016 não respeita a esta empresa pública.

Arsenal do Alfeite, S. A.
Alfeite
2810-001 Almada
Tel: (+351) 21 095 08 00
Fax: (+351) 21 095 08 73
NIPC / nº de matrícula na CRPC Almada: 508 881 048
Capital Social : € 32.400.000,00

ARSENAL DO ALFEITE

5. As regras relativas à organização, elaboração, apresentação, discussão e votação das contas do Estado, incluindo a da segurança social, encontram-se previstas na Lei de Enquadramento Orçamental aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na sua redacção atual, mantidas em vigor pelo n.º 2 do art.º 7.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, no que se refere ao controlo e às contas – isto é, os art.º 58.º e seguintes e art.º 73.º e seguintes.

6. Prevê o art.º 58.º que *"a execução do Orçamento do Estado fica sujeita a controlo, nos termos da presente lei e da demais legislação aplicável, o qual tem por objeto a verificação da legalidade e da regularidade financeira das receitas e das despesas públicas, bem como a apreciação da boa gestão dos dinheiros e outros ativos públicos e da dívida pública"*.

7. Para este efeito *"os serviços ou instituições responsáveis pela execução orçamental e os respetivos serviços de orçamento e de contabilidade pública elaboram, organizam e mantêm em funcionamento sistemas e procedimentos de controlo interno das operações de execução do Orçamento, os quais poderão envolver, nos casos em que tal se justifique, o recurso a serviços de empresas de auditoria"* (art.º 58.º n.º 5).

8. Neste âmbito esta empresa pública procura classificar adequadamente as suas receitas e despesas de acordo com o previsto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, que aprovou o regime dos Códigos de Classificação Económica das Receitas e Despesas Públicas, na sua redação atual resultante do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril.

9. Assim classificou a entrega a que é obrigada enquanto entidade empregadora, no valor de 1.842,70€ em 2015, relativa ao Fundo de Compensação do Trabalho como Despesa corrente, Despesa com o pessoal, Segurança Social, Contribuições para a segurança social (01010305).

10. Relacionado com esta matéria é o correio eletrónico enviado ao Departamento de Auditoria I do Tribunal de Contas a 11 de março de 2016 (em anexo) através do qual a Arsenal do Alfeite, SA, enviou informação sobre os elementos constitutivos do seu património financeiro, conforme instruções do Tribunal Contas n.º 1/2008 - 2.ª Secção, publicadas no Diário da República, II Série, de 9 de dezembro de 2008, através de ficheiro Excel incluindo Modelo 1 referente a "Relação das acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas e em instituições internacionais de que Portugal seja membro e dos títulos de participação, das

ARSENAL DO ALFEITE

obrigações, dos títulos de dívida pública e das participações em fundos, designadamente de investimento".

11. Neste Modelo 1 identificou, além de diversos títulos de dívida pública, o Fundo de Compensação do Trabalho no valor de 1.842,70€ respeitante a 2015, que adicionado ao valor de 354,35€ existente em 31 de dezembro de 2014, levou a que em 31 de dezembro de 2015 se indicasse o valor de 2.197,05€ (como indicado de seguida e em anexo):

IDENTIFICAÇÃO DOS TÍTULOS					EM 31 DE DEZEMBRO DE 2014			VARIAÇÕES, DESPESAS E RECEITAS DO ANO DE 2015						EM 31 DE DEZEMBRO
Tipo	Designação	Entidade emitente	Prazo	Moeda	Quantidade	Valor nominal		Quantidade	Natureza da variação	Base legal	Despesa/receita			Quantidade
						Unitário	Global				Natureza	Montante	Classif.	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Título de dívida pública	CEDIC 21791	IGCP	0.22	EUR			1 000 000.00				Reembolso	1 000 000.00		
											Juros	408.16	060301	
(...)														
Fundo de compensação do trabalho	2015-01 A 2016-12	FCT		EUR	288.30116	1.2291	354.35	1 714.0091	Subscrição		Subscrição	1 842.70	010305	2 002.3103

		1,097258

12. Também no Relatório e Contas desta empresa referente ao ano de 2015, no anexo referente às demonstrações financeiras (n.º 10, pág. 107) este valor foi indicado de forma clara:

Em 31 de dezembro de 2015 e em 31 de dezembro de 2014, a Empresa tinha as seguintes participações financeiras:

	2015	2014
Participação associativa - Relacre	500,00	500,00
Fundo de compensação do trabalho	2.197,05	354,35
	2 697,05	854,35

13. A Circular Informativa nº 19/2015/DFI/UOC/ACSS, datada de 11-06-2015, com o assunto "Fundo de Compensação do Trabalho", em anexo, a que julgamos faz referência a notificação do Departamento de Auditoria I do Tribunal de Contas, refere, de forma equívoca, que "*na sequência da circular normativa da ACSS nº 2 /2014 de 3 janeiro, divulgam-se as instruções da Direção-Geral do Orçamento para o registo orçamental do Fundo de Compensação do Trabalho:*

ARSENAL do ALFEITE

- *Entende-se que o pagamento para o FGCT reveste a natureza de despesas com pessoal, uma vez que corresponde a um encargo de carater obrigatório resultante da efetiva prestação de trabalho e sendo calculado sobre retribuição mensal do trabalhador. Assim, a contabilização da despesa deve ser registada na rubrica de classificação económica 01.03.10 - "Outras despesas de segurança social", devendo a mesma ficar individualizada em alínea própria com o nome do Fundo.*
- *Quanto à devolução do saldo da conta do respetivo trabalhador que cessa o contrato e a eventual valorização positiva, que toma forma de reembolso entregue pelo Fundo à entidade empregadora que depois terá de o usar para a compensação por cessação de funções ao trabalhador cujo contrato termina (artigo 34 da Lei 70/2013 de 30 de Agosto), deve seguir-se a seguinte contabilização:*

  a. O reembolso à entidade empregadora proveniente do Fundo deverá ser registado como receita de transferência corrente, proveniente da Segurança Social uma vez que os Fundos (FCT e FGCT) são geridos pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I. P. (IGFCSS, I. P.) e Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P. (IGFSS, I. P.), respetivamente: 06.06.04 - Segurança social - Outras transferências, devendo a mesma ficar individualizada em alínea própria com o nome do Fundo (...)".

14. Solicitámos esclarecimento da Direção-Geral do Orçamento (DGO) quanto à rubrica adequada, designadamente para classificação futura, não se tendo, ainda, logrado obter o conveniente esclarecimento (ver anexo, resposta da DGO, e nosso último pedido de esclarecimento, ainda sem resposta).

15. Ora, reapreciada a classificação efetuada da despesa, admitimos que as entregas para o Fundo de Compensação do Trabalho, que são convertidas em unidades de participação do fundo, e a que somos obrigados enquanto entidade empregadora, poderá ser classificado como ativo financeiro dado que apesar de dizer respeito a despesas com o pessoal pode ocorrer o reembolso à entidade empregadora do saldo da conta de registo individualizado dos seus trabalhadores, sendo considerado rendimento para efeitos fiscais, por cessação do contrato de trabalho.

16. Assim, admitimos que este valor deveria ter sido classificado como Despesa de capital, Ativo Financeiro (09), em rubrica adequada, solicitando-se que a irregularidade seja relevada tendo em conta o relativo reduzido valor em causa (1.842,70€) e a equivocidade da matéria, como demonstra a citada Circular

ARSENAL DO ALFEITE

Informativa nº 19/2015/DFI/UOC/ACSS, datada de 11-06-2015, e a posição da Direção-Geral do Orçamento quanto ao nosso pedido de esclarecimentos, sendo esta a primeira vez que a esta empresa pública o Tribunal de Contas se refere a esta matéria (que nunca foi igualmente objeto de recomendação ou censura por parte de qualquer órgão de controlo, interno ou externo).

17. Em 2016 a classificação em causa será revista em função do que resultar do Parecer do Tribunal de Contas e da sua assunção por parte da Direção-Geral do Orçamento.

Com os melhores cumprimentos, a mais elevada consideração

A Presidente do Conselho de Administração

Andreia Fernandes Ventura

Anexo:

1. correio eletrónico de 16 de novembro de 2016, incluindo respetivo anexo PF 9.1.21 Contrad CHLC AF HGO ERSE CMVM.pdf;
2. correio eletrónico enviado ao Departamento de Auditoria I do Tribunal de Contas a 11 de março de 2016, incluindo respetivo ficheiro Excel anexo;
3. Circular Informativa nº 19/2015/DFI/UOC/ACSS, datada de 11-06-2015;
4. correio eletrónico trocado com a Direção-Geral do Orçamento sobre esta matéria.

Arsenal do Alfeite, S. A.
Base Naval de Lisboa
2810-027 Almada
Tel: (+351) 21 095 08 00
Fax: (+351) 21 095 08 73
NIPC: 508 881 048
Capital Social : € 32.400.000,00

CMVM

VICE-PRESIDENTE

Refª: 312/GCA/2016/23467
Por protocolo
Previamente enviado para o e-mail: AnaFurtado@tcontas.pt

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17396/2016
2016/11/25

Ex.ma Senhora
Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas - Direção Geral
Departamento de Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa - Portugal

Lisboa, 25 de novembro de 2016

Assunto: Parecer sobre a CGE 2015 - Ponto 9.1 Património Financeiro | Exercício do contraditório

Ex.ma Senhora,
Cara Dr: Ana Furtado,

Em resposta à solicitação de V. Exas de 16.11.2016, por *email*, que desde já agradecemos, é nosso entendimento que as questões levantadas pelo Tribunal de Contas no que respeita a uma eventual subvalorização da rubrica de ativos financeiros decorrente da classificação, na ótica da Conta Geral do Estado, das despesas associadas à subscrição de unidades de participação do Fundo de Compensação do Trabalho como despesas com o pessoal, se podem prender com as diferentes óticas de apresentação de contas a que a CMVM se encontra sujeita: a ótica da Conta Geral do Estado e a do Sistema de Normalização Contabilística.

Com efeito:

Na ótica da despesa pública, e tendo em consideração o definido no Regime Jurídico dos Códigos de Classificação Económica das Receitas e das Despesas Públicas (DL nº 26/2002, de 14 de fevereiro), que se transcreve por facilidade, a CMVM integrou as respetivas subscrições como despesas com pessoal:

01.00.00 — «Despesas com o pessoal».— Neste agrupamento devem considerar-se todas as espécies de remunerações principais, de abonos acessórios e de compensações que, necessariamente, requeiram processamento nominalmente individualizado e que, de forma transitória ou permanente, sejam satisfeitos pela Administração, tanto aos seus funcionários e agentes como aos indivíduos que, embora não tendo essa qualidade, prestem, contudo, serviço ao Estado nos estritos termos de contratos a termo, em regime de tarefa ou de avença. Compreendem-se, também, no âmbito deste agrupamento, as despesas que o Estado, como entidade patronal, suporta com o esquema de segurança social dos seus funcionários.

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
25 NOV 2016
RECEPÇÃO

Sede: Rua Laura Alves- n.º 4 – Apartado 14258 – 1064-003 | Lisboa | Tel.: +351 213 177 000 | Fax: +351 213 537 077
Delegação: Rua Dr. Alfredo Magalhães, 8 – 5º – 4000-061 Porto | Tel.: +351 222 084 402 | Fax: +351 222 084 [illegible]
E-mail: cmvm@cmvm.pt | www.cmvm.pt | NIPC: 502 549 254

CMVM

VICE-PRESIDENTE

Refª: 312/GCA/2016/23467
Por protocolo
Previamente enviado para o e-mail: AnaFurtado@tcontas.pt

Para o efeito, consideram-se «Remunerações principais» todas aquelas que são pagas como forma principal de rendimento dos funcionários, de que são exemplos, entre outras: vencimentos, salários, gratificações certas e pensões".

Por «Abonos acessórios» entende-se, de um modo geral, os que são atribuídos como contrapartida de certa situação, esforço ou responsabilidade especial, tais como gratificações variáveis, suplementos e prémios, despesas de representação, horas extraordinárias, abonos para falhas, ajudas de custo, etc.

Como subagrupamentos das «Despesas com o pessoal» têm-se:

Códigos Subagrupamentos

01.01.00 *«Remunerações certas e permanentes».*

01.02.00 *«Abonos variáveis ou eventuais».*

01.03.00 *«Segurança social».*

E ainda mais especificamente, considerando que se trata de contribuições da entidade empregadora para veículos da Segurança Social:

01.03.05 — «Contribuições para a segurança social».— Engloba as despesas com o pagamento pelo Estado, como entidade patronal, de quotas ou contribuições para organismos dependentes da segurança social, bem como as despesas com a concessão de subsídios à Caixa Geral de Aposentações.

Esta foi pois a classificação económica atribuída pela CMVM no âmbito da despesa pública, a qual está representada na apresentação da Conta Geral do Estado de 2015 em apreciação no parecer do Tribunal de Contas.

No que respeita ao enquadramento contabilístico dos dois fundos relevantes, ligados à Segurança Social, FCT e FGCT, na ótica do Sistema de Normalização Contabilística, a CMVM entende o seguinte:

Quanto ao Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho não há qualquer divergência, pois trata-se de uma contribuição da entidade empregadora, não recuperável no futuro, sendo portanto tratada como "Gastos com o Pessoal". Desde Outubro de 2013 até Outubro de 2016, a CMVM contribuiu para este fundo com um total de €1 871,58. O mesmo não se passa com o Fundo de Compensação do Trabalho que, sendo recuperável (total ou parcialmente, corrigido de posteriores variações de valorização) quando o trabalhador cessa o seu contrato de trabalho, configura uma aplicação financeira de longo prazo registada nas Demonstrações Financeiras na rubrica de Investimentos Financeiros. A posição do investimento até 30 de Outubro do ano corrente está evidenciada na Posição das Unidades de Participação obtidas por consulta ao *site* do fundo:

Sede: Rua Laura Alves- n.º 4 – Apartado 14258 – 1064-003 | Lisboa | Tel.: +351 213 177 000 | Fax: +351 213 537 077
Delegação: Rua Dr. Alfredo Magalhães, 8 – 5º – 4000-061 Porto | Tel.: +351 222 084 402 | Fax: +351 222 084 301
E-mail: cmvm@cmvm.pt | www.cmvm.pt | NIPC: 502 549 254

CMVM

VICE-PRESIDENTE

Refª: 312/GCA/2016/23467
Por protocolo
Previamente enviado para o e-mail: AnaFurtado@tcontas.pt

Nº UP's:	21 790,39556
Cotação UP:	€1,02814
Saldo:	€22 403,58

Saliente-se que este entendimento logrou aprovação dos auditores externos e da Comissão de Fiscalização.

Por outro lado, salienta-se que, tanto nos dados constantes no Modelo 1 (em anexo) como no Anexo às Demonstrações Financeiras de 2015, ambos em poder do Tribunal de Contas, estão bem evidenciados os critérios de tratamento contabilístico do Fundo de Compensação do Trabalho.

Com os meus melhores cumprimentos,

Gabriela Figueiredo Dias

Anexo: Modelo 1

Sede: Rua Laura Alves- n.º 4 – Apartado 14258 – 1064-003 | Lisboa | Tel.: +351 213 177 000 | Fax: +351 213 537 077
Delegação: Rua Dr. Alfredo Magalhães, 8 – 5º – 4000-061 Porto | Tel.: +351 222 084 402 | Fax: +351 222 084 301
E-mail: cmvm@cmvm.pt | www.cmvm.pt | NIPC: 502 549 254

a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 1974 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 1 - ofício n.º 109 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : lurdes.santos@parvalorem.pt
Data/hora    : 2016-11-15 11:01:00
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 16671/2016
Data/hora    : 2016-11-15 11:10:25
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 2
Anexos       : ADM113 Parecer sobre CGE 2015_ caixa  saldos das receitas e da despesas orçamentais relativas ao BPN_ 2016.11.14.pdf;ima
**********************************************************************************
```

De: MARIA DE LURDES CARVALHO B. MARQUES DOS SANTOS [mailto:lurdes.santos@parvalorem.pt]
Enviada: 15 de novembro de 2016 11:01
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>; Antonio Marta <AntonioMarta@tcontas.pt>; Francisco Moledo <FranciscoMoledo@tcontas.pt>; Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>
Cc: Francisco Domingos Ribeiro Nogueira Leite <Francisco.NogueiraLeite@parvalorem.pt>; Bruno Raposo de Castro Henriques <bruno.castrohenriques@parvalorem.pt>; MARIA PAULA POCAS RODRIGUES <paula.pocas@parvalorem.pt>; JOSE DA SILVA JESUS FERREIRA <Jose.Ferreira@parvalorem.pt>
Assunto: FW: Parecer sobre a CGE 2015 – Caixa "Saldos das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN"
Importância: Alta

Exmos Senhores,

Incumbiu-me o CA da Parvalorem de remeter a V.Exas. resposta ao solicitado no email infra.

Atenciosamente,

Melhores cumprimentos,

Maria de Lurdes Santos
Secretária do Presidente do Conselho Administração

parvalorem

Tel.: +351 213 117 811 - Ext.: 215 811 - Fax: +351 213 530 634
Edifício Monumental
Av. Fontes Pereira de Melo, Nº 51 – 5º Piso
1050-120 LISBOA

parvalorem

Exma Senhora
Dra. Ana Furtado
Digma. Auditora Coordenadora
TRIBUNAL DE CONTAS
Deptº de Auditoria I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Ref.ª: ADM113/j.f./16

Lisboa, 14 de Novembro de 2016

Assunto: **Parecer sobre a Contra Geral do Estado de 2015 – Caixa "Saldos das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN"**

Exmos Senhores,

No seguimento do vosso email do dia 9 do corrente, sobre o assunto supra mencionado, somos a informar o seguinte:

Pontos 1, 2 e 4.2 – Os montantes relativos às sociedades veículo do ex-BPN (doravante PAR's), estão corretos. Relativamente ao texto é mencionado na pág. 8 que, e passamos a citar:

"A redução da dívida em € 439,9 M decorreu das amortizações efetuadas pelas sociedades, em grande medida com recurso a empréstimos da DGTF".

As PAR's efetuaram em 2015 uma amortização extraordinária no montante de 150 milhões de euros, com recurso a receita própria. É por isso nossa opinião de que o texto deve ser ligeiramente alterado, para evidenciar o grande esforço efetuado pelas PAR's:

"A redução da dívida em € 439,4 M decorreu das amortizações efetuadas pelas sociedades, com recurso a empréstimos da DGTF, € 290 M, (66%) e utilização da sua receita própria € 149,4 M, (34%)."

parvalorem

Ponto 6 – Nada a assinalar;

Ponto 7 – Nada a assinalar;

Ponto 8.2 – Nada a assinalar;

Caixa BPN e caixa Apoios ao setor financeiro – Neste capítulo não foram identificadas situações a corrigir/alterar, relacionadas com as receitas e despesas das PAR's. Há no entanto a salientar que existem alguns montantes na coluna "BPN", quadros 1 e 2, cujo suporte cremos ser da competência da DGTF.

Mais informamos de que Ofício de idêntica natureza e conteúdo foi remetido oportunamente pelo S. Exa. O Secretário de Estado Adjunto do Tesouro e Finanças através do Ofício n.º 4754/2016, datado de 14-11-2016 ao Conselho de Administração da Parvalorem que mereceu igualmente uma resposta nos termos atrás referidos.

Estamos ao dispor para qualquer esclarecimento complementar.

Melhores cumprimentos,

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Maria Paula Poças
Administradora

Francisco Nogueira Leite
Presidente do Conselho de Administração

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

21.NOV16 01975

Exmo. Senhor
Diretor-geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	15/11/2016	ENT.: 6704 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2015 - pontos: 9.2 - Património Imobiliário

Excelência,

Encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de enviar o pronunciamento parcial deste Ministério por via do ofício n.º111/GEPO/DIRC/2016 da Direcção-Geral do Orçamento, que se anexa, mais pressupondo que as demais entidades a quem foram enviadas os anteprojetos, responderão diretamente a esse Tribunal.

Com os melhores cumprimentos

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: SEATF e SEO

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

DGOrçamento

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-45 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	
Email nº31091/DAII	*9 nov 2016*	**Ofício n.º** 111/GEPO/DIRC/2016	*21 nov 2016*
		Processo SGD: *P12068/2016*	Ref.ª Emissor:
		Temática: *Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo*	

Assunto: Parecer sobre a CGE 2015 – 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 o seguinte:

9.2.2.2 Operações Imobiliárias | Resultado do exame – pág.5 (*1.º§*)

As receitas contabilizadas no "Capítulo 09 – Venda de bens de investimento", no valor de 124 M€, apenas se referem ao somatório dos três primeiros grupos desse capítulo (09.01;09.02 e 09.03), excluindo da análise o montante de 71 M€ registado no último grupo ("09.04 – Outros bens de investimento"). Efetivamente, o ponto "III.5. Património Imobiliário Público" do Relatório da CGE2015, da responsabilidade da DGTF, só refere a receita daquela entidade;

9.2.2.2 Operações Imobiliárias | Resultado do exame – pág.6 (*1.º§*)

No Relatório da CGE2015, no ponto "III.1.1.1.4. Receita não Fiscal," é feita a referência às outras receitas mais significativas registadas neste capítulo da receita, embora não se apresentando uma análise com um nível de detalhe similar ao que a DGTF exibe na administração das suas receitas;

9.2.2.2 Operações Imobiliárias | Resultado do exame – pág.7 (*2.º§*)

A Direção-Geral do Orçamento (DGO) faz o acompanhamento regular das receitas em causa, com vista à verificação da normalidade dos registos efetuados e, sempre que se justifique, à promoção da respetiva correção;

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt
http://www.dgo.pt
http://online.dgo.pt/servicosonline/Trackit.aspx
(Serviço de Apoio)

9.2.3.2 Princípio da Onerosidade| Resultado do exame – pág.10 (*3.º§*)

No âmbito da auditoria à atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), a DGO enviou ao Tribunal de Contas o ofício nº41/GEPO/DIRC/2016, de 16 de junho, de que se transcreve o seguinte extrato: *"A nota técnica "Principio da onerosidade-Processo e Contabilização orçamental e financeira em digrafia" que é citada foi preparada por esta Direção-Geral numa fase em que o orçamento do capítulo 60 do Ministério das Finanças para 2014 se encontrava aprovado e, destinou-se a transmitir instruções de contabilização que deveriam ser executadas por parte da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), no que se refere ao capítulo 60, assim como por parte de outras entidades intervenientes no processo/circuito do princípio da onerosidade, nomeadamente, o Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP). Assim, aquela Nota foi divulgada à DGTF em junho de 2014, mas deixou, desde logo, evidenciada a necessidade de alteração da operacionalização da atribuição de parte da receita ao FRCP, nomeadamente, através de transferências do Orçamento de Estado (OE)"*;

9.2.4.2 Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial| Resultado do exame – pág.12 (2º item do *3.º§*)

No que respeita à divulgação de procedimentos a adotar pelos serviços e fundos autónomos para a contabilização das aplicações em títulos da dívida pública, considera-se essa falta suprida, em 2015, com a inclusão de instruções na Circular Série A n.º 1379[1], designadamente, nos pontos 69 a 75, no sentido da contabilização, em despesa e receita orçamental, da subscrição e reembolsos (respetivamente) de CEDIC.

O entendimento da DGO fundamenta-se com o DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, que aprovou o classificador económico de receitas e despesas públicas, nomeadamente no que diz respeito à natureza dos CEDIC[2]. Trat-se de títulos cujos atributos se afigura enquadrarem-se em "*aplicações financeiras de prazo inferior a um ano, nomeadamente os bilhetes do Tesouro, o papel comercial, as obrigações e títulos de participação, certificados de aforro, depósitos negociáveis, etc.*" conforme preconiza de forma clara o referido classificador[3].

Este procedimento procura ainda assegurar o cumprimento dos princípios da universalidade do Orçamento do Estado, o qual deve conter todas as receitas e despesas - assegurando que, desta forma, as verbas aplicadas tenham clara evidência orçamental -, e da regularidade financeira na cobrança de receita e na realização de despesa, que se traduz, designadamente, na existência de inscrição orçamental e de adequada classificação, a que acresce o correspondente cabimento, no caso da despesa.

---

[1] Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2016.

[2] Certificado Especial de Dívida Pública (CEDIC) – instrumento de dívida pública de curto prazo, com prazo para a maturidade compreendido entre um mês e um ano, para subscrição exclusiva por parte de investidores do setor público. Fonte: www.igcp.pt

[3] Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro – nota explicativa da classificação de receita R.11.02.00 – "Ativos financeiros – Títulos a curto prazo" e de despesa D.09.02.00 – "Ativos financeiros – Títulos a curto prazo" sobre as receitas/despesas provenientes de aplicações financeiras de curto prazo.

DGOrçamento

O cumprimento das instruções da DGO - registo em receita e despesa orçamental dos CEDIC, apenas no momento da subscrição e do respetivo reembolso - não se afigura ser incompatível com a leitura do saldo de disponibilidades da Classe 1 do balanço, sendo que as razões são conhecidas e podem ser expostas no anexo às demonstrações financeiras. Por outro lado, a referida classe de contas de ativos inclui estas e outras aplicações de tesouraria (de curto prazo), cuja clara relevação se torna importante inclusivamente numa lógica de consolidação e de transparência, no que se refere à apresentação da informação numa ótica orçamental.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt

http://www.dgo.pt
http://online .dgo.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

Assunto: Parecer sobre a CGE de 2015 - Património Imobiliário
Resposta da Direção-Geral do Tesouro e Finanças

Exmo. Senhor
Dr. Luis Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador

A pedido da Senhora Diretora-Geral e relativamente ao assunto mencionado em epígrafe, remete-se a V. Exa os comentários que o ponto 9.2. do 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, e no n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto:

Relativamente ao ponto 9.2.1., no seu relatório, e a propósito do inventário e balanço, o Tribunal de Contas (TC) formula desde logo um juízo crítico sobre a informação disponibilizada pelo Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), alegando que a mesma é insuficiente e incompleta, mormente por não conter elementos fundamentais para o pleno conhecimento dos imóveis, como sejam o valor patrimonial e a situação registal, concluindo dessa forma que "(...) a inventariação de imóveis do Estado e dos institutos públicos permanece incompleta e que a informação relativa ao inventário não é fiável."

Ora, no que se refere à alegada "pouca exigência" da DGTF relativamente ao critério seguido para considerar completos os registos introduzidos no SIIE, cabe também nesta sede reiterar, mais uma vez, que 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 da evolução negativa dos recursos humanos disponíveis e capacitados para fazer face a essa tarefa.

Com efeito, e como já foi por diversas vezes salientado 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 de imóveis disporem da totalidade da informação relevante sobre os imóveis ocupados, resultando daí a opção por não considerar uma série de campos de preenchimento obrigatório, designadamente o "valor patrimonial" e a "situação registal".

Por outro lado, há que levar em linha de conta que o património imobiliário inserido no domínio público do Estado se encontra dispensado de registo predial, pelo facto de se encontrar por lei subtraído ao comércio jurídico-privado, ao contrário do que sucede com o património imobiliário integrado no domínio privado do Estado ou próprio dos institutos públicos, que se encontra sujeito a registo, nos mesmos termos aplicáveis aos bens de particulares, salvo uma ou outra regra especial ou naquilo que seja contrário à natureza própria desse domínio, conforme resulta do disposto no artigo 1304.º do Código Civil.

Tal não significa, porém, que os imóveis do domínio público estejam fora do comércio jurídico, estando, sim, fora do comércio jurídico privado, enquanto não forem objeto de desclassificação ou desafetação da utilidade pública a que se encontram adstritos. Ou seja, os imóveis do domínio público, mesmo nessa condição, são passíveis de atos de gestão/administração/rentabilização de natureza, dimanação e conformação públicas.

Assim, os problemas que atualmente incidem sobre tais imóveis, também da titularidade do Estado, no que concerne aos procedimentos decorrentes da sua regularização jurídica (configuração geométrica, demarcação/delimitação e de ordem matricial) subsistem, independentemente de não estarem, por regra, sujeitos a registo predial. Com efeito, a sujeição ou não sujeição a registo predial, que se configura no ordenamento jurídico como mero ato de publicidade, não confere diferenciação física, sendo que a diferenciação jurídica existente é uma consequência e não um pressuposto do regime de dominialidade pública.

Nesta decorrência, estando perante imóveis da titularidade do Estado (sejam do domínio público ou do domínio privado, indisponível ou disponível), a regularização da respetiva situação jurídica pressupõe inevitavelmente a necessidade de casuisticamente validar a informação documental de base jurídica existente, com recurso à identificação, consulta, recolha e tratamento dos documentos/processos em suporte papel e do processamento dos dados recolhidos, designadamente para efeitos do trato sucessivo, e consequente confronto com a atual realidade física dos imóveis e dos prédios, o que muitas vezes só se alcança através de levantamentos topográficos in situ, atenta a inexistência de plantas, a fraca qualidade ou a não legibilidade das que existem.

Tal tarefa pressupõe a afetação em permanência de um contingente significativo de recursos humanos minimamente capacitados/qualificados, de que a DGTF manifestamente não dispõe, tendo em vista o tratamento sistémico e em rede da informação atualmente existente em suporte papel, para além dos custos associados aos trabalhos de campo, que não é possível nesta sede antecipar, inerentes aos diversos procedimentos associados à regularização de todo esse património.

Assim, sem prejuízo dos mecanismos existentes na lei que visam a celeridade na regularização jurídica destes imóveis, resulta clara a conclusão de que esse processo assume uma natureza extremamente complexa e morosa, não apenas em virtude da escassez de recursos humanos qualificados mas também devido à quantidade significativa de imóveis que carecem de intervenção, nalguns casos com grande especificidade, e ainda devido à necessária participação articulada de diferentes entidades (conservatórias, serviços de finanças, câmaras municipais, atuais entidades públicas sucessoras de entidades extintas, anteriores ocupantes de natureza pública ou privada) 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, e, por conseguinte, da própria inventariação do património imobiliário publico, relacionando-se antes com a dinâmica inerente à tarefa de regularização jurídica dos bens do Estado.

É ainda da maior oportunidade recordar, também neste contexto, que a obtenção e tratamento do valor patrimonial dos imóveis, eleita pelo TC como elemento ou condição essencial para o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos, para além de não cobrir uma boa parte da valorização desse património (note-se que não é taxativa a identificação matricial para os bens do domínio público) e de não traduzir em muitos casos o valor real dos imóveis, revela-se igualmente uma tarefa muito complexa e morosa, para a qual a DGTF não possui manifestamente recursos suficientes e adequados, em número e em preparação técnica, designadamente para poder processar, analisar e tratar toda a informação recolhida sobre o valor patrimonial dos imóveis em que o Estado, ou com outras designações equivalentes (a título meramente exemplificativo: Fazenda Pública, DGPatrimónio, Ministério da Guerra) figure como titular, bastando atentar que existem mais de 38.000 matrizes em nome do Estado Português, o que pode certamente não corresponder a uma verdadeira e real titularidade para todos os imóveis, necessitando por isso de uma aferição casuística.

Lembre-se, ademais, que a valorização dos imóveis no SIIE, em linha com o recomendado pelo TC, passa atualmente pela possibilidade de preenchimento cumulativo dos campos relativos ao valor patrimonial, valor contabilístico, valor de aquisição, valor de amortização, valor de avaliação, valor do terreno e valor da construção, sendo que tais campos ainda não são de preenchimento obrigatório, pelos motivos acima expostos, e apenas são editáveis por titulares e entidades gestoras dos imóveis.

Não obstante essa possibilidade de preenchimento cumulativo e simultâneo dos vários tipos de valor existentes, tem vindo a ser ponderada entre a DGTF e a DGO, no âmbito do projeto de implementação da Entidade Contabilística "Estado" (ECE) uma solução que passe pela adoção do Valor Patrimonial Tributário (VPT) como modalidade preferencial de valorização do património imobiliário público de natureza urbana, e em sede de balanço inicial, em linha aliás com o preceituado no novo Sistema de Normalização Contabilística já em vigor para a Administração Pública (SNC-AP), que recomenda o uso do VPT em caso de não ter havido aquisição onerosa do móvel.

De resto, e sem declinar as competências neste contexto que legalmente cabem à DGTF em matéria do inventário global do património imobiliário do Estado, cabe aqui recordar que, nos termos legais e regulamentares (vide o artigo 113.º,A, do DL 280/2007, bem como o ponto 4. do anexo à Portaria n.º 95/2009, de 29 de janeiro) o acompanhamento e o controlo da informação inserida no SIIE pelos diversos serviços, organismos públicos e demais entidades utilizadoras do sistema, associados a mecanismos ou procedimentos de validação dessa informação, é tarefa primariamente a desenvolver pelas respetivos serviços aderentes ao SIIE e pelas correspondentes unidade de gestão patrimonial (UGP).

Nesse contexto, o carregamento de registos dos imóveis no SIIE constitui na sua grande maioria uma atividade corrente das entidades ocupantes, considerando-se, à partida, os dados fidedignos, embora a DGTF tenha vindo a contribuir e concorrer de forma continuada para a consolidação acrescida e para a fiabilidade dos dados residentes no sistema, através da prática rotineira da verificação e atualização de certo tipo de dados no SIIE, ainda que tais práticas e rotinas sejam circunscritas e ocorram em simultâneo a outras ações decorrentes do exercício das competências da DGTF em matéria da gestão patrimonial.

Em concreto, essas práticas consubstanciam tarefas de análise e processamento efetivos da documentação e informação existentes nos processos dos imóveis, em suporte papel, única base instrumental da atual gestão patrimonial, ou na análise pontual de informação dos imóveis, para diferentes fins, oriunda do SIIE ou de outras fontes, tendo em vista a permanente consolidação e validação de informação no SIIE, dando-se adequado ênfase à propriedade dos imóveis.

Em jeito de nota final, e pese embora todas as condicionantes expostas, é de salientar que a DGTF tem vindo a tomar boa nota das sucessivas recomendações apontadas por esse Tribunal no sentido da melhoria da funcionalidade do SIIE e da necessidade da instituição de procedimentos de controlo da informação, reconhecendo que subsiste um défice quantitativo e sobretudo qualitativo na informação disponibilizada pelo Sistema, pelo que vai prosseguir o esforço de melhoria contínua da capacidade de monitorização e controlo qualitativo dos dados registados, o que passa em grande medida pelo incremento da funcionalidade global da plataforma e, sobretudo, pela instituição e sistematização de novas rotinas e procedimentos internos de controlo, tendo em vista o aumento da fiabilidade dessa informação, sendo que para o efeito se torna imprescindível o reforço do número e da capacitação dos recursos humanos para o exercício de tais tarefas, sob pena de não se vir a verificar qualquer evolução positiva, nesta área de competência da DGTF.

Relativamente ao indicado no ponto 9.2.2. cumpre informar que a proposta de orçamento das receitas administradas pela DGTF para 2017 incluiu a previsão de cobrança relativa às alienações de imóveis da propriedade dos institutos públicos como receita extraorçamental, bem como a correspondente despesa extraorçamental no Capitulo 60-Despesas Excecionais.

Quanto ao ponto 9.2.3.2., e no que se refere à receita proveniente da aplicação do Principio da Onerosidade, informa-se que em 2017 a afetação da receita ao Fundo de Conservação e Reabilitação Patrimonial (FRCP), será efetuada por despesa orçamental, com dotação inscrita na rubrica 04.03.05.57.60-"FRCP_principio da onerosidade", na subdivisão 07-Administração do Património do Estado, na proposta de orçamento do Capitulo 60-Despesas Excecionais, em conformidade com o estabelecido na alínea c) do n.º 79 da Circular série A n.º 1384 da DGO, sobre as instruções de preparação do Orçamento do Estado para 2017, de 27 de julho de 2016, após a contabilização no Sistema de Gestão de Receitas, cuja previsão de cobrança consta na rubrica de classificação económica 07.03.02.01.04., na proposta de orçamento das receitas administradas pela DGTF.

Com os melhores cumprimentos,
Bernardo Alabaça

Exmo. Senhor Auditor Coordenador
Dr. Luis Filipe Vieira Simões

Em resposta à comunicação eletrónica de 10 de novembro, apresentada pelo Senhor Auditor Coordenador, apresenta-se seguidamente a resposta ao convite para a Presidente da Comissão Diretiva do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial se pronunciar sobre o Anteprojeto do Ponto 9.2 – Património Imobiliário, nos termos e para os efeitos do previsto no artigo 13.º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, e no n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto:

Quanto ao Ponto 9.2.4.1 – Objeto do Exame
Confirmam-se os valores apresentados no quadro 5 – Receitas e despesas do FRCP em 2015.

Quanto ao ponto 9.2.4.2 – Resultados do Exame
No que respeita ao contributo do FRCP no financiamento da reabilitação e conservação dos imóveis do Estado, à semelhança do que tem sucedido consecutivamente desde 2013, em 2015 voltou a registar-se uma variação positiva ao nível das transferências concedidas, sendo que o volume total de financiamento do Fundo, ascendeu em 2015 a 3,3 M, contra os 2,8 M que haviam sido executados no ano anterior, tendo sido o valor das comparticipações pagas alcançado o montante de € 10.1 M desde 2010 a 2015.

Parte das condicionantes identificadas por esse Tribunal, nomeadamente no que se refere às candidaturas aprovadas que permaneciam com contratos por celebrar no final de 2015, foi atenuada com a celebração em 2016 de 3 contratos relativos a candidaturas aprovadas em 2015 e de 3 contratos de candidaturas aprovadas em anos anteriores.

No que concerne ao registo da receita resultante das rendas e da implementação do PO, conforme referido em resposta anteriores a esse tribunal, a alteração do procedimento terá que ser acompanhado da alteração dos procedimentos, da DGTF. O procedimento adotado em 2015, que se traduziu no registado pelo Fundo na rúbrica 07.03.02, foi efetuado nos termos da Nota Técnica P5992/2014, de junho de 2014, elaborada e divulgada pela DGO-Direção-Geral do Orçamento, respeitante ao processo e contabilização orçamental do Princípio da Onerosidade.

Porém em 2017, foi adotado o procedimento recomendado pelo Tribunal, com a orçamentação da receita proveniente da aplicação do PO e das vendas nas rúbricas 06.03.01 e 10.03.01., conforme consta na proposta de orçamento apresentada.

Relativamente ao procedimento de registo dos CEDIC adotado pelo Fundo, o mesmo está de acordo com os procedimentos sobre a contabilização das aplicações em CEDIC da Direção Geral do Orçamento, de acordo com os quais, a subscrição de títulos relativa a novas aquisições de CEDIC tem expressão orçamental em despesa de ativos financeiros na classificação económica, 09.02.05 – Títulos a curto prazo – Administração pública central – Estado e as aplicações financeiras vencidas e não renovadas dentro do mesmo ano económico são classificadas como receita de ativos financeiros na classificação económica: 11.02.03- Títulos a curto prazo – Administração Pública – Administração central – Estado.

Relativamente à renovação de aplicações financeiras vencidas e renovadas no mesmo ano, apenas devem ser relevados orçamentalmente os rendimentos gerados. Assim, a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, fica dependente da divulgação de procedimentos relativos à contabilização de CEDIC.

Refira-se ainda, que foram tomadas novamente medidas para assegurar a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, nomeadamente através do pedido de apoio à ESPAP, que apresentou como solução, efetuar processos de receita, de forma a reverter os processos de despesa já efetuados, no montante dos CEDIC, no entanto essa solução não chegou a ser operacionalizada por não ir ao encontro das orientações da DGO.

Com os meus cumprimentos.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

www.dgtf.pt

Elsa Roncon Santos
Directora Geral

10. Operações de Tesouraria

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

05. DEZ 16 2050

Exmo. Senhor
Diretor-geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	2/12/2016	ENT.: 7075 PROC. N.º: 12.2	

Assunto: Parecer sobre a CGE2015 - Pontos 10 - Operações de Tesouraria

Exmo Senhor

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que no âmbito da reserva do PCGE de 2014, relativa à omissão de receita de Estado contabilizada diretamente por determinadas entidades, importa referir que no corrente ano e na sequência da preparação do OE/2016, foram transmitidas, por despacho n.º13/2016 do Senhor Secretário Estado do Orçamento, instruções para acolher a recomendação do Tribunal de Contas, no sentido de assegurar que que os valores da receita afeta ao Fundo de Estabilização Tributário (FET) sejam registados primeiro como receita do Estado e posteriormente sejam transferidos por despesa de Estado para o orçamento do FET através de uma solicitação de transferência de fundos (STF), assim garantindo o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

Mais se informa que foi, ainda, solicitado à DGO, no decorrer de 2016, o desdobramento da receita geral do Estado, por vinte e duas rúbricas de classificação económica por forma a identificar de uma forma clara a receita de Estado consignada ao FET, garantindo também desta forma o cumprimento do princípio da especificação previsto na Lei de Enquadramento Orçamental.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe de Gabinete
André Caldas

C /c: SEO, SEATF e SEAF

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

DGOrçamento

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-45 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	5 dez 2016
Email/Ofício	24 nov 2016	**Ofício n.º** 132/GEPO/DIRC/2016	Ref.ª Emissor:
		Processo SGD: P12823/2016	
		Temática: *Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo*	

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2015 – Contraditório ao Anteprojeto do ponto 10 – Operações de Tesouraria

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em referência sobre o assunto identificado em epígrafe, e de acordo com a informação que se conseguiu reunir até à presente data, cumpre informar o seguinte:

10.1.1 Limitações da Conta dos Fluxos Financeiros – pág.3 – 3º§

Como já foi referido em sede de contraditório do Anteprojeto do ponto 3.2 da Receita (n/ofício nº129/GEPO/DIRC/2016, de 30 de novembro), *"o caso da contribuição para o audiovisual (CAV) é substancialmente diferente dos outros casos de receitas gerais consignadas, dado o facto de a AT, atualmente, não intervir no processo. Contudo, têm sido desenvolvidas diversas ações por parte da DGO, no sentido de que, também, esta situação seja devidamente tratada em termos contabilísticos"*.

10.2.4.1. Serviços e Fundos Autónomos (exceto EPR e IES) -Quadro 5 – pág.11

A Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC), com disponibilidade fora do Tesouro superiores a 1 M€, justifica a necessidade de possuir contas fora do IGCP derivado da aplicação do Despacho nº 12748/2012 de 06/09/2012 da Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças e do Secretário de Estado Adjunto da Economia e Desenvolvimento Regional, que se mantém na alteração e republicação feita através do Despacho nº 7896/2014 de 05/06/2014, que define o acesso à linha de financiamento INVESTE QREN com verbas do Empréstimo Quadro (EQ BEI). Neste âmbito, os bancos aderentes celebraram um protocolo de colaboração institucional com o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I. P. (IFDR, que deu origem à ADC). De acordo com esse protocolo, as verbas relativas ao EQ BEI são transferidas para os bancos e destes para os mutuários, tendo a minuta do referido protocolo institucional sido revista e aprovada pela Senhora Secretária de Estado do Tesouro em 18/05/2015.

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt
http://www.dgo.pt
http://online .dgo.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

10.2.4.2. Entidades Públicas Reclassificadas (EPR)- Quadro 6 – pág12

A ENATUR – Empresa Nacional de Turismo, SA, com disponibilidades fora do Tesouro superiores a 1 M€., justificou a situação com a necessidade de manutenção de empréstimos na banca comercial, incluindo a utilização de contas a descoberto e contas caucionadas, tendo para o efeito solicitado a isenção do cumprimento da UTE ao IGCP em 2016.

A Fundação da Faculdade de Ciências da UL entregou juros referentes aos 1º e 2º semestre de 2015, conforme justificativos em anexo (FFC-UL – Transf. Juros 1º semestre de 2015.pdf ; FFC – UL – Transf. Juros 2ºsemestre de 2015.pdf);

10.2.4.3. Instituições do Ensino Superior (IES) – Quadro 8 – pág13

A DGO emitiu alertas junto das entidades em incumprimento e recolheu as justificações apresentadas, das quais se destacam:

- A UNL – Faculdade de Ciências e Tecnologia informou que a aplicação fora do IGCP está a servir de garantia a um recurso interposto para tribunal, em relação ao qual o serviço ainda não tem decisão.

- O Instituto Politécnico de Setúbal e os SAS daquele Instituto informaram que já foram encetadas diligências com vista a regularizar a situação que se ficou a dever a um erro de classificação na fonte de financiamento utilizada.

- A Universidade de Lisboa – Reitoria - refere que a diferença entre o saldo total da fonte de financiamento 313 corresponde à atividade de Investigação referente a saldos da Fundação de Ciência e Tecnologia que considera estar no âmbito de receitas próprias. De acordo com o nº 3 do art.º 115º do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior: "*Com exceção das dotações transferidas do Orçamento do Estado e dos saldos das contas de gerência provenientes das dotações concedidas pelo Orçamento do Estado, podem as instituições de ensino superior públicas depositar em qualquer instituição bancária todas as demais receitas que arrecadem*".

- A Faculdade de Medicina Veterinária (FMV) – UL – informou que em cumprimento das disposições legais aplicáveis, realiza toda a movimentação dos seus fundos provenientes do Orçamento do Estado com recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP, E. P. E. Apenas detém contas sediadas fora dos serviços bancários do IGCP, E.P.E. destinadas à gestão de fundos provenientes de financiamentos associados aos projetos de investigação, nacionais e internacionais, cujos requisitos de gestão e prestação de contas, implicam preferencialmente o recurso a contas bancárias autónomas. Assim, entende a Faculdade que se encontra a cumprir os requisitos e normas em vigor relativas ao princípio da UTE.

Os elementos adicionais ao contraditório em referência serão enviados tão breve quanto possível.

DGOrçamento

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

Anexos:
FFC-UNL – Transf. Juros 1º semestre de 2015.pdf
FFC – UL – Transf. Juros 2ºsemestre de 2015.pdf

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt

http://www.dgo.pt
http://online .dgo.pt/servicosonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

6583, de 2/12/2016

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Av. Barbosa do Bocage , 61
1069-045 LISBOA

S/Ref
Data

N/Ref DSPE/
Data

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 – Anteprojeto do ponto 10 – Operações de tesouraria

Exm.º Senhor,

Tendo em consideração o assunto em epígrafe tecem-se os seguintes comentários, relativamente:

Ponto 10.2.1. Limitações dos sistemas de informação e controlo
"Não obstante a necessidade dessa informação para controlar o cumprimento da UTE no Sector Empresarial do Estado (SEE), a DGTF persiste no entendimento de que o controlo das empresas participadas pelo Estado cabe às empresas que exercem a função acionista, o que configura uma inadequada interpretação do quadro legal e das responsabilidades legalmente previstas no âmbito desse controlo."

"Assim, não cabe à DGTF distinguir onde o legislador não o fez."
De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, o qual aprova o regime jurídico do sector público empresarial (RJSPE) "*Nos casos em que as empresas públicas do sector empresarial sejam acionistas de outras empresas ou de outras entidades públicas a função acionista é exercida pelos órgãos de administração respetivos, com respeito pelas orientações que lhes sejam transmitidas nos termos do artigo 39.º*".

Nesse âmbito, refira-se que, conforme orientações que vêm sendo emitidas pela DGTF, compete às empresas-mãe dos grupos públicos transmitir às respetivas participadas que tenham a natureza de empresa pública, a necessidade de cumprirem aquelas obrigações.

Assim, reitera-se o entendimento desta Direção-Geral de que o acompanhamento da UTE ao nível das empresas públicas indiretamente detidas pelo Estado se enquadra no exercício da função acionista desempenhada pelas empresas-mãe, através dos respetivos órgãos de administração, pelo que a verificação do cumprimento do princípio da UTE competirá à entidade detentora da participação e não diretamente ao Estado, através da DGTF, de acordo com o quadro legal vigente acima referido.

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

"(...) falta à DGTF informação que lhe cabe obter para realizar um controlo eficaz e reportar, adequadamente, o cumprimento da UTE nos seus Relatórios sobre o SPE[1]."
"(...) constitui uma efetiva limitação ao exercício das competências da DGO e da DGTF para controlo do cumprimento da UTE e ao da própria competência do IGCP para gestão da tesouraria do Estado."
Estipula o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho, que à DGTF compete assegurar o acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público empresarial e o exercício da função acionista do Estado, não se encontrando adstritas quaisquer competências no domínio da fiscalização, *maxime* de controlo.

Mais se adianta que a partir de 1 de setembro de 2007 a gestão da tesouraria do Estado passou a ser exercida pelo então Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público IP (IGCP), ora Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Crédito Pública, EPE, em conformidade com disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de julho, sucedendo à DGTF nas atribuições relativas a essa gestão, bem como nos contratos vigentes e em todos os procedimentos pendentes relativos a tais atribuições.

São atribuições do IGCP, de acordo com a alínea g), h) e i) do n.º 1 do artigo 6.º dos seus Estatutos, assegurar a centralização e o controlo dos movimentos dos fundos do Tesouro, bem como a respetiva contabilização, promover a UTE e gerir e controlar o sistema de cobranças do Estado e o sistema de contas correntes do Tesouro.

O Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, procedeu à criação da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público empresarial (UTAM), tendo sido estabelecido, através das alíneas j) e s) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, que aquela Unidade passaria a elaborar os boletins trimestrais e o relatório anual do SEE.

Nesta conformidade, a verificação que é efetuada pelo Estado, através da DGTF, quanto ao cumprimento da UTE reporta-se, nos termos do RJSPE, à informação das empresas públicas das quais é acionista direto e nas quais é possível, pelo tanto, verificar, em sede do exercício da função acionista e por reporte à informação contida nos respetivos relatórios e contas anuais, o cumprimento daquele princípio.

Pelo que a DGTF respeita o enquadramento legal vigente, cumprindo, dentro das atribuições que lhe estão cometidas, a verificação do cumprimento do PUTE por parte das empresas por si diretamente detidas.

Ponto 10.2.5. Incumprimento da UTE por Empresas Públicas (EP)
A DGTF ***"(...) entende que o controlo das entidades indiretamente participadas pelo Estado cabe às empresas que exercem a função acionista. Segundo a DGTF são as empresas-mãe dos grupos que deverão transmitir às respetivas participadas o conjunto de obrigações legais que se encontram sujeitas, competindo-lhes, adicionalmente, assegurar a validação do cumprimento dessas obrigações por parte das respetivas participadas, o que configura uma inadequada interpretação do quadro legal e das responsabilidades legalmente previstas no âmbito desse controlo."***
"Falta informação à DGTF para realizar um controlo eficaz e reportar, adequadamente, (...) o cumprimento da UTE nos seus Relatórios sobre o SPE, visto que continua sem obter informação sobre o cumprimento da UTE pelas EP indiretamente participadas, em

[1] Relatórios anuais e trimestrais divulgados no sítio da DGTF na *internet*.

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

inobservância dos princípios e regras orçamentais e da lei especial[2] que obriga, inclusivamente as EP dispensadas, a prestarem a informação pertinente."
Entende a DGTF que os argumentos e entendimento que expressou no ponto anterior, se aplicam igualmente às observações desse Tribunal agora transcritas.

"Ao não exercer o controlo que legalmente lhe é exigido, a DGTF renuncia infundadamente à sua competência, desrespeitando o princípio da irrenunciabilidade da competência[3]."
Conforme referido anteriormente, segundo o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho, à DGTF compete assegurar o acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público empresarial e o exercício da função acionista do Estado, não se encontrando adstritas quaisquer competências no domínio do controlo, pelo que se entende que a DGTF não se encontra a desrespeitar o princípio da irrenunciabilidade da competência.

Tal como já referido a propósito do comentário ao ponto 10.2.1, a DGTF não tem renunciado à sua competência, na medida em que lhe compete exercer a função acionista das participações diretas do Estado, efetuando a verificação do cumprimento da UTE aquando da análise dos respetivos Relatórios de Gestão e Contas, reportando superiormente as conclusões dessa apreciação e propondo a emissão de recomendações ao órgão de administração tendente ao respetivo cumprimento integral.
Por sua vez e em face do enquadramento legal vigente, no que concerne às participações indiretas do Estado, competindo a função acionista às empresas-mãe, através dos respetivos órgãos de administração, a DGTF tem emitido orientações nesta matéria no sentido de ser adotado igual procedimento.

"(...) a DGTF deve assegurar que os relatórios e contas discriminem as disponibilidades fora do Tesouro, os rendimentos dessas disponibilidades e os montantes devidos/entregues ao Estado sobre os quais também deve incidir a certificação legal de contas[4]. A DGTF deve ainda aperfeiçoar a informação sobre o cumprimento da UTE, através da emissão de instruções relativas à prestação de contas."
A DGTF divulga anualmente pelas empresas participadas pelo Estado orientações relativas à preparação dos Relatórios de Gestão e Contas onde especifica a obrigatoriedade de informar sobre o cumprimento da UTE.

Adicionalmente, refira-se que, no âmbito das instruções sobre o processo de prestação de contas referente ao exercício de 2015, e conforme previsto no artigo 125.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2015, solicitou-se às empresas públicas que, no caso de lhes ter sido autorizada a exceção ao cumprimento do princípio da UTE, indicassem o Despacho autorizador, assim como a data da entrega em receita do Estado do montante de juros auferidos em incumprimento da UTE no respetivo Relatório de Gestão e Contas.

No âmbito das orientações a enviar às empresas públicas para a elaboração dos relatórios e contas respeitantes ao exercício de 2016, a DGTF irá solicitar que sejam discriminados os rendimentos das disponibilidades fora do Tesouro e os montantes devidos/entregues ao Estado sobre os quais também deve incidir a certificação legal de contas.

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

[2] Nos termos do artigo 28.º do Decreto-Lei 133/2013.
[3] Nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do Decreto-Lei 4/2015, de 7 de janeiro (aprova o novo Código de Procedimento Administrativo), a *"(...) competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável (...)"*.
[4] Nos termos do artigo 44.º do Decreto-Lei 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*

"Em 2015, apesar da DGTF, em sede de aprovação de contas, ter analisado as contas das EP quanto ao cumprimento da UTE e emitidas recomendações aos conselhos de administração dessas empresas, as correspondentes contas continuaram a ser aprovadas apesar de não revelarem, como receita devida ao Estado, os valores dos rendimentos obtidos em incumprimento da UTE. Por essa irregularidade são responsáveis os órgãos de gestão e de fiscalização das EP e a DGTF, enquanto entidade que examina essas contas no domínio do acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira[5]."

Aquando do processo tendente à aprovação de contas é verificado se a informação relativa ao cumprimento da UTE é devidamente divulgada nos Relatórios e Contas. A DGTF faz fé na informação prestada pelo conselho de administração no âmbito das respetivas competências, a qual é complementada com a respetiva Certificação Legal de Contas e o correspondente parecer do órgão de fiscalização.

Em sede de aprovação de contas, é efetuada uma verificação casuística do cumprimento do princípio da UTE pelas empresas públicas não financeiras, procedendo-se à emissão das necessárias recomendações dirigidas aos conselhos de administração, sempre que se constatam situações de incumprimento.

Caso eventualmente, se venha a verificar uma situação de suspeição da veracidade da informação reportada à DGTF, esta suscitará, superiormente, a necessidade de ser desencadeada uma ação de auditoria, a ser conduzida pela IGF, dado que este tipo de intervenção extravasa as atribuições desta Direção-Geral.

Ponto 10.2.7. Subsistência de deficiências por corrigir

"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."

Atento o enquadramento legal vigente, designadamente o RJSPE, no seu artigo 28.º, não resulta para a DGTF obrigatoriedade de lhe serem apresentadas pelas empresas públicas as disponibilidades fora do Tesouro, os rendimentos obtidos em situação de incumprimento, as receitas devidas e as receitas entregues ao Estado (ao contrário do que, por exemplo, sucede de forma clara com o IGCP no n.º 6 do artigo 29.º do RJSPE), sendo só obrigatória a prestação de informação, à DGTF, pelas empresas públicas não financeiras excecionadas pelo titular da função acionista, sobre os montantes e as entidades em que se encontrem aplicadas as disponibilidades de tesouraria e aplicações financeiras.

Na medida em que o n.º 2 do artigo 28.º do RJSPE estabelece que o IGCP remete à DGTF informação sobre os montantes, as disponibilidades e as aplicações das empresas junto do IGCP, e com o objetivo de melhorar o processo de verificação do cumprimento do PUTE, a DGTF tem vindo a solicitar às empresas participadas diretamente pelo Estado a disponibilização, através do SIRIEF, de informação sobre os montantes, as disponibilidades e as aplicações junto do IGCP e da banca, procedendo, por via de desenvolvimento adicional concretizado no SIRIEF, à verificação das divergências entre a informação prestada pelas empresas e pelo IGCP. A confirmar-se a existência de divergências são solicitados os necessários esclarecimentos e fundamentações junto das empresas.

"Ao MF (através da DGTF e DGO) compete controlar o cumprimento da UTE pelos OSUTE, identificar os incumpridores e reportar oportunamente essa informação à Tutela. (...) Não exercendo o controlo do cumprimento da UTE, nos termos legais, as entidades públicas referidas desrespeitam a irrenunciabilidade das suas competências, contribuindo, assim,

[5] Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei 156/2012, de 18/07.

Rua da Alfândega, 5 – 1.º 1149-008 LISBOA Tel. 21 884 60 00 Fax. 21 884 61 19 E-mail: tesouro@dgtf.pt

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

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

6583, de 2/12/2016

para a falta de rigor no apuramento das disponibilidades e aplicações fora do Tesouro e respetivos rendimentos auferidos."

Assinala-se que nos termos do n.º 2 do artigo 26.º do RJSPE as empresas públicas estão submetidas ao controlo financeiro da IGF, nos termos da lei.

Considera-se, assim, que não pode ser cometido à DGTF o incumprimento neste âmbito.

Com os melhores cumprimentos,

P/ A Diretora Geral

/

Elsa Roncon

Maria João Araújo
Subdirectora-Geral

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

DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEAMENTO E CONTROLO DE GESTÃO

INTRODUÇÃO

A Direção-Geral do Tribunal de Contas, através do email e ofício de 2016-11-23, dirigido à Diretora-Geral, solicita à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) que exerça, querendo, o direito ao contraditório relativamente ao Anteprojeto do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, ponto 10. Operações de Tesouraria (doravante somente Anteprojeto).

Tendo por base os contributos prestados pelos serviços da AT das áreas com intervenção nas matérias objeto do pedido, elaborou-se a presente resposta ao Tribunal de Contas, a qual incide especificamente sobre o subponto 10.3 Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro.

CONTRADITÓRIO

Relativamente às asserções e conclusões constantes no ponto 10.3 Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro, do Anteprojeto em apreciação, tecem-se as seguintes considerações:

- No que diz respeito à omissão nas receitas do Estado da parte consignada aos Fundos por ser entregue diretamente pelas respectivas entidades administradoras através de transferências extraorçamentais não registadas, importa referir que no corrente ano e na sequência da preparação do OE/2016, os valores da receita afeta ao Fundo de Estabilização Tributário (FET) passaram a ser registados primeiro como receita do Estado e posteriormente transferidos por despesa de Estado para o orçamento do FET através de uma solicitação de transferência de fundos (STF), garantindo desta forma o cumprimento do principio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.
- De referir ainda que decorrente da entrada vigor da Lei nº 7-A/2016, de 30 março (OE/2016) e na sequência da abertura das respetivas rúbricas orçamentais pela DGO foram alterados os procedimentos relativos ao registo da receita correspondente ao valor de cobranças executivas consignadas ao FET, passando as mesmas a estar devidamente evidenciadas no SGR.

DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEAMENTO E CONTROLO DE GESTÃO

- A conta bancária do FET no Tesouro, referida no Anteprojeto, foi encerrada em 07-10-2016. Quanto à conta do FEA a sua titularidade encontra-se atribuída ao Diretor Geral da AT que é, nos termos legais, o Presidente do FEA. Não obstante proceder-se-á à alteração da titularidade da referida conta para que na mesma conste o Presidente do FEA.
- Cumpre também informar que têm vindo a ser desenvolvidos trabalhos ao nível dos sistemas informáticos no sentido de corrigir e melhorar a informação referente ao FET, nomeadamente com a disponibilização de informação de gestão que permitia um acompanhamento e controlo mais rigoroso.

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17592/2016
2016/11/30

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

IMP00 Carta0Ofício V 1.1

Exº Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Ofício nº SGC – 18553
Lisboa, 29 de novembro de 2016

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015
Anteprojeto do ponto 10 – Unidade da Tesouraria do Estado

No seguimento do vosso ofício, sobre o assunto em epígrafe, recebido por e-mail no pretérito dia 24 de novembro, vimos por este meio remeter os nossos comentários nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto e no nº 3, do artigo 73º, da Lei nº 91/2001, de 20 de agosto.

a) A atividade da tesouraria do Estado descrita no artigo 1º, do Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de junho (diploma que define o RTE - Regime da Tesouraria do Estado), é suportada por sistemas bancários de gestão e de prestação de serviços, onde estão sedeadas as contas bancárias abertas no IGCP e se movimentam os fundos públicos afetos aos organismos públicos que cumprem o Princípio de Unidade de Tesouraria (artigo 2º do RTE reforçado pelas sucessivas Leis do Orçamento de Estado).

b) Ora, funcionando a tesouraria do IGCP de igual modo que a tesouraria de um Banco, os movimentos financeiros que se registam numa não podem afetar as contas bancárias de outra, sob pena de desvirtuar as regras subjacentes ao funcionamento das compensações interbancárias, estabelecidas para os sistemas bancários nacional e europeu.

c) As finalidades da Contabilidade do Tesouro indicadas no artigo 35º do RTE apontam no sentido de a mesma refletir, tão-somente, as entradas e saídas de fundos ocorridas na tesouraria do Estado, ou seja, em contas bancárias do IGCP.

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
30 NOV. 2016
10:55
RECEPÇÃO

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

IMP001 Carta Oficio V 1.1

d) Nestes termos, reafirma-se o já ulteriormente informado de que os valores que os organismos públicos movimentam na banca comercial, em incumprimento do artigo 2º, e em sentido lato em incumprimento integral do instituído pelo RTE, não transitam pela tesouraria do Estado, mas sim pela tesouraria do Banco onde esses fundos públicos estão depositados, logo, não podem ser relevados na Contabilidade do Tesouro;

e) Nestes termos, entende-se que, pretendendo-se contabilizar os fundos públicos movimentados pelos organismos públicos, quer através da tesouraria do Estado, quer através da tesouraria dos Bancos (em incumprimento do legalmente estabelecido pelo RTE), esta não pode ser efetuada através do IGCP, via Contabilidade do Tesouro.

f) Por outro lado, entendemos que a responsabilidade pela relevação da receita e da despesa dos SFAC deverá ser imputada aos mesmos ou ao organismo que centraliza essa informação (DGO), não devendo utilizar-se a CT para esse efeito. Deverá ter-se presente que os organismos em causa utilizam as contas bancárias residentes no IGCP, no âmbito da sua gestão orçamental e financeira, mas a contabilização dos fluxos financeiros que nelas ocorrem e a consequente relevação e reporte são da sua responsabilidade.

g) De acordo com recomendação do Tribunal de Contas, o IGCP em 2016, passou a solicitar infornmação aos organismos públicos sobre as contas bancárias e respetivos saldos médios, envolvidos nos pedidos de dispensa de cumprimento da unidade da tesouraria do Estado (UTE) solicitados.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

FUNDO DE RESOLUÇÃO

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17239/2016
2016/11/24

Direção Geral do Tribunal de Contas

Departamento de Auditoria II

S/Referência	S/Comunicação	N/Referência	Data
R.: 32020/2016 - DAII	2016/11/16	FDR/2016/00078	2016/11/23

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 - Contraditório ao Anteprojeto da caixa - Atividade do Fundo de Resolução

Exmos. Senhores,

O **Fundo de Resolução**, notificado pelo **Tribunal de Contas**, a propósito do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015 vem, ao abrigo do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e do n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, **apresentar a sua pronúncia,** o que faz nos seguintes termos:

1. No primeiro parágrafo da Caixa relativa ao Fundo de Resolução, o Tribunal de Contas refere que o Fundo de Resolução é um SFA da administração central do Estado, independentemente da classificação atribuída pelo Instituto Nacional de Estatística.

Não compete ao Fundo de Resolução pronunciar-se sobre a respetiva classificação setorial e o Fundo de Resolução continuará a conformar a sua atividade com os deveres que resultem da classificação que lhe é atribuída pelas autoridades competentes. Não obstante, o Fundo de Resolução aproveita a oportunidade para se pronunciar a propósito do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado ("Documento Preparatório PCGE") para assinalar que a classificação que lhe está atualmente atribuída é geradora de relevantes incongruências face às finalidades do regime jurídico da resolução e ao exercício do objeto do Fundo de Resolução[1]. Essa circunstância

[1] A título de exemplo, podem mencionar-se as seguintes fontes de inconsistência: (i) a natureza inerentemente contingente das despesas do Fundo de Resolução, por força do seu objeto, não é compaginável com a disciplina do Orçamento de Estado; (ii) a integração do Fundo de Resolução no setor da administração central implica que a utilização do Fundo de Resolução tenha inevitavelmente, um efeito negativo nas contas públicas, mesmo que o Fundo seja integralmente financiado por contribuições pagas pelo setor bancário (e mesmo que não existisse a concessão de empréstimos pelo Estado), o que não reflete a real imputação dos custos com a utilização do Fundo e é incoerente, só por efeito dessa classificação, com o objetivo de salvaguarda do erário público, consagrado como uma das finalidades do regime de resolução; ou (iii) certas obrigações decorrentes da disciplina do Orçamento de Estado são contraditórias com normas legais do regime de resolução, tais como a aplicação do principio de unidade de tesouraria, que não é coerente com o artigo 153.º-N do RGISF, nos termos do qual o Fundo aplica os recursos disponíveis em operações financeiras, mediante plano de aplicações acordado com o Banco de Portugal.

Av. da República, 57 - 2º, 1050-189 Lisboa | Tel: +351 213 130 707 Fax: +351 213 107 844 | Pessoa Coletiva: 510 338 461 geral@fundoderesolucao.pt

é apenas parcialmente atenuada pela atribuição ao Fundo de Resolução de um regime simplificado de execução orçamental.

2. No que concerne à caracterização do apoio financeiro prestado pelo Fundo de Resolução no âmbito da aplicação de medidas de resolução ao BANIF – Banco Internacional do Funchal, S.A., e em particular às referências constantes do Documento Preparatório PCGE quanto à garantia prestada pelo Fundo de Resolução às obrigações emitidas pela Oitante, S.A., apresenta-se apenas a seguinte sugestão alternativa de redação, por razões de rigor:

«[O FdR] [c]oncedeu uma garantia~~, no valor de € 746 M,~~ às obrigações emitidas pela Oitante, no valor de € 746 M, – para assegurar a satisfação das obrigações do veículo de gestão de ativos ~~que venha a dispor de fundos para cumprir a garantia, caso a Oitante entre em incumprimento~~.»

3. Ainda no que se refere à garantia prestada pelo Fundo de Resolução às obrigações emitidas pela Oitante, refere o Tribunal de Contas que *«O FdR solicitou, entretanto, ao Estado a concessão de uma contragarantia à referida garantia por si prestada.»* O Fundo de Resolução considera que deveria ser mencionado que a prestação daquela garantia foi objeto de determinação do Banco de Portugal, na qualidade de autoridade de resolução, pelo que o Fundo de Resolução deu cumprimento àquela determinação, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 153.º-M do Regime Geral das Instituições de Crédito (RGICSF) e Sociedades Financeiras, que estabelece que *«[o] Fundo disponibiliza os recursos determinados pelo Banco de Portugal para efeitos da aplicação de medidas de resolução.»*

4. No Quadro 1 da Caixa sobre a atividade do Fundo de Resolução, é indicado que o valor das contribuições periódicas no ano de 2015 ascendeu a 162 milhões de euros. Na realidade, aquele valor incorpora o recebimento de dois tipos distintos de contribuições, nomeadamente (i) as contribuições previstas no artigo 153.º-H do RGICSF, conforme a redação introduzida pela Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março, que transpôs, nomeadamente, a Diretiva 2014/59/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (a designada «BRRD») – no valor de 130,8 milhões de euros –, e (ii) as contribuições entregues ao Fundo de Resolução ao abrigo do n.º 5 do artigo 14.º da mesma Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março – no valor de 31,6 milhões de euros.
Sucede que, nos termos do acordo intergovernamental relativo à transferência e mutualização das contribuições para o Fundo Único de Resolução (FUR) aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 129/2015, de 22 de julho, os Estados-Membros signatários comprometeram-se a transferir para o FUR o produto da contribuição referida em (i), pelo que, na realidade, aquela contribuição não se destina a financiar o Fundo de Resolução, não obstante ter sucedido, em 2015, que o valor cobrado nesse ano não tenha sido transferido para o FUR por força do compromisso previsto no acordo intergovernamental, nos termos do qual qualquer montante desembolsado pelo mecanismo de financiamento da resolução de um Estado-Membro antes de 1 de janeiro de 2016, em relação a medidas de resolução no seu território é deduzido das contribuições a transferir até àquela data para o FUR pelo Estado-Membro em causa (artigo 3.º, n.º 4). Assim, o Fundo de Resolução sugere que o valor que no Quadro 1 é apresentado como o produto das contribuições periódicas seja desagregado em duas parcelas no ano de 2015.

FUNDO DE RESOLUÇÃO

5. Na página 2 da Caixa sobre a atividade do Fundo de Resolução, refere o Tribunal de Contas que *«Para suportar as medidas de resolução aplicadas pelo BdP, o FdR recorreu ao empréstimo de € 4.389 M pelo Estado (€ 3 900 M e € 489 M para as medidas aplicadas ao BES e ao BANIF, respetivamente) e de € 700 M pelas entidades contribuintes do Fundo.»*
O Fundo de Resolução sugere que a redação seja revista para refletir as seguintes clarificações:

a) O financiamento obtido pelo Fundo de Resolução junto do Estado correspondeu a dois contratos de empréstimo, celebrados em ocasiões distintas: o empréstimo de 3 900 milhões de euros foi obtido em agosto de 2014, e o empréstimo de 489 milhões de euros foi obtido em dezembro de 2015;
b) O empréstimo de 700 milhões de euros obtido junto de um conjunto de bancos abrangeu apenas um subconjunto de entidades participantes (ou contribuintes) do Fundo.

6. Na mesma página 2, refere ainda o Tribunal de Contas que *«não obstante as medidas de resolução visarem "salvaguardar os interesses dos contribuintes e do erário público, minimizando o recurso a apoio financeiro público extraordinário", sublinha-se que 80% dos meios financeiros do FdR foram suportados pelo Estado»*.
O Fundo de Resolução entende que é da maior importância que, em primeiro lugar, se evite confundir a *prestação de financiamento* temporário ao Fundo de Resolução, através da concessão de empréstimos, que naturalmente são objeto de reembolso, com a tomada dos custos e das eventuais perdas associadas ao financiamento de medidas de resolução. Com efeito, não decorre da prestação de financiamento do Estado ao Fundo de Resolução, que o custo das medidas de resolução sejam *suportados pelo Estado*. Na realidade, a utilização do Fundo de Resolução será fiscalmente neutra a médio ou longo prazo, no sentido em que o financiamento concedido pelo Estado no momento inicial será reembolsado através do recebimento das contribuições pagas pelo setor bancário. Em segundo lugar, sendo certo que a entrega ao Fundo de Resolução do produto da contribuição sobre o setor bancário constitui a afetação do produto de um imposto, deve ser assinalado que, em substância, o que está em causa é, de facto, a realização de pagamentos por parte das instituições de crédito com a específica finalidade de financiamento do Fundo de Resolução. A afetação do produto da contribuição sobre o setor bancário ao Fundo de Resolução já se encontrava consagrada no RGICSF ainda antes da aplicação de medidas de resolução financiadas pelo Fundo de Resolução, pelo que o Estado não poderia dispor do produto daquele imposto para outras finalidades.
Assim, seria importante que fosse clarificado que, *de facto*, o financiamento da aplicação de medidas de resolução é, em última instância, suportado através de pagamentos realizados pelo setor bancário, ainda que, num momento inicial, tenha havido prestação de financiamento pelo Estado sob a forma de empréstimos.
A existência de um mecanismo que assegure que as perdas que não possam ser suportadas pelos acionistas e pelos credores das instituições que são objeto de medidas de resolução são suportadas pelo setor bancário – e não pelo erário público – constitui uma das finalidades da constituição do Fundo de Resolução e de outros mecanismos semelhantes na União Europeia e é um dos meios concebidos na União Europeia para que se procure quebrar o nexo entre a atividade bancária e os soberanos.

7. Ainda na página 2, o Tribunal de Contas refere que *«a capacidade do FdR para fazer face às responsabilidades já assumidas – designadamente os empréstimos contraídos, no montante global de € 5.089 M – depende em grande medida da concretização da venda do NB que deverá ocorrer até agosto de 2017.»*

FUNDO DE RESOLUÇÃO

Conforme anunciado pelo Fundo de Resolução no comunicado de 28 de setembro, as medidas que foram acordadas com o Governo e com os bancos, visam assegurar que o Fundo de Resolução terá capacidade para cumprir integralmente as suas obrigações com base nas suas receitas regulares, e independentemente das contingências positivas ou negativas a que o Fundo de Resolução se encontra exposto, i.e. independentemente, entre outras contingências, do valor pelo qual é concretizada a venda do Novo Banco.

Este objetivo será assegurado através da extensão do prazo de vencimento dos empréstimos obtidos pelo Fundo de Resolução, em termos que permitam que as receitas regulares do Fundo de Resolução sejam suficientes para que aqueles empréstimos sejam reembolsados. Nesta perspetiva, a concretização da venda do Novo Banco e o respetivo encaixe financeiro poderá permitir que o reembolso dos empréstimos se realize mais rapidamente, mas daí não depende, a final, o efetivo reembolso.

O Fundo de Resolução solicita, por isso, a modificação do texto acima transcrito.

8. Na página 3, o Tribunal de Contas refere que *«Compensações financeiras para neutralizar efeitos negativos de decisões futuras decorrentes do processo de resolução de que resultem responsabilidades ou contingências para o NB, que não foram tidas em consideração no montante do capital com que foi inicialmente dotado.»*

Com vista a assegurar plena conformidade com o teor das deliberações do Conselho de Administração, o Fundo de Resolução solicita que aquela redação seja modificada nos seguintes termos: *«Compensações financeiras para neutralizar efeitos negativos de decisões judiciais transitadas em julgado que contrariem o perímetro de ativos e passivos objeto de transferência do BES para o NB tal como definido pelo Banco de Portugal na medida de resolução, na medida em que destas resultem responsabilidades ou contingências para o NB.»*

9. Ainda na página 3 da Caixa sobre a atividade do Fundo de Resolução, o Tribunal de Contas refere que (sublinhado nosso) *«nos termos do Regulamento do Mecanismo Único de Resolução (MUR), o Conselho Único de Resolução (CUR) passou a exercer, diretamente, a função de resolução relativamente a todas as instituições ou grupos sujeitos à supervisão do BCE»* e que (sublinhado nosso) *«com efeitos a partir de 01/01/2016, para as instituições ou grupos sujeitos à supervisão direta do MUR deixa de ser possível o recurso ao FdR para efeitos de financiamento de eventuais medidas de resolução.»*

O Fundo de Resolução sublinha que, entre o elenco das instituições abrangidas no âmbito do Regulamento MUR, a par das entidades e grupos sujeitos às supervisão do BCE (entidades e grupos significativos ou relativamente aos quais o BCE tenha decidido exercer diretamente os seus poderes), o CUR é igualmente responsável por elaborar os planos de resolução e adotar todas as decisões relacionadas com a resolução dos grupos transfronteiriços menos significativos.

De sublinhar ainda que o Fundo Único de Resolução, enquanto mecanismo de financiamento da resolução ao nível da União criado pelo Regulamento MUR, veio, desde 1 de janeiro de 2016, substituir os mecanismos nacionais de financiamento da resolução no que respeita a todas as entidades abrangidas no âmbito de aplicação do Regulamento MUR previsto no seu artigo 2.º, e não apenas relativamente às entidades que, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento MUR são da responsabilidade direta do CUR.

O Fundo de Resolução sugere a revisão deste texto, propondo a seguinte redação: *«nos termos do Regulamento do Mecanismo Único de Resolução (MUR), o Conselho Único de Resolução (CUR) passou a exercer, diretamente, a função de resolução relativamente a todas as instituições ou grupos significativos ou relativamente aos quais o BCE tenha decidido exercer diretamente os seus poderes e, bem assim, aos grupos transfronteiriços menos significativos»*; *«com efeitos a*

partir de 01/01/2016, para as instituições ou grupos abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento do MUR deixa de ser possível o recurso ao FdR para efeitos de financiamento de eventuais medidas de resolução.»

10. Por fim, é ainda referido que *«Estas alterações também terão impacto nas receitas do FdR, desde 2016, devido ao acordo de todos os Estados-Membros em transferir as contribuições cobradas às instituições participantes para o Fundo Único de Resolução (FUR). Deste modo, o financiamento do FdR dependerá da CSB recebida através do Estado e das receitas que possam resultar dos ativos que detém.»*

A este respeito, o Fundo de Resolução assinala que, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 14.º da mesma Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março, «Sem prejuízo das contribuições periódicas devidas nos termos do disposto no artigo 153.º-H do Regime Geral, com a redação dada pela presente lei, bem como das contribuições especiais previstas no artigo 153.º-I do referido Regime, com a redação dada pela presente lei, podem ainda ser cobradas contribuições periódicas e especiais adicionais para o Fundo de Resolução destinadas a possibilitar o cumprimento de obrigações assumidas, ou a assumir, pelo Fundo por força da prestação de apoio financeiro a medidas de resolução aplicadas até 31 de dezembro de 2014, as quais não relevam para o cumprimento do nível mínimo previsto no n.º 2 do artigo 153.º-F do referido Regime, aplicando-se a estas, com as necessárias adaptações, o regime previsto no Decreto-Lei n.º 24/2013, de 19 de fevereiro.»

Assim, o Fundo de Resolução dispõe de uma fonte de receita adicional que não se encontra referida na afirmação acima transcrita e que não serão objeto de transferência para o Fundo Único de Resolução, designadamente as contribuições periódicas que resultam do disposto no artigo 153.º-H do RGICSF[2].

É também relevante mencionar que o Fundo de Resolução dispõe ainda da possibilidade de recorrer a empréstimos, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 153.º-F do RGICSF.

Pelo Fundo de Resolução

O Secretário-Geral

(João Freitas)

[2] Em rigor, o Fundo de Resolução continua a dispor também das contribuições iniciais (artigo 153.º-G), ex ante (artigo 153.º-H) e ex post (artigo 153.º-I) previstas no RGICSF que pode cobrar junto das entidades que não estão abrangidas no âmbito do Regulamento MUR e que não serão transferidas para o Fundo Único de Resolução.

11. a 13. Segurança Social

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 05/12/2016

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17751/2016
2016/12/5

Exmo. Senhor
Diretor-geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Proc. 1-PCGE/2016 DA VII	30/11/2016	ENT.: 7048 PROC. N.º: 12.2	

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta da Segurança Social 2015

Em resposta à vossa comunicação, sobre os temas mencionados em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que após análise cuidada ao documento nada tem a referir sobre a Conta da Segurança Social.

No que se refere ao Anexo 1, e tendo presente que a matéria tem enquadramento no novo Regime Jurídico de Supervisão de Auditoria (RJSA) que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2016, permitimo-nos sugerir a pronuncia da entidade reguladora CMVM que passou a ter competências para assegurar o controlo de qualidade da revisão legal de contas de Entidades de Interesse Público (artigo 4.º, n.º 4, a) RJSA) e que, nessa medida, poderá contribuir para o esclarecimento da questão em análise.

Com os melhores cumprimentos

O Chefe de Gabinete

André Caldas

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
5 DEZ 2016
11,08
RECEPÇÃO

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DA MINISTRA DA JUSTIÇA

RE[illegible]
Em 23/11/2016

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17178/2016
2016/11/23

Ex.mo Senhor
Diretor-Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, N.º 61
1049-065 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Of. n.º 31591/2016	14/11/2016	P.º 3753/2016 N.º 2599	21 NOV. 2016

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015

Em primeiro lugar, acuso a receção do ofício em referência, o qual mereceu a nossa melhor atenção e que muito agradece.

Incumbe-me a Senhora Ministra da Justiça de solicitar a V. Exa. que leve ao conhecimento do Senhor Conselheiro Relator o que se passa a expor:

Considerando o relatado no PCGE/2013 e reiterado agora no anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015 "(...) 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";

Considerando a recomendação dirigida então 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 de Trabalho, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 295/2009 de 13 de Outubro";

FC/CLF

Praça do Comércio, 1149-019 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 322 23 00 EMAIL gabinete.mj@mj.gov.pt www.portugal.gov.pt

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
23 NOV. 2016
RECEBIDO

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DA MINISTRA DA JUSTIÇA

Informamos que, no que respeita ao conteúdo das decisões dos tribunais, tendo em conta o princípio de separação de poderes constitucionalmente consagrado, propomo-nos levar ao conhecimento do Conselho Superior de Magistratura as recomendações formuladas por esse douto Tribunal.

Já no que respeita aos procedimentos administrativos, relacionados com a execução das decisões judiciais, encontra-se este Gabinete a trabalhar em soluções para que estas questões sejam ultrapassadas em articulação com o Gabinete do Senhor Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Elisabete Matos

FC/CLF

Praça do Comércio, 1149-019 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 322 23 00 EMAIL gabinete.mj@mj.gov.pt www.portugal.gov.pt

1/1

DGOrçamento

Exm.ª Senhora
Dra. Helena Cruz Fernandes
Auditora - Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-45 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	25 nov 2016
Email DAVil	*14 nov 2016*	Ofício n.º 120/GEPO/DIRC/2016	Ref.ª Emissor:
		Processo SGD: *P12321/2016*	
		Temática:	

Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em referência sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar que, no âmbito do ponto 11.1 da pág.3 do documento apresentado, esta Direção – Geral assegura a integração dos mapas da Lei respeitantes ao Orçamento da Segurança Social no conjunto que acompanha a proposta de Orçamento do Estado, que sejam identificados daquele modo pela entidade que os remete.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt
http://www.dgo.pt
http://online.dgo.pt/servicosonline/frackit.aspx
(Serviço de Apoio)

IGFSS / 28-11-2016 /S 25944

RECEBIDO
Departamento de A. Pública VII
Em 30/11/16

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17547/2016
2016/11/29

SERVIÇO: DOC/DC

Exmº Senhor
Diretor – Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	Email 14.11.2016 nº 31709/2016 Email 22.11.2016 nº 32552/2016	DOC/DC - 25944/2016	28/11/2016

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015

Em resposta às mensagens eletrónicas dos dias 14 e 22 de novembro do corrente, remetidas por essa Direção-Geral referentes ao assunto em epígrafe, apresentam-se os comentários, tidos por convenientes, relativamente ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015, nas matérias da responsabilidade do IGFSS, I.P.:

Conclusão nº 1 - A LEO ainda parcialmente em vigor prevê que as despesas do OSS sejam estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei, diploma que nunca veio a ser publicado, não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores. Em 2015 foi publicada a nova LEO, mas a classificação orgânica do subsector da segurança social foi substancialmente reduzida, no que respeita aos mapas contabilísticos a integrar a LEO (arts. 42.º e 51.º), relegando tal classificação para valores residuais (despesas de administração). Já no que se refere aos orçamentos dos serviços do subsector da segurança social (art. 17.º) é estabelecido que as despesas aí inscritas são estruturadas por programas, fontes de financiamento, e classificador orgânico, funcional e económico, remetendo a regulamentação da estrutura dos códigos dos classificadores para diploma autónomo, que ainda não foi publicado.

Conforme já havia sido comunicado, em sede de acompanhamento das recomendações formuladas pelo Tribunal em pareceres anteriores, relativamente a esta matéria, este Instituto encontra-se em processo de avaliação do enquadramento a ser proposto para esta classificação orgânica, ao abrigo da nova Lei do Enquadramento Orçamental (Lei nº 151/2015, 11/09), e aguarda, de acordo com o nº 4 do art.º 17 da referida Lei, a regulamentação da estrutura dos códigos dos classificadores orçamentais em diploma próprio.

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
14'45
29 NOV. 2016
RECEPÇÃO

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

Conclusão nº 2 - Continua por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da segurança social que tem gerado sucessivas recomendações do Tribunal em pareceres anteriores.

Foi reenviada recentemente por este Instituto para o Gabinete de Sua Excelência a Secretária de Estado da Segurança Social, proposta de legislação de enquadramento da tesouraria única da Segurança Social, acompanhada de uma justificação da alteração introduzida, a qual diz respeito apenas à atualização do texto do preâmbulo da proposta de Decreto-Lei.
Em sede de acompanhamento das recomendações emitidas por esse Tribunal, já havia sido dada nota de que se encontrava em análise a proposta de legislação no sentido do acolhimento destas recomendações.

Conclusão nº 3 - Não foi publicada a Portaria que visa regulamentar a composição e os limites das aplicações a efetuar pelo IGFSS, o que resulta na falta de um quadro regulamentador desta atividade financeira do Instituto.

A questão colocada refere-se a aplicações de capital, não se enquadrando neste contexto os depósitos a curto prazo efetuados pelo IGFSS, I.P. em cumprimento da sua missão (alínea a) do nº 5 do DL nº 84/2012, de 30 de março).

No entanto, enquadram-se nesta tipologia as aplicações de capital em CEDIC, efetuadas junto do IGCP, uma vez que, no âmbito da vigência do PAEF, foi necessário uma articulação específica com o IGCP, consubstanciada na constituição de CEDIC, de forma a potenciar a gestão da dívida pública.

Neste contexto, mantém-se atualizada a informação prestada ao Tribunal de Contas no âmbito do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2013, conforme se indica:

"A otimização da gestão dos recursos financeiros é assegurada através da constituição de depósitos a prazo de curto prazo, junto de Instituições Bancárias que operam no sistema português. Este tipo de depósitos tem o capital e taxa de juro garantidos.

As únicas aplicações de capital que o IGFSS, I.P. detém e que têm relevância orçamental são os Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC); e, ainda assim, apenas decorrendo tal situação por via das regras de normalização contabilística.

Os CEDIC constituem uma forma de aplicação de curto prazo e são constituídos junto do IGCP, tendo em vista a articulação entre a Segurança Social e este Instituto com o objetivo de garantir uma boa gestão da dívida pública.

Mensalmente são determinados os limites de capital a aplicar em CEDIC em função dos limites orçamentais disponíveis.

Atendendo às características das aplicações de capital constituídas pelo IGFSS, I.P., entende-se que não se torna operacional a fixação dos mesmos por portaria, uma vez que estes limites têm de ser determinados mensalmente, em função dos fundos orçamentais disponíveis nos diversos subsistemas."

Reitera-se a informação produzida em sede de acompanhamento destas recomendações pelo MTSSS, de que "atendendo a que a legislação em causa envolve diversos diplomas de valor reforçado, considera-se que esta harmonização será oportuna numa revisão mais global dos mesmos".

Conclusão nº 5 - O IGFSS é uma das entidades que integra o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, assumindo as funções de organismo de controlo estratégico do sistema de segurança social. Para o exercício destas atribuições, a orgânica do Instituto inclui um Gabinete de Auditoria do sistema de segurança social. Contudo, não se encontra afeto a esta estrutura qualquer recurso humano, pelo que o exercício desta atribuição do Instituto se encontra prejudicado.

O IGFSS, I.P. tem enfrentado os naturais constrangimentos quer ao nível da escassez de recursos humanos, quer orçamentais. Nessa medida, ainda não foi possível dotar o Gabinete de Auditoria do Sistema de Segurança Social dos meios necessários à prossecução das atribuições legalmente definidas a este nível.

Conclusão nº 8 - A conta do FSS já foi publicada em anexo às contas da segurança social de 2014 e de 2015. No entanto, o orçamento do Fundo não foi publicado em anexo ao OE nem de 2015 nem de 2016, como deveria, em face do disposto no n.º 3 do art. 6.º do Decreto-Lei 102/2012, de 11/05. Quanto ao último orçamento, o MTSSS informou que os mapas foram oportunamente remetidos ao Ministério das Finanças para constarem da LOE de 2016, como anexo ao OSS.

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

Reitera-se a informação já transmitida a esse Tribunal em sede de acompanhamento das recomendações, de que os mapas orçamentais relativos ao FSS foram, nos termos do art.º 32º da Lei nº 41/2014, de 10 de julho (LEO), oportunamente remetidos ao Ministério das Finanças, como anexo ao Orçamento da Segurança Social de 2016, em conjunto com todos os restantes mapas orçamentais. Refira-se ainda que este mesmo procedimento foi também assegurado para o OSS de 2017.

Conclusão nº 10 - A segurança social mantém uma prática corrente no sentido do ajustamento do orçamento à execução orçamental muitas vezes sem que tal decorra de qualquer necessidade criada por norma legal e relativamente à qual não se vislumbra qualquer utilidade, atendendo ao facto de o orçamento revestir a natureza de um documento de caráter previsional que não coincide, necessariamente, com a execução orçamental.

O ajustamento das dotações de despesa do orçamento à execução orçamental, tem como objetivo dotar as rubricas de despesa em montantes próximos da despesa efetuada.
Como é sabido nos termos do nº 4 do art.º 90º da Lei 4/2007, de 16 de janeiro-LBSS, alterada e republicada pela Lei nº 83-A/2013, de 30 de dezembro e do art.º 5º do Decreto-Lei nº 367/2007, de 2 de novembro - formas de financiamento do Sistema de Segurança Social, as despesas de administração são imputadas de acordo com a proporção dos encargos de cada Subsistema/Sistema no total da despesa do Sistema de Segurança Social.

Ora, a aproximação dos valores de orçamento aos de execução, garante que os pesos relativos de imputação de administração entre o orçamento e a execução orçamental, por sistema/subsistema e dentro destes, por rubrica de classificação económica, sejam próximos.

Caso aquele ajustamento não ocorra (das dotações de despesa aos valores de execução), o desfasamento no apuramento da proporção dos encargos entre o orçamento e a execução, poderá eventualmente originar uma "virtual" insuficiência orçamental em determinadas rubricas de um Sistema ou Subsistema, em detrimento de um excesso de dotação nas mesmas rubricas, de outro(s) sistema(s)/subsistema(s) com uma execução inferior ao orçamento.

Conclusão nº 12 - O SIF continua a não integrar a informação financeira relativa às operações do IGFCSS e do FEFSS. Por outro lado, as suas funcionalidades não permitem que a integralidade dos documentos, orçamentais, financeiros, patrimoniais e económicos, da conta consolidada da segurança social sejam extraídos do sistema de forma automática, sem necessidades de intervenção manual, o que potencia o risco de erros.

Como é do conhecimento desse Tribunal, a automatização de processos referentes à orçamentação (Sistema de Informação Financeira) tem-se mostrado inviável tecnicamente, pelo que se aguardam propostas da parte do II, I.P., de solução(ões) que responda(m) às necessidades evidenciadas, que passam por desenvolvimentos no atual sistema de informação, ou a aquisição de uma outra aplicação. Também se aguarda da parte do II, I.P. desenvolvimentos no sentido de serem produzidos no SIF, a globalidade dos mapas orçamentais consolidados, ultrapassados que sejam os constrangimentos já anteriormente identificados, nomeadamente a imputação das despesas de administração e outras despesas comuns do Sistema de Segurança Social aos subsistemas de sistema de proteção social de cidadania e sistema previdencial (de acordo com o nº 4 do art.º 90º da Lei 4/2007, de 16 de janeiro-LBSS, alterada e republicada pela Lei nº 83-A/2013, de 30 de dezembro e com o art.º 5º do Decreto-Lei nº 367/2007, de 2 de novembro - formas de financiamento do Sistema de Segurança Social); eliminação da totalidade das receitas e despesas recíprocas; execução dos saldos iniciais e integrados; e o equilíbrio dos sistemas/subsistemas através das operações de transferências internas e apuramento do saldo final.

Conclusão nº 14 - A entidade consolidante emite normas gerais para apresentação das contas individuais das instituições de segurança social, das quais consta pedidos de informação com vista à uniformização de critérios de registo contabilístico. No entanto, tal não foi suficiente uma vez que os critérios utilizados no registo contabilístico das dívidas incobráveis, de reversão de provisões e de constituição de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes não foram uniformes entre os três institutos. Também os critérios utilizados no tratamento do desvio anualmente apurado entre o valor das dívidas de beneficiários (SICC) e o valor relevado nas demonstrações financeiras (SIF) são diferentes nos três institutos.

Conclusão nº 15 - O ISSA relevou, a solicitação do seu Fiscal Único, na sua conta individual, provisões para riscos e encargos relativos a encargos futuros com pensões, no valor de € 5 M, valor este apurado num estudo atuarial, valor que veio a ser integrado no balanço consolidado da segurança social. Diferentemente,

as restantes instituições de segurança social pagadoras de pensões não incluíram nas suas contas individuais qualquer provisão para este efeito. Não foi pois, assegurada a uniformização de procedimentos.

Conclusão nº 41 - Os resultados transitados não incorporam o valor de € 4 M relativos a anulação de coimas e de custas indevidamente contabilizadas em anos anteriores (2008 a 2014), devido à sua indevida relevação em 2015 na conta 697-Custos e Perdas extraordinárias – Correções de anos anteriores, o que sobrevalorizou o impacto negativo no resultado líquido do exercício. Todavia, incorporam o valor de € 5 M relativos à constituição, em 2015, de Provisões para riscos e encargos para encargos com pensões futuras e € 0,8 M de custos com pensões que se venceram e foram pagas no exercício de 2015. Esta metodologia foi iniciada em 2015 por uma das instituições que integra o perímetro de consolidação da segurança social (ISSA), por indicação do seu Fiscal Único. Independentemente da opção que venha a ser tomada pela entidade consolidante (IGFSS) sobre a constituição de provisões para encargos com pensões futuras, esta metodologia não pode por em causa o reconhecimento anual dos custos com pensões que se vencem no próprio ano.

Conclusão nº 43 - As operações de ajuste de saldos das dívidas a terceiros, entre o sistema que produz as demonstrações financeiras (SIF) e os que estão registados nas contas individuais dos beneficiários (SICC) e ainda causa a identificada por um dos serviços utilizadores destes sistemas, põem em causa a fiabilidade dos valores relevados nas demonstrações financeiras.

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., enquanto entidade consolidante, envidará esforços no sentido da desejável harmonização e uniformização de critérios entre todas as entidades do perímetro. Em sede de processo de encerramento de contas deste exercício, será promovida a análise, avaliação e reflexão conjunta com as entidades implicadas nestas matérias, com o objetivo de serem adotados e garantidos registos contabilísticos apropriados, consistentes e coerentes.

Conclusão nº 18 - Não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal de Contas, a contabilização de mais de metade (53,6%) da receita proveniente de contribuições e quotizações, pelas respetivas classificações económicas, foi realizada com recurso a uma tabela de imputação, não se encontrando integralmente garantida a sua afetação real em função da sua origem, em incumprimento do estabelecido

no classificador económico das receitas públicas. Este aspeto assume especial importância para efeitos de cálculo dos montantes a afetar ao FGS e ao FEFSS.

Como é sabido, o processo de arrecadação de contribuições não é compatível com a execução orçamental mensal, dentro dos prazos estabelecidos, uma vez que a natureza do pagamento só é determinada quando é compensado com o respetivo débito. A tabela de imputação foi a solução encontrada para se garantir atempadamente a execução orçamental mensal.
Como já foi referido em anteriores comunicações, está a ser estudada a melhor solução técnica alternativa à tabela de imputação e avaliada a sua implementação em colaboração com o II, I.P.. Paralelamente, o II, I.P. está a desenvolver esforços no sentido de garantir a extração da compensação dentro do ano contabilístico, por forma a reduzir o impacto da tabela de imputação na classificação orçamental da receita cobrada de contribuições.

Conclusão nº 19 - Nas transferências para as famílias foram indevidamente contabilizados € 6 M referentes a prestações sociais, cujos meios de pagamento não foram movimentados pelos respetivos beneficiários, tendo a sua devolução ocorrido ainda dentro do exercício económico sem que tivesse havido lugar à respetiva anulação. Tal procedimento traduziu-se numa sobrevalorização da despesa com prestações sociais de igual montante.

De acordo com informação já anteriormente remetida a esse Tribunal, continuam a decorrer os trabalhos de desenvolvimento do novo interface SICC-SIF pelo II, I.P., acompanhados pelo IGFSS, I.P. e o ISS, I.P., que permitirão dar acolhimento cabal quer à Circular Normativa em vigor sobre esta matéria, quer às recomendações formuladas por esse Tribunal sobre esta matéria.

Conclusão nº 21 - O total das despesas com "Formação profissional e PAE" correspondeu a 5,2% da despesa efetiva, apresentando um decréscimo na ordem dos 31,5% face ao ano anterior, atingindo o montante de € 1.219 M (menos € 561 M que em 2014). Em anos anteriores verificou-se que foram contabilizados valores relativos a intervenções que não visavam total ou parcialmente tal fim, por causa de deficiências de informação entre os institutos envolvidos (IGFSS e ADC), o que levou à formulação da recomendação 66 PCGE/2013. O MTSSS em sede de acompanhamento da referida recomendação informou que já foram desenvolvidos contactos junto da ADC no sentido de melhorar a informação para contabilização das

despesas de formação profissional a relevar no orçamento e conta da segurança social estando previsto no orçamento para 2017 um registo mais adequado dos encargos com formação profissional.

Reitera-se a informação já fornecida em sede de acompanhamento das recomendações, dando nota de que o IGFSS, I.P. diligenciou junto da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC) a obtenção de informação necessária para o acolhimento desta recomendação, não tendo obtido resposta no que respeita às dotações de despesa aprovadas para o ano de 2016.
Contudo, a proposta de orçamento para 2017, remetida pela ADC, já contemplou a desagregação das dotações de despesa com natureza de âmbito "ação social" e "ações de formação profissional". Esta identificação já permitiu que na proposta de Orçamento de Segurança Social para 2017, tenham sido decompostas as dotações de despesa, por natureza, entre o Subsistema de Ação Social e o Sistema Previdencial – Repartição.

Conclusões nº 27 - Mantêm-se as reservas quanto à fiabilidade dos valores dos saldos relevados no balanço relativos a dívidas de contribuintes, dado que se continua a verificar que no âmbito do processo de encerramento de contas não é feita uma validação entre a informação relevada nas demonstrações financeiras (SIF) e a residente nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF). Acresce ainda a existência de contas no razão, destinadas ao registo de juros de mora de contribuintes, que evidenciam saldos credores (contranatura), que pode ter origem em eventuais erros de parametrização de movimentos contabilísticos indexados a esta conta.

Conclusão nº 28 - A metodologia utilizada para classificação nas demonstrações financeiras de dívidas em conta corrente e de cobrança duvidosa e, dentro destas, as de CP e MLP não permite identificar o contribuinte devedor, o valor da dívida e a sua antiguidade, para a totalidade do valor em dívida. Por outro lado, não existe harmonização, entre os vários institutos envolvidos, na classificação daquelas dívidas, o que prejudica a informação divulgada nas demonstrações financeiras e no ADFCO.

Conclusão nº 29 - Os critérios estabelecidos para a constituição de provisões de dívida contributiva apresentam várias fragilidades, dado que apenas são incluídas as dívidas que estão em mora há mais de seis meses e que já foram participadas a execução fiscal, enquanto são excluídas dívidas com elevado grau de incobrabilidade que se encontram suspensas por declaração de falência e de insolvência do devedor.

Acresce que são indevidamente constituídas provisões para dívida já cobrada ou que ainda está a ser regularizada ao abrigo de planos prestacionais fora do processo executivo. Por outro lado, aqueles critérios também não cumprem integralmente o princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS, uma vez que não foram reconhecidos como proveitos extraordinários todos os valores decorrentes de redução de provisões ou de anulação de prescrições, o que afeta os resultados operacionais e os resultados extraordinários).

Conclusão nº 30 - Os proveitos, a receita e a dívida com origem em contribuições, no que ao Continente respeita, são relevados nas demonstrações financeiras do IGFSS. No entanto, este Instituto apenas tem disponível a informação relativa a dívida de contribuintes abrangidos no âmbito dos processos executivos (SEF), o que o impossibilita de efetuar um controlo cruzado entre os dados residentes nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF) e os relevados nas demonstrações financeiras (SIF).

No que respeita à reconciliação da dívida de contribuintes em SIF com a dívida nos subsistemas de origem, têm sido desenvolvidos vários esforços, junto do II, I.P., no sentido de se encontrar uma metodologia que permita a reconciliação entre os vários sistemas de informação. Quer a diferença de conceitos entre o sistema de conta corrente e o sistema de informação financeira, quer a complexidade e a volumetria da informação envolvida, dificultam as soluções para a desejável reconciliação. O IGFSS, I.P., naturalmente, irá continuar a trabalhar em estreita colaboração com o II, I.P. e outros Institutos com responsabilidades nestas matérias, no sentido de assegurar o rigor e a fiabilidade exigidas.
Será ainda em 2016, revisto o documento de requisitos para efeitos de encerramento de contas.

Ainda no decurso do exercício económico de 2016, será avaliada com o II, I.P., a possibilidade de se apurar o valor da dívida de contribuintes em conta corrente por maturidade com reflexo no balanço, assim como, no que concerne à relevação contabilística dos juros vincendos (proveitos diferidos) decorrentes do processo – acordos prestacionais, sejam relevados estes juros, garantindo assim a correta afetação quer ao nível do passivo do balanço, quer na demonstração de resultados.

IMP IGFSS RD 01 - Revisão 1 - Data: 16.03.2016

Conclusão nº 31 - Continua-se a verificar o incumprimento do princípio da especialização dos exercícios, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2015, relativos a valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras. Efetuada uma estimativa sobre o impacto que esta metodologia causa nas demonstrações financeiras, constatou-se que, para a dívida participada a execução fiscal e constituída só a partir de 2010, o valor dos juros vencidos até 2015 era de € 662 M, sendo só os juros não imputados ao exercício de 2015 de € 184 M. No entanto, se considerarmos toda a dívida residente no SEF (1976 a 2015), os valores são de € 2.019 M e de € 386 M, respetivamente. O incumprimento deste princípio abrange ainda os proveitos que deveriam ter sido imputados ao exercício de 2015 relativos aos juros vencidos em 2015 e cobrados no mesmo exercício no âmbito de acordos prestacionais que correm termos fora do processo executivo.

Reitera-se a informação veiculada pelo MTSSS em sede de acompanhamento das recomendações a essa Direção-Geral, dando nota de que durante os exercícios de 2016 e 2017 decorreria a avaliação das condições técnicas indispensáveis para o cumprimento do princípio contabilístico em apreço, assim como a avaliação dos respetivos impactos.

Conclusão nº 32 - No final de 2015 foram implementados procedimentos com vista a acautelar as insuficiências e fragilidades dos sistemas aplicacionais e do sistema de controlo interno na área da prescrição de dívida contributiva. Porém, no âmbito da conta da segurança social de 2015, os efeitos destes procedimentos são reduzidos, uma vez que o valor prescrito em dezembro de 2015 pelas secções de processo do IGFSS representa apenas 6,3% do total anual prescrito por aquele Instituto.

O facto do valor prescrito em dezembro de 2015 representar apenas 6.3% do total anual do IGFSS, I.P. deve-se à circunstância da Orientação Conjunta entre o IGFSS, I.P. e o ISS, I.P. ter entrado em vigor a 01.12.2015 pelo que o valor apurado reporta-se apenas àquele mês.

Salienta-se que os valores prescritos reportam-se a prescrição de dívida na fase administrativa os quais, por meras limitações aplicacionais, não podem ser declarados prescritos em sede de SICC, sendo apenas possível o registo da prescrição em SEF.

O ponto II, alínea b), da Orientação Conjunta IGFSS, I.P./ISS, I.P. acautela precisamente estas prescrições ocorridas à data da instauração dos processos.

A participação automática de dívida reporta-se apenas a dívida com antiguidade igual ou inferior ao prazo legalmente previsto para a prescrição de contribuições e prestações, pelo que está prejudicada a sua prescrição pelo sistema à data da instauração.

Nas situações de participação manual da dívida em que, por força do mero decurso do prazo, a dívida prescreve à data da instauração, a Orientação Conjunta em vigor também acautela esta situação prevendo no ponto II, alínea c) que as SPE são informadas pelo respetivo Centro Distrital quanto à exigibilidade da dívida e à necessidade de anulação da prescrição, atuando a SPE em conformidade com o informado.

Assim, nas situações de dívida participada manualmente cuja antiguidade é igual ou superior ao prazo legalmente previsto para a prescrição de contribuições e prestações, está salvaguardada a avaliação casuística.

No que concerne ao texto do anteprojeto referente aos processos prescritos no ano 2014 (pág. 47), para as situações históricas reportadas, o procedimento levado a cabo para acautelar que em 100% das situações fica garantida a inserção na aplicação informática da informação relevante sobre o despacho que reconheceu a prescrição, é o seguinte:

- Os Coordenadores das Secções de Processo Executivo receberão mensalmente o universo, assumindo o ónus de registar nas notas de processo de SEF o n.º da informação/ proposta cujo despacho decretou a prescrição de todos os casos em que tal registo seja à data omisso.

Nos registos assim efetuados, constará também a menção "validei nesta data o registo correto da prescrição nos termos da informação supra". Trimestralmente, a Direção de Qualidade e Comunicação do IGFSS, I.P. procede à verificação do risco relativo à prescrição de dívida.

Conclusão nº 33 - (...)Acresce que o valor divulgado relativo a provisões acumuladas para dívidas de prestações sociais de MLP diverge entre o relevado no balanço e na nota 35 do ADFOC e o divulgado na nota 34 do mesmo documento, facto que também não contribui para a fiabilidade dos valores divulgados.

Conclusão nº 34 - O valor das provisões acumuladas para outros devedores relevado no balanço e na nota 35 do ADFOC não é coincidente com o divulgado na nota 34 do mesmo anexo, situação que não contribui para a fiabilidade das demonstrações financeiras.

Constata-se que o valor global de provisões acumuladas, associada à dívida de cobrança duvidosa a receber de médio longo prazo e curto prazo se encontra corretamente expresso em ambas as notas referenciadas

do ADFOC (notas 34 e 35) e balanço consolidado. Porém, o montante a que esse Tribunal se refere de divergência (561.421,59€), resulta de uma compensação efetuada por uma das entidades do perímetro, aquando da prestação da informação desta natureza (ao abrigo da circular 2/2015) com origem na utilização da mesma conta patrimonial de relevação contabilística de provisões acumuladas (2919199000), quer para dívidas de prestações sociais a repor, quer para dívidas referentes a outros devedores, ambas de médio e longo prazo.

Em sede de consolidação, na ausência de melhor informação que a reportada pela referida instituição (não existindo no SIF a desagregação da maturidade da dívida e das respetivas provisões acumuladas), permaneceu a compensação identificada, sendo que no processo de encerramento de contas relativo ao exercício de 2016, será requalificada esta informação em conjunto com a referida instituição.

Conclusão nº 35 - Em outros devedores permanecem dívidas, algumas com mais de 30 anos, sobre as quais o Tribunal vem recorrentemente formulando recomendações em anteriores Pareceres. Para duas destas dívidas (€ 89 M), o Tribunal há cerca de 9 anos dirigiu recomendações aos então Ministros do Trabalho e da Solidariedade Social e da Saúde no sentido de que promovessem diligências e/ou tomassem decisões que permitissem resolver os diferendos existentes entre os dois Ministérios. Para outras duas destas dívidas (€ 8 M) foram também dirigidas recomendações ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social para que diligenciasse pela regularização das dívidas da Direção Regional do Trabalho e da Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores e da Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela. Apenas para esta última está em curso a negociação de um plano de pagamentos.

Conclusão nº 36 - Permanece ainda em outros devedores um valor em dívida (€ 85 M) do Ministério da Agricultura que a segurança social vem recorrentemente divulgando que está em análise. No entanto, não se dá qualquer nota sobre os progressos alcançados anualmente que permitam aferir sobre a sustentabilidade da continuação da relevação deste valor nas demonstrações financeiras.

No decurso do ano de 2016, foram efetuadas algumas diligências, designadamente através de remessa de ofícios às entidades devedoras, no sentido do IGFSS, I.P. ser ressarcido dos valores em dívida. Nesta sequência, no caso do Ministério da Defesa, é expectável que ainda no exercício de 2016 proceda à regularização parcial do valor.

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

No que respeita à dívida do Ministério da Agricultura está a ser avaliada a forma de resolução, e relativamente à dívida da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela, as iniciativas desenvolvidas para cobrança da dívida não têm permitido assinalar progressos.

Conclusão nº38 - Continua a existir dívida que não é participada para efeitos de execução fiscal, designadamente a proveniente, de importâncias pagas por prestações de alimentos a menores, de entidades empregadoras por aplicação do art. 63.º do Decreto-Lei 220/2006, de contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos, de rendas de imóveis e de pagamentos indevidos de despesas com pessoal, o que coloca em risco a efetiva cobrança destas dívidas por não serem acionados os mecanismos legais com vista à sua recuperação

A participação de dívida do Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores em sede executiva não é neste momento possível, sendo necessário o estudo do modelo de participação de dívida e alterações nos sistemas informáticos, designadamente no SEF, que permitam a cobrança desta especificidade. O referido estudo deverá ser iniciado em face da calendarização de prioridades ajustada com o responsável pelos Sistemas de Informação, o Instituto de Informática, I.P.

Conclusão nº 40 - Em 2015 foi publicada e entrou em vigor o novo regime do FGS, nos termos do qual o Fundo goza de personalidade jurídica e autonomia administrativa, patrimonial e financeira e capacidade judiciária, o que se revela compatível com a Diretiva 2008/94/CE, que faz impender sobre os Estados-Membros o dever de criação de uma instituição. Contudo, apesar de a Diretiva inculcar que esta instituição tem património próprio, e não obstante a previsão legal nacional da sua autonomia financeira e patrimonial, regista-se que, por um lado, a parte do financiamento a cargo do Estado ainda não se encontra regulada e, por outro, que o Fundo não dispõe de património próprio, sendo este de difícil constituição, designadamente atento o facto de os saldos gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o orçamento da segurança social.

Não dispomos de informação adicional à referida pelo Tribunal de Contas, que refere a indicação transmitida pelo MTSSS, de que se encontra "em fase de avaliação os termos de financiamento do Fundo para elaboração da proposta de Portaria que fixa aquele financiamento".

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 800 • www.seg-social.pt

Conclusão nº 52 - O sistema previdencial repartição tem beneficiado desde 2011 de montantes transferidos pelo OE para financiar situações enquadráveis no art. 98.º-N do Código do Processo do Trabalho, na redação dada pelo Decreto-Lei 295/2009, de 13/10, que até ao momento, segundo os mapas de execução orçamental, ainda não tiveram execução, alegando o ISS, I.P. dificuldades na identificação das situações enquadráveis nesta disposição legal, em virtude das decisões dos tribunais não serem claras por não conterem os dados necessários à efetivação do pagamento desta prestação.

Desde o início de outubro de 2016, que se encontra a ser delineada entre o ISS, I.P. e o IGFSS, I.P., uma proposta de procedimentos a adotar, para dar cumprimento à obrigação legal prevista nos termos do artigo 98º-N do Código de Processo do Trabalho (CPT).

Para resolução da questão, entre os dois organismos envolvidos em estrita articulação e colaboração, encontram-se a ser analisados procedimentos manuais, em face da impossibilidade de enquadramento dos pagamentos decorrentes do artigo 98º-N do CPT nas prestações processadas automaticamente pelos sistemas de informação da Segurança Social.

Para efeitos de enquadramento fiscal, pelo IGFSS, I.P. foi solicitada em outubro a colaboração à Autoridade Tributária e Aduaneira, para a caracterização, em termos fiscais, do tipo de prestação em causa, bem como a definição da tributação correspondente e indicação da forma pela qual a entidade competente da Segurança Social deva proceder à entrega de valores retidos à Autoridade Tributária, pedido este, ainda sem resposta.

Dos procedimentos que se afiguram viáveis, pelas entidades envolvidas na obrigação legal, ISS, I.P. e IGFSS, I.P., resultou a definição de uma solução de contingência a aplicar às situações pendentes e urgentes, devendo ser as mesmas adotadas para casos futuros, a qual pressupõe que a análise processual, a decisão e a sua execução ficarão a cargo do ISS, I.P., devendo o IGFSS, I.P. proceder ao pagamento.

No entanto, o referido procedimento carece de aprovação, pelo que será submetido ao conhecimento da Tutela, para validação da proposta apresentada.

Com os nossos melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo,

Nuno Venes
Vice-Presidente

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

IMP.IGFSS.02.01 – Revisão 1 – Data: 16-03-2016

IGFSS / 02-12-2016 /S 26231

REPÚBLICA PORTUGUESA
SEGURANÇA SOCIAL

igfSS
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17784/2016
2016/12/5

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 05/12/2016

SERVIÇO: DOC/DC

Exmº Senhor
Diretor – Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	Email 22.11.2016 nº 32552/2016	DOC/DC - 26231/2016	02/12/2016

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015

Em resposta à mensagem eletrónica do dia 22 de novembro do corrente, remetida por essa Direção-Geral referente ao assunto em epígrafe, apresentam-se os comentários, tidos por convenientes, bem como o exercício de contraditório, relativamente à 2ª fase do Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015, nas matérias da responsabilidade do IGFSS, IP:

Conclusão nº 1 - O imobilizado é a terceira parcela mais relevante do ativo. Em 2015, nas imobilizações incorpóreas verificou-se um acréscimo de 433,1% (€ 4 M), proveniente do registo de valores referentes a direitos económicos desportivos de jogadores, no âmbito de regularização de dívidas de contribuintes.

Conclusão nº 2 - As dações em pagamento ora analisadas não configuram dação de bem móvel ou imóvel, permitida pelo art. 196.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, uma vez que o objeto daquelas consiste antes num direito, pelo que os negócios jurídicos analisados carecem de cobertura legal. A avaliação do direito em causa também não respeitou o preceituado no mencionado artigo, por não ter sido determinada pela entidade competente.

Conclusão nº 3 - Para além da ilegalidade dos negócios em presença, os mesmos nunca seriam suscetíveis de acautelar os interesses da segurança social, atentas as suas fragilidades, melhor elencadas no Acórdão da Relação de Lisboa, de 20/05/2009, que se prendem com o facto de o direito cedido não representar um crédito certo, líquido e imediatamente exigível.

Conclusão nº 4 - Às apontadas fragilidades acresce ainda que, nos casos em análise, apenas é dada em pagamento uma percentagem do passe dos jogadores, pelo que qualquer cedência de posição contratual

IMP.IGFSS.02.01 Revisão 1 . Data: 16-03-2016

Sede
Av. Manuel da Maia, nº 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
5 DEZ. 2016
RECEPÇÃO

exige, para além do acordo de vontades do clube que procedeu à dação e do jogador, também o acordo de outros clubes e/ou outras entidades, singulares ou coletivas que igualmente detenham as restantes partes do passe dos jogadores que igualmente detenham as restantes partes do passe dos jogadores, circunstâncias que, no seu conjunto, tornam a cobrabilidade, por via destas dações, da dívida dos clubes à segurança social, pouco viável.

Conclusão nº 5 - A aceitação das aludidas dações em pagamento por parte da segurança social é, pelas ilegalidades já mencionadas, suscetível de fazer incorrer os seus responsáveis em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas a) e d) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC e ainda, verificados que sejam os respetivos pressupostos, no dever de reposição a que se refere o artigo 60.º da mesma lei.

Conclusão nº 6 - Importa ainda salientar que a dação em cumprimento é um negócio definitivo, que se cumpre com a transmissão para a esfera jurídica do credor do bem que substitui o pagamento da dívida. Ora, no caso, não é este o negócio, que, embora assim nominado, a segurança social pretendeu celebrar com os clubes inadimplentes, atenta as possibilidades, contratualmente previstas, da recompra dos passes dados em pagamento ou, da celebração de acordos prestacionais para pagamento das quantias em dívida. Questiona-se, pois, se o negócio em presença configura uma verdadeira dação em pagamento, ou se o resultado pretendido pelas partes foi tão-só o de adiar o pagamento de dívidas vencidas por um prazo convencionado (o prazo para a recompra ou para a celebração de um plano prestacional), mediante a constituição de uma espécie de garantia cujo objeto seriam as partes dos passes dos jogadores alegadamente dadas em pagamento. Este negócio teria, para as SAD, a virtualidade de fazer suster as execuções fiscais em curso, permitindo a manutenção das situações devedoras durante o período contratualmente previsto, sem o pagamento de quaisquer juros durante o período de vigência dos contratos de dação em pagamento, juros esses que só viriam a ser pagos aquando da recompra. Este tipo de solução seria, a verificar-se, suscetível de fazer incorrer os seus responsáveis em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas a) e d) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC e ainda, verificados que sejam os respetivos pressupostos, no dever de reposição a que se refere o art. 60.º da mesma lei.

No Anteprojeto de Parecer sobre a Conta de 2015, o Tribunal de Contas aborda no ponto 12.2.3.1.1.1., relativo às imobilizações incorpóreas, a regularização de dívida à segurança social através da dação em pagamento de direitos económicos inerentes a jogadores de futebol.

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

Na sua análise, o Tribunal de Contas considera, em síntese, que:

1. Não existe cobertura legal para a aceitação destas dações em pagamento.
2. Mostra-se incumprida a norma que determina a necessidade de avaliação dos bens sujeitos a dação por parte do IGFSS, IP.
3. As referidas dações em pagamento não são suscetiveis de acautelar os interesses da segurança social mostrando-se pouco viável a cobrabilidade, por via destas dações, da dívida dos clubes à segurança social.
4. Apenas é dada em pagamento uma percentagem do passe dos jogadores, pelo que qualquer cedência de posição contratual exige, para além do acordo de vontades do clube que procedeu à dação e do jogador, também o acordo de outros clubes e/ou outras entidades, singulares ou coletivas que igualmente detenham as restantes partes do passe dos jogadores.
5. A dação em cumprimento é um negócio definitivo, que se cumpre com a transmissão para a esfera jurídica do credor do bem que substitui o pagamento da dívida, o que nos casos analisados não sucederia.
6. A aceitação das aludidas dações em pagamento por parte da segurança social é suscetível de fazer incorrer os seus responsáveis em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC e ainda, verificados que sejam os respetivos pressupostos, no dever de reposição a que se refere o artigo 60.º da mesma lei.

I. Da legalidade da regularização de dívida à segurança social através das dações em pagamento de direitos económicos inerentes a jogadores de futebol

O artigo 196º, nº 1, do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (CRCSPSS), estabelece que «A segurança social pode aceitar em pagamento a dação de bens móveis ou imóveis, por parte do contribuinte, para a extinção total ou parcial de dívida vencida».

A classificação dos bens como móveis ou imóveis encontra a sua sede legal nos artigos 204º e 205º do Código Civil, tipificando o artigo 204º, taxativamente, todos os bens imóveis. Por seu turno, o artigo 205º, nº 1, classifica todos os bens que não são imóveis como bens móveis pelo que o bem "direitos económicos inerentes a jogador de futebol" insere-se na classificação de bem móvel. Se assim não fosse e o legislador pretendesse excluir os direitos do acervo de bens móveis tê-lo-ia feito expressamente, tal como o fez, no

artigo 204º, nº 1, alínea d), a propósito da classificação dos direitos inerentes aos prédios rústicos e urbanos, às águas e às árvores, aos arbustos e aos frutos naturais, enquanto estiverem ligados ao solo. Assim, considerando a classificação legal de bens móveis e imóveis e um dos princípios básicos de interpretação jurídica segundo o qual *ubi lex non distinguir, nec nos distinguere debemus*, o IGFSS, IP sempre interpretou a dação de direitos económicos inerentes a jogador de futebol como dação de bem móvel e, como tal, legalmente enquadrada no já citado artigo 196º, do CRCSPSS.

Ultrapassada a questão da natureza do bem objeto da dação em pagamento, no Anteprojeto de Parecer do Tribunal de Contas aborda-se a questão de não se vencerem juros nos casos em que o jogador é transferido ou cedido temporariamente dentro do prazo estabelecido no contrato de dação em pagamento.

A dação em pagamento é uma causa de extinção da dívida à segurança social, prevista nos artigos 188º, alínea b) e 196º, do CRCSPSS, nos termos da qual o devedor, com o acordo do credor, presta coisa diversa da que constitui o objeto da obrigação. Sendo uma causa de extinção da dívida, com a celebração dos contratos de dação em pagamento a respetiva dívida extingue-se pelo que não há lugar e/ou fundamento para o vencimento de juros.

Na verdade, a partir da dação em pagamento, o IGFSS, IP passa a ser titular do ativo objeto da dação em pagamento pelo que a questão do vencimento dos juros só se coloca na situação em que não é efetuada a transferência ou cedência do jogador no prazo estipulado no contrato de dação e é efetuada a recompra dos direitos económicos ou a regularização da dívida relativa aos mesmos no âmbito da execução fiscal, renascendo a dívida como se a dação não tivesse existido, logo, com os juros calculados sem qualquer interrupção, situação esta que decorre do clausulado dos contratos de dação em pagamento.

Nestes termos, não configura qualquer ilegalidade ou irregularidade o facto de não serem pagos juros à segurança social nos casos em que o jogador é transferido ou cedido temporariamente dentro do prazo estabelecido no contrato de dação em pagamento: nem poderiam ser pagos juros pois neste caso não existe qualquer dívida associada aos referidos direitos económicos que se encontre por regularizar.

Refira-se, aliás, que este regime é idêntico ao que resulta da regularização de dívida à segurança social através da dação em pagamento de imóveis. Nas situações em que a segurança social aceita a regularização de dívida através da dação em pagamento de imóvel, por determinado valor, é extinta dívida no exato valor da dação em pagamento independentemente do valor pelo qual o imóvel seja, efetivamente, vendido pelo IGFSS, IP, sendo que em muitos casos, como aliás resulta do Anteprojeto de Parecer em análise, a venda do imóvel tem sido efetuada por valor inferior àquele pelo qual foi adquirido na esfera patrimonial do IGFSS, IP

através de dação em pagamento, nomeadamente em virtude das oscilações do mercado imobiliário. Não obstante, nestas situações não há lugar ao renascimento de qualquer dívida nem ao pagamento de quaisquer juros; nem poderia haver pois o bem em questão encontra-se na esfera patrimonial do IGFSS, IP e extinguiu a dívida que visava regularizar através de dação em pagamento.

No caso da dação em pagamento de direitos económicos inerentes a jogador de futebol, o IGFSS, IP teve uma atuação mais conservadora do que aquela que decorre da dação em pagamento de bens imóveis, estipulando cláusulas rígidas no contrato de dação em pagamento que fazem impender sobre o contribuinte o ónus de gestão e venda do ativo objeto da dação, fixando um prazo para que tal se concretize e estabelecendo consequências e sanções para os casos em que a transferência ou cedência não se concretize dentro do prazo estipulado visando, precisamente, acautelar a posição da Segurança Social e o interesse público. Esta atuação conservadora não tem qualquer paralelismo com o regime decorrente da dação de bens imóveis impendendo sobre o IGFSS, IP todos os ónus associados à gestão e venda de tais ativos ainda que o valor de alienação fique muito aquém do valor da dação.

A propósito da legalidade da regularização da dívida à Segurança Social através da dação em pagamento de direitos económicos inerentes a jogador de futebol *vide* o parecer jurídico do Senhor Professor Doutor Carlos Baptista Lobo, que se anexa ao presente documento (Anexo 1).

II. Da avaliação dos bens sujeitos a dação por parte do IGFSS, IP

No Anteprojeto de Parecer do Tribunal de Contas refere-se que se mostra «igualmente incumprida a norma que determina a necessidade de avaliação dos bens sujeitos a dação por parte do IGFSS, IP».

Analisado o Anteprojeto de Parecer do Tribunal de Contas, e salvo o devido respeito que o mesmo mereça, do procedimento seguido pelo IGFSS, IP não se descortina em que medida foram incumpridas normas relativas à avaliação dos bens sujeitos a dação por parte do IGFSS, IP.

Com efeito, nos termos do artigo 3º, nº 1, do Decreto-Lei nº 84/2012, de 30 de março, decorre que o IGFSS, IP «tem por missão a gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no orçamento da segurança social». Para dar cumprimento a esta missão, nos termos da alínea a), do nº 3, do mesmo artigo, define-se como uma das atribuições «Assegurar a cobrança da dívida à segurança social».

Para melhor concretizar a sua missão, o IGFSS, IP adota mecanismos de gestão reconhecidos como boas práticas e define objetivos e iniciativas estratégicas nas quais tem estado sempre presente o combate à fraude e à evasão contributivas e o aumento da cobrança da dívida à segurança social.

É neste contexto que se insere a metodologia de atuação quanto ao setor estratégico integrado pelos clubes de futebol e respetivas sociedades desportivas que considera como principal ativo destes contribuintes os direitos económicos relativos aos jogadores de futebol.

A consideração deste bem como um ativo patrimonial não é inovadora, sendo considerada pelas instituições bancárias e tendo sido abordado no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 21.11.2000, publicado no Boletim do Ministério da Justiça, 501 (2000), páginas 226 a 234, e nos termos do qual se entende que «A possibilidade que a Lei nº 28/98, de 26.06, concede ao clube de futebol de ceder um seu jogador mediante contrapartida financeira constitui um direito economicamente avaliável, que é um ativo patrimonial».

Assim, no âmbito das suas atribuições e poderes gestionários, o IGFSS, IP avaliou os bens móveis – direitos económicos inerentes aos jogadores de futebol em apreço – tendo por base os valores contabilísticos dos mesmos, os quais são aceites para outros fins, nomeadamente fiscais, tendo assumido uma postura conservadora nessa avaliação.

Saliente-se, ainda, que tal avaliação tem presente o facto de, relativamente aos contribuintes devedores em análise, já terem sido esgotadas todas as tentativas de cobrança de dívida, como melhor se expõe no ponto seguinte.

De harmonia com o disposto no artigo 196º, nº 2, do CRCSPSS, «Os bens móveis ou imóveis, objeto de dação em pagamento, são avaliados pelo IGFSS, IP, pela instituição competente nas Regiões Autónomas ou por quem estes determinarem, a expensas do contribuinte».

Nestes termos, mostra-se integralmente cumprido o disposto no artigo 196º, nº 2, do CRCSPSS.

III. As dações em pagamento de direitos económicos inerentes a jogadores de futebol acautelam os interesses da segurança social sendo viável a cobrabilidade da dívida através destas dações

No final de maio de 2013, o IGFSS, IP desenvolveu uma metodologia de enquadramento e cobrança da dívida à segurança social contraída por contribuintes que integram um setor estratégico de atividade: os clubes de futebol e as respetivas sociedades desportivas.

Tal metodologia contou com o patrocínio do Senhor Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social e do Senhor Secretário de Estádio do Desporto e da Juventude e contempla, entre outras medidas, a consideração dos direitos económicos detidos pelas sociedades desportivas como um dos principais e melhores ativos das mesmas.

Para implementação desta medida de atuação o IGFSS, IP tem contado com a colaboração da Federação Portuguesa de Futebol e da Liga Portuguesa de Futebol Profissional no sentido de contrariar uma tendência que vinha sendo constante até 2013 e que se traduzia no incumprimento reiterado perante a Segurança Social por parte deste setor de atividade.

Não foi por acaso que com a entrada em vigor do CRCSPSS o legislador pretendeu aumentar o controlo do cumprimento deste setor de atividade ao prever no artigo 208º, nº 3, alínea c), que a situação contributiva regularizada do clube ou da respetiva sociedade desportiva só se verifica quando tal situação ocorre simultaneamente em ambos, apesar de serem entidades jurídicas distintas.

É nesta sede que o IGFSS, IP tem vindo a informar a FPF e a LPFP da evolução da situação de clubes e sociedades desportivas e efetuado reuniões conjuntas com aquelas entidades e também com a presença do ISS, IP e da Autoridade Tributária e Aduaneira de modo a poderem ser abordadas as questões que se vão colocando nesta matéria e a procurar soluções que permitam garantir a posição da Segurança Social.

Considerando os direitos económicos detidos pelas sociedades desportivas como um dos principais e melhores ativos das mesmas, a Segurança Social passou a atender:

- Ao penhor de direitos económicos como garantia de planos prestacionais, nos termos do qual em caso de transferência ou cedência temporária com contrapartida financeira o contribuinte efetua um pagamento por conta da dívida equivalente a 25% do valor da transferência ou cedência temporária, até ao limite do valor total da dívida à segurança social;

- À possibilidade de dação em pagamento de direitos económicos inerentes a jogadores de clubes cujas sociedades desportivas tinham um histórico de incumprimento extremamente difícil, senão impossível, de recuperar em regime prestacional.

Como é do conhecimento do Tribunal de Contas, a dívida ao Estado, e em particular, à Segurança Social não é, no geral, de fácil cobrança, rondando os 20% a taxa de cobrança da dívida líquida, sendo por essa razão, essencial desenvolver metodologias que permitam aumentar a cobrança da dívida, visando a prossecução

da missão do IGFSS, IP na qualidade de entidade pública, permitindo-se assegurar o interesse público com eficácia e eficiência.

De acordo com a metodologia de atuação que passou a considerar os direitos económicos inerentes a jogadores de futebol como o principal ativo de clubes e sociedades desportivas, a Segurança Social já arrecadou 1.085.000,00€, em numerário, resultado das seguintes transferências:

- 317.500,00€, relativamente à transferência do jogador Ricardo Jorge Luz Horta, em resultado da titularidade parcial dos direitos económicos, adquirida por dação em pagamento;
- 412.500,00€, relativamente à transferência do jogador Ruben Vezo, cujos direitos económicos estavam abrangidos pelo penhor à data da transferência;
- 255.000,00€, relativamente à transferência do jogador Samuel Inkoom, em resultado da titularidade parcial dos direitos económicos, adquirida por dação em pagamento;
- 100.000,00€, relativamente à transferência do jogador Alfredo Kulembe Ribeiro (Fredy), em resultado da titularidade parcial dos direitos económicos, adquirida por dação em pagamento.

É importante vincar a propósito desta questão relativa ao facto do IGFSS, IP, com esta sua atuação, visar primordialmente, acautelar os interesses da Segurança Social que a situação dos clubes e sociedades desportivas passou a estar muito mais controlada e na esteira do cumprimento perante a Segurança Social a partir do momento em que foi implementada a metodologia de atuação que considera os direitos económicos inerentes aos jogadores de futebol o principal ativo destas entidades.

Até então, era prática habitual clubes e sociedades desportivas requererem planos prestacionais no momento em que necessitavam da obtenção de uma declaração de situação contributiva regularizada, pagarem apenas as primeiras prestações para obtenção da referida declaração e entrarem em incumprimento logo de seguida, voltando a adotar o mesmo comportamento quando voltavam a necessitar da declaração de situação contributiva regularizada. Durante o período de incumprimento e apesar da adoção das medidas coercivas legalmente previstas o resultado de cobrança de dívida nestas entidades era nulo.

Para ilustrar o que se menciona refere-se, brevemente, a situação dos clubes e sociedades desportivas em que foi regularizada dívida através de dação em pagamento de direitos económicos:

- VITÓRIA FUTEBOL CLUBE SAD - NIF 504463624

  Atualmente o valor total da dívida em execução fiscal ascende a 797.750,48€;

Já teve um acumulado de dívida em execução fiscal perante a Segurança Social de 2.971.550,28€;

- VITÓRIA FUTEBOL CLUBE - NIF 500969159

  Atualmente o valor total da dívida em execução fiscal ascende a 1.513.616,32€;

  Já teve um acumulado de dívida em execução fiscal perante a Segurança Social de 2.261.905,02€;

- BOAVISTA FUTEBOL CLUBE FUTEBOL SAD - NIF 505111780

  Atualmente o valor total da dívida em execução fiscal ascende a 1.285.845,26€;

  Já teve um acumulado de dívida em execução fiscal perante a Segurança Social de 4.119.650,97€;

- BOAVISTA FUTEBOL CLUBE - NIF 501249648

  Atualmente o valor total da dívida em execução fiscal ascende a 2.143.697,64€;

  Já teve um acumulado de dívida em execução fiscal perante a Segurança Social de 5.967.663,49€;

- OS BELENENSES SOC DESPORTIVA FUTEBOL SAD - NIF 504510436

  Já teve um acumulado de dívida em execução fiscal perante a Segurança Social de 1.318.795,65€, encontrando-se em curso o procedimento tendente ao renascimento da dívida em execução fiscal resultante das percentagens arrecadadas pelo IGFSS, IP através da dação em pagamento dos direitos económicos inerentes aos jogadores Filipe Ferreira e Tiago Silva, os quais não foram transferidos ou cedidos durante o período estipulado, tendo o contribuinte requerido, nos termos dos respetivos contratos de dação em pagamento, a regularização prestacional da dívida em execução fiscal. Salienta-se que o procedimento tendente ao renascimento da dívida em execução fiscal tem subjacente o cálculo dos juros à data desse renascimento, continuando a vencer-se até integral pagamento do respetivo capital.

Pelo exposto, a atuação do IGFSS, IP ao autorizar a regularização de dívida à segurança social através da dação em pagamento de direitos económicos inerentes a jogadores de futebol não só acautela os interesses da Segurança Social como se traduz num mecanismo eficaz para cobrança de dívidas que, de outra forma, poderiam acabar por incluir-se na carteira de dívida incobrável e declarada em falhas.

IV. Necessidade do acordo dos outros titulares dos direitos económicos para que se concretize a transferência ou cedência do jogador cujos direitos económicos foram objeto de dação em pagamento

No Anteprojeto de Parecer do Tribunal de Contas, refere-se que «Apenas é dada em pagamento uma percentagem do passe dos jogadores, pelo que qualquer cedência de posição contratual exige, para além do

acordo de vontades do clube que procedeu à dação e do jogador, também o acordo de outros clubes e/ou outras entidades, singulares ou coletivas que igualmente detenham as restantes partes do passe dos jogadores».

O facto de existirem vários titulares dos direitos económicos de um determinado jogador não é entendido pelo IGFSS, IP como um aspeto menos positivo deste regime mas sim como um meio de acautelar a posição da Segurança Social: por um lado, sendo um processo inovador com o objetivo de cobrar dívida de difícil cobrança parece-nos ponderado e prudente partilhar a gestão global do ativo em questão com entidades que, pela sua natureza, têm esta gestão como uma das suas principais competências. Por outro lado, existindo vários intervenientes a analisar e ponderar o melhor momento para a transferência ou cedência do jogador em função das regras próprias do mercado de transferências e do caráter especulativo associado ao bem em apreço existe uma maior probabilidade da transferência ou cedência ocorrer no momento mais apropriado de modo a garantir o clausulado dos contratos de dação em pagamento.

V. Do caráter definitivo da dação em pagamento

No Anteprojeto de Parecer do Tribunal de Contas refere-se que a dação em pagamento é um negócio definitivo, que se cumpre com a transmissão para a esfera jurídica do credor do bem que substitui o pagamento da dívida, o que nos casos analisados não sucederia, questionando se «o negócio em presença configura uma verdadeira dação em pagamento, ou se o resultado pretendido pelas partes foi tão-só o de adiar o pagamento de dívidas vencidas por um prazo convencionado (o prazo para a recompra ou para a celebração de um plano prestacional), mediante a constituição de uma espécie de garantia, tendo por objeto as partes dos passes dos jogadores alegadamente dadas em pagamento. Este negócio teria, para as SAD, a virtualidade de fazer suster as execuções fiscais em curso, permitindo a manutenção das situações devedoras durante o período suprarreferido, sem pagamento de juros nesse mesmo período, muito embora, nos casos de recompra, tais juros sejam devidos aquando daquela».

Considerando tudo o que já se mencionou no presente documento, não nos restam dúvidas de que o mecanismo de regularização de dívida à Segurança Social em análise configura uma verdadeira dação em pagamento. A este propósito remetemos para a análise constante do parecer jurídico que juntamos (Anexo 1) e com a qual concordamos.

A autorização de regularização de dívida à Segurança Social através das dações em pagamento em causa, bem como o clausulado dos contratos subsequentes, configura uma verdadeira dação em pagamento na

medida em que o IGFSS, IP adquiriu um bem na sua esfera patrimonial, passando a ser titular do ativo e, paralelamente, a dívida correspondente ao referido bem foi regularizada.

As especificidades do clausulado dos contratos de dação em pagamento têm presente a natureza do bem e visam acautelar os interesses da Segurança Social.

Neste particular, não se deteta qualquer diferença relativamente às dações em pagamento de imóveis com opção de recompra, autorizadas há alguns anos e sem qualquer observação a este propósito por parte do Tribunal de Contas.

Face ao paralelismo de situações entre a dação em pagamento de direitos económicos inerentes a jogador de futebol e a dação em pagamento de imóvel com opção de recompra, o IGFSS, IP agiu, como sempre, com a convicção de estar a atuar em conformidade com o enquadramento legal vigente efetuando as opções de gestão que melhor servem os interesses e fins da Segurança Social, o que, aliás, é notório ao compararmos a situação de facto relativa a clubes de futebol e sociedades desportivas, antes e depois de maio de 2013.

VI. Da eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC e do dever de reposição a que se refere o artigo 60.º da mesma lei

De harmonia com o Anteprojeto de Parecer do Tribunal de Contas, a aceitação das dações em pagamento de direitos económicos relativos a jogadores de futebol para regularização de dívida à Segurança Social é suscetível de fazer incorrer os seus responsáveis em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC e ainda, verificados que fossem os respetivos pressupostos, no dever de reposição a que se refere o artigo 60.º da mesma lei.

Considerando o mencionado no presente documento quanto ao enquadramento legal das referidas dações, bem como à atuação desenvolvida no âmbito dos poderes gestionários do IGFSS, IP não se deteta a existência de qualquer facto suscetível de originar responsabilidade financeira sancionatória ou o dever de reposição a que se refere o artigo 60º da LOPTC.

Assim, em conclusão:

1. A aceitação das dações em pagamento de direitos económicos inerentes a jogadores de futebol detém enquadramento legal, nos termos do regime previsto nos artigos 188º, alínea b) e 196º, do CRCSPSS, ao prever a dação em pagamento de bens móveis.

IMP.IGFSS.02.01 - Revisão 1 - Data: 16-03-2016

2. Mostra-se cumprida a norma que determina a necessidade de avaliação dos bens objeto de dação em pagamento por parte do IGFSS, IP - a avaliação foi efetuada pelo IGFSS, IP, entidade competente para tal, no âmbito dos seus poderes gestionários.
3. As referidas dações em pagamento acautelam os interesses da segurança social sendo bastante viável a cobrabilidade da dívida por esta via como ficou demonstrado pelos valores arrecadados neste âmbito.
4. A titularidade parcial dos direitos económicos inerentes ao jogador de futebol e a consequente necessidade do acordo dos outros titulares dos direitos económicos para que se concretize a transferência ou cedência do jogador é a solução mais conservadora e a que acautela os interesses da Segurança Social na prossecução e salvaguarda do interesse público.
5. As especificidades relativas ao clausulado dos contratos de dação em cumprimento em apreço não permitem desclassificar a regularização de dívida autorizada como tendo sido através de dação em pagamento, tendo-se verificado a transmissão para a esfera jurídica do credor do bem que substitui o pagamento da dívida. Tais especificidades visam apenas acautelar os interesses da Segurança Social e o regime em causa não difere do regime que tem sido adotado a propósito das dações em pagamento de imóveis com opção de recompra.
6. A regularização de dívida à segurança social através das dações em pagamento visadas no Anteprojeto de Parecer do Tribunal de Contas detém enquadramento legal, permite assegurar a missão e atribuições do IGFSS, IP e insere-se nos poderes gestionários do IGFSS, IP, não podendo por essa razão serem consideradas como suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória ou o dever de reposição a que se refere o artigo 60º da LOPTC.

Conclusão nº 8 - Em termo de inventário dos bens móveis, continua a verificar-se uma deficiente identificação da sua localização. Quase 35,0% dos equipamentos não tem o campo de localização preenchido, desconhecendo-se desta forma o serviço e a sala onde está afeto. Os discos, as máquinas de calcular, os blocos de gavetas, os televisores/écrans e os gravadores são os bens que lideram este desconhecimento (mais de 60%). O ISS é o instituto que possui o maior número de bens sem qualquer informação sobre a localização (77,6%) e o ISSM é o que apresenta o maior número de bens com a identificação completa (99,4%).

Conclusão nº 10 - Constatou-se que, dos 121.080 bens, selecionados, os que são em maior número são os computadores/portáteis, que representam 22,3% do total dos equipamentos, o que corresponde a 2,7 computadores por efetivo, indicador sintomático da existência de bens não operacionais, mas que ainda não foram objeto de abate e/ou falhas no sistema de controlo interno que não acautelam a guarda dos ativos.

Informa-se que a prestação de serviços relativa ao inventário dos bens móveis do IGFSS, IP encontra-se concluída, tendo sido concretizadas as seguintes atividades:

a. Diagnóstico da atual situação patrimonial do IGFSS, IP, mediante a definição de um Modelo de Dados Patrimonial;

b. Inventário e Etiquetagem dos Bens Móveis;

c. Reconciliação Físico-Contabilística/Valorização dos Bens Móveis.

Na sequência do trabalho realizado foi solicitado ao II, IP o apoio necessário, através de um pedido de serviço, para a adequação da base de dados de suporte ao património do IGFSS, IP (SIF-AA), tendo sido expresso por aquele organismo não terem possibilidade de dar uma resposta imediata ao pedido formulado, pelo que está ser enquadrado um processo intermédio de regularização dos bens do IGFSS, IP ainda no exercício de 2016, tendo presente o abate dos bens não identificados e o registo de novos bens que foram inventariados.

Conclusão nº 11 - A área dos imóveis apresenta diversas fragilidades. No que respeita aos sete imóveis transferidos contabilisticamente, em 2015, do ISS para o IGFSS, verifica-se, que em seis a transferência já havia sido autorizada pelo Conselho Diretivo do primeiro Instituto em anos anteriores (entre 2005 e 2014) e dois já tinham registo de titularidade a favor do IGFSS desde 2005 e 2010. Os atrasos na operacionalização das transferências potenciam um custo de oportunidade para a segurança social com origem na demora da sua inclusão nos procedimentos de alienação realizados pelo IGFSS.

Atualmente as transferências dos imóveis do ISS, IP para o IGFSS, IP, são efetuadas de forma a garantir que o auto de entrega e a transferência do imobilizado são feitos com a mesma data, sendo a regularização cadastral dos imóveis realizada no ano da transferência.

Em outubro de 2016, com o objetivo de colmatar as deficiências relativas às regularizações registrais (titularidade) de um conjunto de imóveis transferidos a partir de 2004, iniciou-se um trabalho conjunto com o ISS, IP, através do qual foi identificado um conjunto de imóveis a regularizar. Também foram definidos e acordados entre os dois Institutos os procedimentos a utilizar em transferências futuras e o plano de ação respetivo.

Conclusão nº 17 - Doze dos Imóveis alienados tiveram origem em aquisições ou transferências de património. Com exceção de um caso, o valor da alienação ultrapassou largamente o valor de registo do imóvel em termos brutos, e, consequentemente, originou mais valias, situação que decorre do facto de se tratar de imóveis já muito antigos e com valores de registo muito diminutos.

Conclusão nº 19 - Dez dos imóveis foram alienados por concurso público e 18 por procedimento de ajuste direto. Nos alienados por concurso público todos o foram por valor superior ao preço base de licitação. Já nos ajustes diretos apenas três ultrapassaram o valor do preço base.

Conclusão nº 24 - Continuam a existir imóveis relevados nas demonstrações financeiras que ainda não têm a titularidade registada a favor do IGFSS.

Em relação aos 18 números de imobilizado identificados como não registados a favor do IGFSS, IP (1º parágrafo da pág. 20 do Anteprojeto), damos nota de que os mesmos correspondem a 13 imóveis, 10 dos quais (listagem infra) se encontram em processo de regularização junto da Conservatória e Finanças, razão pela qual não foram remetidos ao Tribunal de Contas os documentos respetivos:

1. 414000009481 - Monte do Moinho do Corcheiro
2. 414000009540 - Trás Lagar
3. 414000009483 - Roça do Veiga
4. 414000009516 - Rua Nova de Lisboa Monte Gordo
5. 414000009530 - Ilha da Culatra
6. 414000009480 - Moinha do Barradas
7. 414000009542 - Travessa de São Silvestre 28
8. 414000009473 - Rua das Fontainhas

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 438 800 • www.seg-social.pt

9. 414000009563 - Rua Nova de Panoias
10. 414000004813/4815/5069/5070 - Rua Do Galvão

Para 3 dos 13 imóveis foi parcialmente concluído o processo de regularização após a solicitação dos elementos pelo Tribunal de Contas, a saber:

11. 414000009447 - Cais da Fuseta – Anexo 2 (Certidão do Registo Predial)
12. 4140000949533 - Praça do Município – Anexo 3 (Certidão do Registo Predial)
13. 414000009600 - Largo de Santa Casa de Cardigo – Anexo 4 (Caderneta Predial Urbana)

Conclusão nº 12 - Apesar das melhorias verificadas nos procedimentos conducentes ao cálculo de amortizações nos imóveis adquiridos em estado de uso, no ano de 2015 não são tidos em conta factos extraordinários, de degradação de edifícios, que podem ter impacto no cálculo das amortizações do exercício e acumuladas e consequentemente nos resultados líquidos e transitados.

Não tem sido prática no IGFSS, IP o lançamento de amortizações extraordinárias, quando são identificados imóveis bastantes degradados. Efetivamente, o POCISSSS permite uma amortização extraordinária por forma a relevar contabilisticamente essa perda de valor real. Nessa medida, o IGFSS, IP procurará desencadear desde já as ações necessárias à implementação desse procedimento, que passarão por, na medida da disponibilidade de recursos, avaliar os imóveis em causa por forma a poder determinar com a máxima razoabilidade possível o seu estado de conservação e os correspondentes efeitos contabilísticos.

Conclusão nº 13 - Persistem situações em que o valor correspondente à parcela de terreno do imóvel inclui valores provenientes de imobilizado em curso o que subvaloriza o valor das amortizações do exercício e acumuladas e sobrevaloriza os resultados operacionais, os líquidos do exercício e os transitados. Por outro lado, continuam a estar incorretamente relevados como ativos o valor correspondente à parcela do terreno ou à parcela do edifício de imóveis já alienados ou cedidos. e de imóveis transferidos em duplicado pelo ISS e a serem efetuadas indevidamente amortizações sobre o valor da parcela correspondente à do terreno incumprindo o disposto na alínea g) do art. 36.º do CIBE. Todos estes factos sobrevalorizam o valor das amortizações do exercício e acumuladas e subvalorizam os resultados operacionais, os resultados líquido do exercício e transitados.

Efetivamente, alguns dos imobilizados que são transferidos do ISS, IP têm obras incluídas, sendo que quando foi feita a segregação dos terrenos (25% do valor total), foi incluído o valor das obras. As situações identificadas têm origem, quer no ISS, IP, quer no IGFSS, IP.

À semelhança do que foi referido relativamente à resposta à conclusão 12, o IGFSS, IP procurará implementar procedimentos internos sólidos e definir idênticas linhas de atuação em conjunto com o ISS, IP, que permitam corrigir progressivamente os problemas identificados. Estas linhas de ação passam por corrigir desde logo as situações que estiverem na órbita exclusiva deste Instituto, bem como por procurar que os problemas que se colocam na sequência de imóveis transferidos com erros sejam corrigidos na origem.

Conclusão nº 14 - Existe dualidade de critérios, sem suporte técnico, na relevação contabilística dos imóveis, que estavam na esfera da segurança social e ainda não tinham sido objeto de registo. Com efeito, por contrapartida da conta de imobilizado, o ISS utilizou nuns casos uma conta de proveitos extraordinários e noutros uma conta de reservas. Já o IGFSS utilizou a conta de património. Consoante a opção tomada, o impacto nas demonstrações financeiras são diferentes, uma vez que afetam o resultado líquido ou os fundos próprios. Em sede de consolidação esta dualidade de critérios não foi objeto de harmonização.

De acordo com a definição do POCISSSS, a conta 577 – Reservas decorrentes de transferências de ativos, "regista o valor patrimonial atribuído aos bens transferidos a título gratuito, proveniente de entidades abrangidas pelo POCP". Neste caso específico, e embora estejamos perante uma transferência de um bem a título gratuito do ISS, IP para o IGFSS, IP, a propriedade do bem não se encontrava registada no património contabilístico da segurança social, pelo que a conta 577 – Reservas decorrentes de transferências de ativos, não se julga ser a mais adequada à situação em apreço.

A conta 59 – Resultados Transitados, permite excecionalmente, de acordo com o POCISSSS, o "registo de regularizações não frequentes e de grande significado que devam afetar, positiva ou negativamente, os fundos próprios e não o resultado".

O reconhecimento da propriedade de um imóvel que não se encontrava inventariado no património da segurança social (como era o caso em apreço), parece-nos que deva ser relevado nas demonstrações

IMP IGFSS.02.01 – Revisão 1 – Data: 16-03-2016

financeiras, através da conta 59 – Resultados Transitados, caso o seu valor seja materialmente relevante. Caso contrário, deve, em nosso entender, ser relevado na conta 797 – Correções relativas a exercícios anteriores.

O IGFSS, IP, nas suas contas de 2016, já procedeu à transferência do valor da conta 51 – Património, para a conta 59 – Resultados Transitados, ressalvando-se que este movimento não tem qualquer impacto nos fundos próprios.

Esta matéria será tida em conta conjuntamente com as restantes instituições do perímetro de consolidação da Conta da Segurança Social aquando das reuniões de preparação para o encerramento de contas de 2016.

Conclusão nº 18 - A metodologia de cálculo para apuramento das menos e das mais-valias desvirtua o valor total dos custos e dos proveitos extraordinários, com sobrevalorizações, uma vez que não é calculado pelo valor contabilístico total do imóvel (terreno e edifício), mas de forma separada por parcela de terreno e de edifício. Este procedimento, para além de ser incorreto, potencia a ocorrência de situações em que apenas uma das parcelas é objeto de regularização contabilística no ato de alienação, o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras.

Aquando da implementação do POCISSSS, em 2002, os bens imóveis foram migrados para o novo sistema informático SIF/SAP pelo valor pelo qual se encontravam registados no antigo sistema.

O sistema anterior ao POCISSSS não tinha a segregação entre terreno e edifício, o que implicou que os imobilizados, aquando da migração, não tivessem sido segregados.

Esta situação foi alvo de recomendações por parte do Tribunal de Contas, e no sentido de dar cumprimento às mesmas, as instituições de segurança social têm adotado o procedimento de efetuar a segregação dos terrenos, atribuindo aos mesmos 25% do valor total registado no imobilizado.

A alienação de um imóvel em termos contabilísticos implica o registo da saída de um ativo-imobilizado, por contrapartida de um outro ativo, no caso em análise, meios monetários.

Existindo um registo individualizado para o terreno e edifício, o sistema informático "obriga" à atribuição de um valor para cada item de imobilizado no momento em que se regista a alienação no sistema. A atribuição de um valor, ao terreno e ao imóvel, está sempre sujeita a um critério de subjetividade. No entanto, e por uma questão de coerência, optou-se até agora por atribuir 25% do valor de venda ao terreno e 75% do valor da venda ao edifício.

A situação descrita no Anteprojeto de Parecer à Conta da Segurança Social é o resultado do efeito das amortizações, ou seja, o valor líquido atual do edifício (valor do edifício deduzido das amortizações) é inferior a 75% do valor da venda e, como tal, gera uma mais-valia. No caso específico do terreno, uma vez que este imobilizado não está nem foi sujeito a amortizações, o valor registado no balanço é efetivamente superior a 25% do valor de venda, tendo resultado numa menos-valia.

Este método de apuramento pode efetivamente ocasionar simultaneamente mais e menos-valias numa alienação em particular. Contudo, reflete, em nosso entender, os ganhos ou perdas obtidas individualmente com a alienação, expurgados dos efeitos das amortizações.

Conclusão nº 20 - Em 2015, o IGFSS transferiu imóveis para o IHRU, Câmaras Municipais e SCML. Da amostra analisada verificaram-se divergências entre os imóveis objeto de registo de abate contabilístico e as listas que integraram os "acordos de transferência" e "autos de cessão de bens". Dos 30 imóveis que integraram a amostra verificou-se que nove não foram objeto de registo de abate contabilístico, o que corresponde a uma margem de erro de 30%. Alargada a amostra a todos os imóveis que integraram as listagens dos anexos aos "acordos de transferência/autos de cessão de bens" verificou-se que, dos 771 imóveis, para 119 o registo contabilístico não foi efetuado corretamente, o que representa uma margem de erro de 15,4%, e denota um sistema de controlo interno fraco nesta área.

Relativamente às situações identificadas no anexo 8 do Anteprojeto de Parecer (Bens Cedidos) para os quais o registo contabilístico não foi efetuado corretamente, o IGFSS, IP procurará assegurar a sua correção até ao final do ano em curso. Em simultâneo, fará a revisão dos procedimentos com o objetivo de reforçar o controlo interno relativamente a esta matéria.

Conclusão nº 15 - Dezasseis dos imóveis alienados tiveram origem em dações em cumprimento a favor da segurança social entre 1990 e 2011. Apenas para um destes imóveis foi remetido o relatório de avaliação relativa à dação em cumprimento e não foram disponibilizados os despachos autorizadores das respetivas dações para cinco dos imóveis. Para 13 foram remetidas as escrituras de dação e para dois não foi recebida qualquer documentação sobre a dação, o que não permite confirmar o valor contabilístico registado no sistema para cada um deles.

Conclusão nº 16 - A importância arrecadada com os imóveis alienados e provenientes de dação em cumprimento representou 37,1% do valor das dações. Com exceção de dois, todos os outros foram alienados por valores inferiores aos atribuídos para efeitos de dação. Salienta-se que a maior perda se verificou em três dos imóveis que integraram o património da segurança social em 2007, com intervenção do administrador de insolvência, aos quais foi atribuído o valor de € 3.497 m e o valor da alienação foi de € 464 m, o que representa uma recuperação de apenas 13,3%.

Conclusão nº 21 - Não foi possível confirmar integralmente os valores dos imóveis relevados nas demonstrações financeiras em 31/12/2015, uma vez que não foram remetidos documentos de suporte àquele registo. Com efeito, relativamente às dações de imóveis do IGFSS, dos 12 números de imobilizado apenas foram remetidos dois relatórios de avaliação, pelo que apenas foi possível confirmar 36,8% do valor das dações. Por outro lado, relativamente aos imóveis integrados no património do IGFSS por via de extinção de organismos ou por transferências do ISS, não foram remetidos documentos que comprovassem a integralidade do volume financeiro registado (num total de valores relevados no ativo bruto de € 3.443 m apenas foi possível confirmar € 802 m, 23,3%). O ISS não remeteu documentação suficiente que justifique o valor relevado de € 26,7 M, mas apenas 14,1% (€ 3,7 M). O ISSM só remeteu documentação comprovativa para 36,2% (€ 3,4M) do valor relevado nas demonstrações financeiras (€ 9,3 M).

Conclusão nº 22 - Constata-se ainda que quando os relatórios de avaliação dispõem de dois valores, a justificação para a opção de um deles valores não é expressa nos documentos que suportam a autorização da dação.

Conclusão nº 23 - O art. 196.º do Código dos Regimes Contributivos do sistema previdencial de segurança social permite que a segurança social aceite em pagamento a dação de móveis ou imóveis, por parte do

contribuinte, para extinção total ou parcial de dívida vencida. Trata-se, pois, de um ato discricionário da administração, não se encontrando expresso nos despachos autorizadores das dações que tenha sido ponderado quer a utilidade dos bens para o exercício da atividade da segurança social, quer a possibilidade de alienação dos bens num prazo razoável e por um valor muito próximo do contratualizado para a dação, aspetos que se revelam essenciais para a aferição do interesse público dos negócios em causa, o qual passa, necessariamente, pela cobrabilidade dos valores em dívida à segurança social.

A ponderação do interesse público é feita na justa medida em que o potencial do imóvel e o valor que lhe é atribuído inicialmente constituam segurança bastante para que o valor seja efetivamente recebido no ato de venda a terceiros, cobrando-se definitivamente o valor da dívida primitiva. Em alternativa poderá aquele património ser utilizado no âmbito dos objetivos e/ou serviços prestados pela Segurança Social, legitimando a sua aceitação e valor.

Acresce que sendo responsabilidade do IGFSS, IP, na gestão de património imobiliário, a rentabilização do património à sua guarda, por arrendamento ou venda, é fundamental garantir uma decisão – por determinação de valor de aquisição - que permita realizar este objetivo no presente e proteja o IGFSS, IP e o património da Segurança Social de potenciais perdas futuras.

Já em 2013 ficou patente a preocupação do IGFSS, IP sobre esta matéria ao emitir uma orientação técnica sobre os critérios de valorização de património imobiliário para efeitos de Dação em Pagamento. Entendia-se que o critério base a adotar seria o mais baixo dos valores (VPT ou de Mercado), protegendo-se assim o IGFSS, IP de potenciais riscos de perdas financeiras futuras.

Na verdade, face à variabilidade dos critérios anteriormente utilizados na avaliação de imóveis, fruto da retração do mercado imobiliário, a consequente redução dos preços e as dificuldades sentidas na sua comercialização, foram redefinidos os critérios subjacentes ao valor da dação. O procedimento adotado identifica também como vantagem o reforço na transparência e consistência dos critérios.

Desde a posse deste Conselho Diretivo não foi autorizada qualquer dação de património imobiliário pelo IGFSS, IP para pagamento de dívidas à Segurança Social. Acresce que atualmente esta competência não se encontra delegada no Conselho Diretivo do IGFSS, IP.

Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 431 300 • www.seg-social.pt

Não obstante, o Conselho Diretivo do IGFSS, IP tem que instruir os processos de proposta de dação em pagamento para decisão tutelar, nos quais terá que constar o seu parecer. Atualmente, os critérios de aferição do valor dos imóveis foram densificados com a inclusão de fatores de risco, tais como o tempo necessário máximo para a comercialização efetiva do imóvel, a determinação da deterioração física do imóvel nesse período, os encargos futuros potenciais (conservação e outros), e as perspetivas de evolução do mercado.

Conclusão nº 16 - Em 2015 verifica-se uma melhoria no volume dos documentos por reconciliar que permaneciam há largos anos nas contas destinadas ao registo de receita de contribuições. Não obstante, constata-se que em 31/12/2015 o saldo contabilístico de disponibilidades ainda se encontrava sobrevalorizado em € 775 m, decorrente da deficiência de software que ocorreu nas extrações contabilísticas efetuadas nos anos de 2007 e 2008. Por outro lado, verifica-se que em 20 contas bancárias existem valores depositados sem que tenha havido o correspondente registo contabilístico, por dificuldades na identificação da sua origem, designadamente por falta de informação de entidades terceiras que procedem àqueles depósitos. Esta situação implicou a subvalorização dos saldos de disponibilidades e de execução orçamental no valor de € 16 M e de € 5 M, respetivamente, e, ainda, a ocorrência de saldos contranatura nas disponibilidades, dado que 5 contas apresentam saldos negativos.

Relativamente à matéria exposta neste Anteprojeto de Parecer referente ao ponto 12.2.3.1.3.1 – Reconciliações bancárias, e no que respeita exclusivamente ao IGFSS, IP, foi identificada informação incorreta. Assim, e no sentido de qualificar o Anteprojeto produzido por essa Entidade, remete-se seguidamente o texto do relatório (identificando as páginas) e quadros com informação corrigida evidenciada a cor "negrita" e tamanho de letra maior.

Página 25:

"(...)
12.2.3.1.3.1. Reconciliações bancárias

(.....) Para o efeito, concorreu em grande medida a regularização dos movimentos constantes na conta bancária titulada pelo IGFSS[5], no montante de € 177 M (banco) e **€ 181 M** (contabilidade), respeitantes à conta que acolhe a cobrança da receita contributiva através do meio de pagamento multibanco.

Quadro 6 – Reconciliações bancárias (em número e valor)

(em milhões de euros)

	Banco		Contabilidade		Total	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
Documentos por reconciliar em 31/12/2014	2.503	228	263.037	253	265.540	481
Documentos anteriores a 31/12/2014 reconciliados em 31/12/2015	**1.113**	201	**250.298**	**225**	**251.411**	**426**
Documentos por reconciliar em 31/12/2015	2.373	41	44.357	51	46.730	93

(...)".

Nota : Para identificação do valor dos documentos em aberto, foi utilizado o critério do valor absoluto dos documentos. Contudo, considera-se que o critério deverá ser igual ao que foi adotado para identificar a subvalorização de saldos em disponibilidades, ou seja, o total contabilístico dos documentos em aberto.

Por forma a averiguar o desvio de análise decorrente da adoção de diferentes critérios, remete-se quadro das reconciliações bancárias elaborado por este Instituto, considerando o valor contabilístico dos documentos em aberto nas contas bancárias:

Reconciliações bancárias (em número e valor)

(em milhões de euros)

	Banco		Contabilidade		Total	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
Documentos por reconciliar em 31/12/2014	2.503	-227	263.037	247	265.540	20
Documentos anteriores a 31/12/2014 reconciliados em 31/12/2015	1.113	-200	250.267	219	251.411	19
Documentos por reconciliar em 31/12/2015	2.373	-41	44.357	46	46.730	5

Página 26:

"(...) No IGFSS, destaca-se pela grandeza, em termos de volume financeiro, a conta bancária *BES DO 00070023007478900040*3[1], na qual subsistem os movimentos por reconciliar que reportam a 2007 (€ 8 M, no banco e € 9 M, na contabilidade) e 2008 (**€ 15 M**, no banco e € 15 M, na contabilidade)."

"(...)Comparando com o ano anterior, verifica-se uma diminuição do número e do valor dos documentos por reconciliar,(...), bem como no número de contas por reconciliar (**4**)."

Página 27:

"(...)

Quadro 7 – Subvalorização de saldos em disponibilidades (IGFSS)

(em euros)

Conta bancária	Conta do razão	Saldo Contabilístico negativo	Extrato bancário	
			Entradas	Saídas
CGD_3011	1213350341	-69.356,19	**191.018,06**	
BES_0374	1219070011	-44.962,37	**65.908,22**	
DGT_3570	1217810031	-4.881,92	**4.981,92**	
BCP_7605	1219330001	-1.030.802,54	1.045.653,29	
BES_0923	1219070751	-42.267,31	105.273,72	
CGD_1784	1211350001		**487.810,21**	
BPI_0128	1211100001		**994.403,01**	
DGT_5667	1211810001		65.845,59	
Subtotal (IGFSS)		-1.192.270,33	**2.960.894,02**	

(...)"

Nota: Para apuramento da subvalorização de saldos excluiu-se apenas o valor dos pagamentos em trânsito ao total das partidas em aberto nas respetivas contas bancárias.

Reforça-se o facto de que, neste contraditório, apenas foram alvo de análise os valores que respeitam exclusivamente às contas do IGFSS, IP, sendo necessário, naturalmente, por essa Direção-Geral efetuar os devidos ajustes no que respeita às conclusões obtidas para os valores totais que englobam as contas do IGFSS, IP e do ISS, IP.

Com os nossos melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo,

Rui Gomes
Presidente

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 28 de novembro de 2016 14:59
Assunto: RECIBO: FW: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2015 - Confidencial - ISS [Registo de Entrada: 17471/2016 - DAVII]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : ISS-Secretariado-Presidente@seq-social.pt
Data/hora    : 2016-11-28 14:34:56
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17471/2016
Data/hora    : 2016-11-28 14:58:31
Serviço      : DAVII
Email        : davii@tcontas.pt
N. Anexos    : 4
Anexos       : image003.png;image004.png;Anteprojeto_Parecer_CSS_2015.pdf;Documento do
Acrobat.pdf
**********************************************************************************
```

Helena Cruz Fernandes
Auditora Coordenadora
Direção-Geral do Tribunal de Contas

Em resposta ao V/ e-mail de 14 de novembro de 2016 – Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2015, encarrega-me o Sr. Presidente do Conselho Diretivo, Dr. Rui Fiolhais, de remeter a seguinte informação:

1. **Conclusão n.º 19 - *Nas transferências para as famílias foram indevidamente contabilizados € 6 M referentes a prestações sociais, cujos meios de pagamento não foram movimentados pelos respetivos beneficiários tendo a sua devolução ocorrido ainda dentro do exercício económico sem que tivesse havido lugar à respetiva anulação. Tal procedimento traduziu-se numa sobrevalorização da despesa com prestações sociais de igual montante (cfr. ponto 12.2.2.3 do documento relativo ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015)***

   Reiterando a justificação remetida em pareceres anteriores sobre esta matéria, importa mais uma vez referir o facto do procedimento contabilístico definido no POCISSS determinar que os valores devidamente processados, mas cujo pagamento não se consegue concretizar devido a inconsistências formais (moradas incorretas e NIB's inválidos), terem de ser refletidos nas contas de "Prestações Sociais em Prescrição", mantendo o beneficiário o seu direito durante 5 anos, conforme prazo estabelecido pelo artigo 52.º do DL 133/12 para a sua prescrição. Após este período, os valores são relevados contabilisticamente como receita do ISS, I.P.

   Não obstante o exposto, e dado ser entendimento do Tribunal de Contas o alinhamento entre os fluxos financeiros e a execução orçamental, permitindo assim que a devolução do pagamento constitua uma reposição da despesa e o seu reenvio uma nova despesa, foi elaborada, pelo IGFSS, IP, em 2011, uma Circular Normativa de contabilização que aplica esse mesmo entendimento.

A aplicação da referida Circular Normativa tem estado dependente da reformulação dos sistemas informáticos, nomeadamente do desenvolvimento do novo interface de contabilização automática de Prestações Sociais (Interface SICC-SIF), o qual irá contemplar o novo plano de contabilização que consagra o entendimento do Tribunal de Contas.

À data ainda se encontram a decorrer os trabalhos de desenvolvimento do referido Interface, com a participação conjunta do ISS, IP, IGFSS, IP e II, IP.

2. ***Conclusão 22 - O anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas não divulga pagamentos em atraso. No entanto, o ISS encerrou o exercício de 2015 com pagamentos em atraso, divulgando no anexo às suas demonstrações financeiras que tal se deve a faturas que aguardavam publicação de portaria de extensão de encargos e autorização plurianual. A existência destes pagamentos em atraso decorre da violação das normas legais injuntivas aplicáveis em matéria de prévia autorização das despesas públicas, das normas vigentes, entre 2011 e 2015, relativas a compromissos e pagamentos em atraso, para além de ser suscetível de indiciar igualmente a violação das regras de contratação pública. As violações das mencionadas normas legais, bem como a existência de um deficiente sistema de controlo interno, designadamente ao nível da execução orçamental, consubstanciam eventuais infrações financeiras sancionatórias, suscetíveis de fazer incorrer os responsáveis em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da LOPTC. O incumprimento da LCPA sujeita ainda o Instituto a auditorias periódicas da IGF e da IGMTSSS nos termos do art. 12.º daquela lei (cfr. ponto 12.2.2.3 do documento relativo ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015)***

A Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, Lei nº 8/2012 de 21 de fevereiro na sua atual redação, foi regulamentada pelo Decreto-Lei nº 127/2012 de 21 de junho.

No inicio de 2013, com o encerramento de contas de 2012, ano de implementação da Lei, o ISS, I.P questionou quer o IGFSS, I.P, quer a DGO, sobre qual o procedimento a adotar relativamente a contratos e processos cujo período de vigência terminava em 31.12.2012 mas cuja faturação só seria rececionada no ano seguinte, pelo que os mesmos assumiriam uma natureza plurianual não obstante serem contratos que se tinham iniciado antes da entrada em vigor da referida lei.

Em resposta, a DGO informou que, os contratos que tenham duração anual coincidente com o ano económico, mas com pagamentos no ano seguinte e que, de acordo com a alínea b) do art.º 3º da LCPA assumiriam compromissos plurianuais, deveriam ser submetidos à autorização dos membros do governo com competência para os aprovar no âmbito da referida legislação. No entanto, excecionalmente, face ao impacto desta posição, já existindo em n+1 um orçamento aprovado, a sua execução seria da responsabilidade das respetivas entidades, pelo que os referidos compromissos teriam de ser assegurados no âmbito dessa disponibilidade, não podendo, no entanto gerar necessidades de financiamento adicionais.

Foi exatamente este o procedimento seguido. No entanto, e não obstante todos os esforços desenvolvidos ao longo e especialmente no final de cada ano para assegurar a atempadamente a conclusão de todas as entregas de bens e prestações de serviços, verificam-se, em algumas situações, impedimentos ao

Foi exatamente este o procedimento seguido. No entanto, e não obstante todos os esforços desenvolvidos ao longo e especialmente no final de cada ano para assegurar a atempadamente a conclusão de todas as entregas de bens e prestações de serviços, verificam-se, em algumas situações, impedimentos ao encerramento dos processos os quais decorrem de dificuldades de entregas ou entregas incorretas de bens, dilação na entrega de faturas pelos fornecedores, entrega de faturas incompletas ou incorretas que obrigam à respetiva devolução.

De notar ainda que as situações em causa constituem exceções e se encontram devidamente justificadas. A transição de processos para outro ano económico, sem que tal tenha sido inicialmente previsto, decorreu sempre de motivos imprevistos e alheios ao ISS, IP, tendo sido diligenciada a devida ratificação e não tendo sido efetuado qualquer pagamento no cumprimento da Lei, numa atitude de total transparência. Os processos foram sempre devidamente instruídos com declaração de cabimento e registo no SCEP, sem recurso a necessidades de financiamento adicionais.

Os processos referidos estão todos em fase final de resolução pelo que se considera não assistir razão a esse Tribunal.

Mais se informa que alguns processos que originaram a faturação em atraso decorrem de contratos anteriores à vigência da LCPA.

Por último, é de referir que alguns dos processos que transitaram de 2013 para 2014 e que, uma vez mais, o ISS,I.P solicitou a sua ratificação, vinham com o seguinte despacho da DGO:

" *Face ao volume de processos de encargos plurianuais, com os inerentes custos administrativos para todos os serviços envolvidos, decorrentes do facto de o último pagamento do ano (por questões administrativas) derrapar para o início do seguinte, afigura-se ser de ponderar o conceito de compromissos plurianuais de modo a salvaguardar estas situações.* "

Anexam-se dois exemplos do descrito,P930/2014 e P366/2014.

Conclusão

Todas as faturas incluídas nos pagamentos em atraso à data de 31/12/2015 respeitam a processos para os quais foram sempre cumpridos, os trâmites legais inerentes à LCPA, nomeadamente o descrito no art.º 5º - assunção de Compromissos.

Com efeito, a existência de faturas com pagamentos em atraso, decorre do facto de terem sido solicitadas as ratificações para a assunção dos compromissos plurianuais uma vez que não era possível prever, à data da celebração dos contratos, que as faturas não fossem recebidas no período inicialmente previsto, isto é no respetivo ano económico ou que fossem recebidas com incorreções que obrigassem à respetiva devolução.

Importa reforçar que o ISS, I.P, é um organismo de dimensão nacional, o que implica muitas vezes que a confirmação de faturas tenha que ser realizada de forma desconcentrada o que traz dificuldades acrescidas neste processo.

Sempre que foram detetadas estas situações, os processos foram remetidos para ratificação, devidamente instruídos e não foram efetuados quaisquer pagamentos, pelo que é entendimento do ISS, IP, que a sua atuação, nesta matéria visando a salvaguarda do interesse público, não poderá ser alvo censura por parte do TC.

3. ***Conclusão 33 - O valor da conta de "Prestações sociais a repor" relevado nas demonstrações financeiras continua a exibir um desvio relativamente ao valor existente no sistema auxiliar de contas correntes de beneficiários, o que compromete a fiabilidade das demonstrações financeiras relativamente a esta dívida. O valor das provisões para cobrança duvidosa de valores a receber de pensões indevidamente pagas continua a ser calculado com base nos registos das contas do razão (SIF), não permitindo relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída nem validar a fidedignidade do valor da dívida com origem em pagamentos indevidos de pensões (cfr. pontos 12.2.3.1.2 e 12.2.4 do documento relativo ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015)***

   Reiterando a justificação remetida em pareceres anteriores sobre esta matéria, ressalva-se novamente o facto de que a contabilização das provisões incluiu a transferência dos valores refletidos nas contas de prestações sociais a repor para as correspondentes contas de cobrança duvidosa, determinadas pela antiguidade das dívidas.

   Ao longo dos anos foram identificadas inconsistências entre os valores residentes em SIF e em SICC, nomeadamente pela utilização de diversos critérios contabilísticos, pela migração de dados das distintas aplicações dos centros distritais para SICC e de registos manuais, e foram esses os principais motivos que contribuíram para o desnivelamento entre SICC e SIF.

   Atendendo às recomendações do Tribunal de Contas nesta matéria e ao parecer emitido pela APPM SROC no encerramento de contas de 2013, tem vindo a ser aplicada a mesma metodologia de contabilização até à data, de forma a dar continuidade aos critérios adotados nos anos anteriores, nomeadamente:

   - Cálculo das provisões com base em SICC
   - Apuramento do diferencial entre SICC e SIF, de modo a constituir uma provisão extraordinária, do valor em débito que não tem suporte aplicacional em SICC e que se encontra apenas refletido em SIF.

   Relativamente à dívida de Pensões, a base de cálculo para os valores provisionados residiu mais uma vez nos saldos existentes em SIF pelo facto do nivelamento de saldos entre SIF e a base de dados de pensões se encontrar dependente do novo sistema de informação de pensões e respetiva integração em SICC dos débitos a migrar para esta aplicação, processo este que se encontra já em desenvolvimento.

4. ***Conclusão 34 - Em 2014 iniciou-se o processo de participação de dívida originada em pagamentos indevidos a beneficiários para processo executivo, no montante de € 14,6 M. Em 2015 foram participadas mais € 15 M. Em 31/12/2015, o valor em dívida de prestações sociais a repor participada a execução fiscal era de € 25 M e representava cerca de 3,7% do valor da dívida de prestações sociais relevadas no ativo bruto na mesma data (€ 673 M), indicador que mostra a ineficácia da segurança social na cobrança dos valores indevidamente abonados (cfr. ponto 12.2.3.1.2 do documento relativo ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015).***

   Mais uma vez se esclarece que a participação de débitos relativos a prestações sociais imediatas e diferidas, para execução fiscal de forma massiva, pressupõe como condição essencial a implementação do novo interface de contabilização SICC-SIF, de forma a contemplar a contabilização automática e respetiva

compensação das contas 265*, assim como a operacionalização do novo sistema de Pensões (SIP) que permitirá a participação de débitos de pensão de forma automática através de SICC-SEF.

5. ***Conclusão 35 - Em outros devedores permanecem dívidas, algumas com mais de 30 anos, sobre as quais o Tribunal vem recorrentemente formulando recomendações em anteriores Pareceres. Para duas destas dívidas (€ 89 M), o Tribunal há cerca de 9 anos dirigiu recomendações aos então Ministros do Trabalho e da Solidariedade Social e da Saúde no sentido de que promovessem diligências e/ou tomassem decisões que permitissem resolver os diferendos existentes entre os dois Ministérios.***

   No decorrer do ano de 2016 têm vindo a ser efetuada uma análise detalhada à documentação que se encontra disponível no ISS, I.P, e que justifica a origem de algumas das dívidas registadas contabilisticamente com maior antiguidade. Todas as situações passíveis de justificação inequívoca, têm sido objeto de regularização.

   Para as restantes situações continuam a ser analisadas as possíveis diligências para se proceder à sua regularização, atendendo à antiguidade e especificidade das mesmas.

6. **Conclusão 38 - *Continua a existir dívida que não é participada para efeitos de execução fiscal, designadamente a proveniente, de importâncias pagas por prestações de alimentos a menores, de entidades empregadoras por aplicação do art. 63.º do Decreto-Lei 220/2006, de contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos, de rendas de imóveis e de pagamentos indevidos de despesas com pessoal, o que coloca em risco a efetiva cobrança destas dívidas por não serem acionados os mecanismos legais com vista à sua recuperação (cfr. ponto 12.2.3.1.2 do documento relativo ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015).***

   Relativamente às dívidas com pessoal, o ISS, I.P no decorrer do ano de 2016, iniciou o processo de participação junto da Autoridade Tributária, de dívidas dessa natureza, com o envio de um conjunto de processos, de forma individualizada, a diversos Serviços de Finanças

7. ***Conclusão 43 - As operações de ajuste de saldos das dívidas a terceiros, entre o sistema que produz as demonstrações financeiras (SIF) e os que estão registados nas contas individuais dos beneficiários (SICC) e ainda causa a identificada por um dos serviços utilizadores destes sistemas, põem em causa a fiabilidade dos valores relevados nas demonstrações financeiras (cfr.ponto 12.2.3.2.2 do documento relativo ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015).***

   Reitera-se a resposta indicada na conclusão número 33

Com os melhores cumprimentos,

Secretariado do Presidente do Conselho Diretivo

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 5 de dezembro de 2016 10:21
Assunto: RECIBO: FW: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2015 - Confidencial - II [Registo de Entrada: 17730/2016 - DAVII]

****
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original
Email : ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt
Data/hora : 2016-12-02 17:42:45

Registo nº : 17730/2016
Data/hora : 2016-12-05 10:20:52
Serviço : DAVII
Email : davii@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : PSV Idalina Florentino 11121830727.pdf;Comunicação da Deliboração SV1 - Patrícia Alexandra Lima Faria.pdf
****

Exma. Sra. Dra. Helena Fernandes
Auditora Coordenadora
Direção-Geral do Tribunal de Contas

Em resposta ao V/ e-mail de 22.11.2016 – Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015, encarrega-me o Sr. Presidente do Conselho Diretivo, Dr. Rui Fiolhais, de dizer o seguinte:

A – No que se refere ao CDist de Portalegre - Página 34 do Anteprojeto

1) Relativamente ao **processo não localizado, aquando da realização da auditoria** (NISS-PS 11121830727), da respetiva localização foi dado conhecimento ao Tribunal de Contas, via correio electrónico. Na altura, não foi remetida prova documental do processo em causa, a qual pelo presente se anexa.
2) Quanto aos **processos com data de despacho de deferimento posterior à data de encerramento,** importa referir que a proposta de decisão de deferimento, indeferimento, recálculo, suspensão ou cessação de prestações sociais, salvaguardando as especificidades de cada prestação, ocorre, transversalmente, no momento do tratamento informático, pelo colaborador responsável a quem está distribuído o processo em análise. No caso concreto das prestações sociais (Pensão Social de Velhice, Pensão Social de Invalidez, Pensão de Viuvez, Pensão de Orfandade, Complemento por Dependência do Regime Não Contributivo), na sequência das observações do Tribunal de Contas, fora já emitidas orientações no sentido de que a validação (ex: deferimento), ou seja, o encerramento dos processos, no sistema informático, só dever ocorrer após despacho do dirigente com competência para o efeito, e não antes.
3) Sobre a **ausência de documentos comprovativos dos rendimentos** e de supressão oficiosa dos mesmos, foi reforçado o controlo de evidências processuais no tratamento das diferentes prestações sociais. Atualmente, estão disponíveis nos processos as evidências necessárias, designadamente, quanto à averiguação oficiosa de rendimentos e/ou situação tributária do requerente e do respetivo agregado familiar, devidamente, autenticadas, para fundamento das propostas de decisão, exaradas sobre os mesmos.

4) Os **relatórios sociais apenas são elaborados em situação de dúvida**. Efetivamente, nos termos do n.º 3, do art.º 12.º, do Decreto-Lei n.º 464/80, de 13 de outubro, o relatório dos serviços de ação social sobre as condições económicas e sociais pode ser dispensado sempre que os elementos constantes do processo sejam suficientes para fundamento da tomada de decisão. Assim, os relatórios dos serviços sociais apenas são solicitados quando exista dúvidas sobre a situação social e económica dos requerentes e respetivos agregados familiares.
5) No que se refere à **ausência de rotatividade** entre colaboradores, de facto, atendendo às restrições exigidas na atribuição de perfis CNP, no período anterior a 2013, o perfil de organizador e conferente encontrou-se atribuído e centralizado num mesmo colaborador. No entanto, no período posterior a 2013, até último trimestre de 2015, o perfil de organizador encontrou-se atribuído a 1 colaborador, enquanto o perfil de conferente encontrou-se atribuído a 2 colaboradores. Desde o último trimestre de 2015, precisamente para assegurar um maior controle de riscos de fraude, a Equipa de Prestações de Solidariedade de Portalegre, conta com a colaboração de uma outra colaboradora, responsável pela organização de processos de Pensão Social de Velhice, Pensão Social de Invalidez, Pensão de Viuvez, Pensão de Orfandade e Complemento por Dependência do Regime Não Contributivo. Nesta data, desde o último trimestre de 2015, no CDistPortalegre existem 2 colaboradores com perfil de organizador e 2 colaboradores com perfil de conferente.
   Atendendo, ao exposto, a rotatividade de funções, considerando os recursos humanos afetos à área de negócio em causa e o volume de requerimentos rececionados, no CDistPortalegre-UPC-NP-EPS encontra-se, devidamente, demonstrada
   - 12808186 – Almerinda de Jesus Mangerona Janeiro Meira – Assistente Técnico – Organizador
   - 12700467 – Margarida Maria Rita Carvalho Carvão Trindade – Assistente Técnico – Organizador
   - 12414573 – Alexandre Francisco Bezerra Bilé – Assistente Técnico – Conferente
   - 12912133 – Luis Ricardo Calha da Silva Portilheiro – Chefe de Equipa de Prestações de Solidariedade – Técnico Superior – Conferente
6) A questão colocada, **quanto ao montante do débito gerado**, no montante de 7.190,29€, no processo de Rendimento Social de Inserção da PS ESMERALDA MARIA PINTO – NISS-PS 11120979572, encontra-se identificada, tendo sido justificada, no mail datado de 11-10-2016, remetido ao CNP. Não obstante, internamente foi reforçado o pedido de maior acuidade no tratamento dos processos de Rendimento Social de Inserção e na verificação dos créditos e débitos gerados na prestação de Rendimento Social de Inserção. Por outro lado, o Gestor Aplicacional passou a notificar os Centros Distritais deste Instituto, em data anterior ao processamento da prestação de RSI fazendo a divulgação de retificações (positivas e negativas) de valor muito avultado, permitindo, desta forma, as devidas retificações, antes da data de processamento da prestação.
   Sublinha-se ainda o facto das dividas ativas, em SISS-SICC-Prestações, à data, não serem passíveis de compensação com as prestações pagas pelo CNP. Concretamente, o débito gerado no processo de Rendimento Social de Inserção da NISS-PS 11120979572 e registado em SISS-SICC-Prestações poderia e deveria ser deduzido do montante mensal pago a título de Pensão Social de Invalidez auferido também pela NISS-PS 11120979572. Mas para já, não existem automatismos que o possibilitem.

B – Quanto ao CDist de Viana do Castelo - página 35 do Anteprojeto

1. Relativamente aos **processos que não foram entregues à equipa de auditoria**, por não terem sido encontrados no arquivo, nada há a acrescentar aos esclarecimentos oportunamente prestados pela chefe de Equipa Financeira e do Património do Núcleo Administrativo e Financeiro, conforme vem referido na nota 6, pág. 35 do anteprojeto.
2. Sobre os **processos em que a data do despacho de deferimento exarado na informação é posterior à data do deferimento registado na aplicação**, justifica-se pelo facto de a informação não ser emitida pela aplicação informática quando aí é tratado o processo, mas elaborada manualmente pelo instrutor do processo, embora esta seja elaborada e o processo conferido na mesma data da aplicação.

3. Os **processos que não continham os despachos de deferimento** reportam-se ao ano de 2011. De acordo com a informação prestada pelos colaboradores que, à data dos factos, desempenhavam funções na área, os processos eram expurgados de todos ou quase todos os documentos ao serem enviados para arquivo, nos termos das respetivas regras sobre a matéria, ficando os requerimentos com o registo de entrada, devido à falta de espaço para arquivar os processos, conforme, segundo os mesmos, instruções que lhes eram transmitidas superiormente. Esta situação encontra-se atualmente revista.
4. Em relação aos **processos que não continham documento comprovativo dos rendimentos nem evidência de averiguação oficiosa**, era procedimento comum o instrutor do processo verificar os rendimentos por consulta ao sistema de informação, nomeadamente às aplicações de GR e CDF do SISS e às bases de dados do CNP, sem imprimir os registos para juntar ao processo, a fim de economizar papel devido aos constrangimentos orçamentais que eram transmitidos superiormente.
   De referir que, não obstante os constrangimentos orçamentais se manterem, os colaboradores das diversas áreas funcionais têm sido sensibilizados para a necessidade de instruir os processos com a informação que resulta da consulta, por anotação no processo, mas principalmente juntando os registos que constam do sistema de informação, a fim de se comprovar os dados que existiam à data, os quais podem vir a sofrer correções ou alterações posteriormente. Estas situações estão atualmente ultrapassadas, graças também às auditorias internas que têm contribuído para melhorar a instrução dos processos neste sentido.
5. Sobre os **processos anteriores a 2013 que não contêm os relatórios sociais nem evidência do pedido**, remete-se para a explicação já dada no ponto 3, em que a maior parte dos documentos era eliminada quando os processos eram enviados para arquivo, devido à falta de espaço. Situação também ultrapassada desde que a chefe de equipa atualmente em funções constatou que os colaboradores eliminavam a maior parte dos documentos com base nesse argumento.
6. Os **processos em que os relatórios sociais foram emitidos depois de a pensão ter sido deferida e processada** não se referem ao ano de 2013, como vem mencionado no anteprojeto, mas aos anos de 2008 e 2010, anteriores à entrada em funções das chefias atualmente em funções. Contudo, os colaboradores já em funções à data explicam que o relatório social era solicitado aos técnicos da respetiva área funcional de ação social, mas não se aguardava que fosse emitido, deferindo-se o requerimento "provisoriamente" para não prejudicar os objetivos fixados no que respeita aos tempos médios de deferimento (TMD), uma vez que o tempo que decorria entre a data do pedido e a data da receção do relatório social também era contabilizado. Quando era recebido o relatório, era anotada no processo a informação e o despacho de concordância da respetiva chefia, como consta nos processos indicados no anteprojeto do parecer.
   Situação que já foi corrigida, uma vez que o requerimento deixou de ser deferido sem o relatório social, apesar de não se cumprirem os objetivos fixados no que respeita aos TMD por não ser descontado o período de tempo que decorre entre o pedido do relatório social à respetiva área funcional e a sua receção pela equipa processadora.
   Para se evitarem situações no futuro, sugere-se que o controlo seja efetuado automaticamente pelo sistema de informação, criando-se a respetiva funcionalidade, à semelhança do que já sucede na prestação RSI relativamente à data do pedido de celebração de CI (contrato de inserção) pelo instrutor do processo e à data da comunicação da sua celebração pelo técnico gestor do processo (TGP) da área de ação social.
7. Quanto à **falta de evidência do registo das datas de envio dos processos da pensão social de invalidez entre a equipa processadora e o SVI**, importa referir que as datas são registadas nas respetivas aplicações informativas, através das quais são monitorizados os TMD em cada área funcional. Além disso, a circulação dos documentos entre a equipa processadora e o SVI tem sido efetuada por protocolo, que pode conter pedidos/documentos de vários processos, os quais são arquivados em pasta própria, sendo eliminados um ano depois, por não se considerar documento do processo e uma vez que os TMD já foram determinados pelo próprio sistema, onde foram registadas as respetivas datas (cf. anexo com exemplos de prints das aplicações com o registo dos atos).
8. Relativamente à **pensão social de velhice atribuída desde 2009**, a mesma mantém-se suspensa, tendo-se providenciado por nova notificação para apresentar elementos, em virtude de não se confirmar que a

notificação enviada anteriormente foi entregue pelos CTT aos seus destinatários, não tendo os mesmos apresentado resposta até esta data.

9. Sobre a **reavaliação da pensão social de invalidez (PSI) atribuída também em 2009**, e para além dos esclarecimentos já prestados anteriormente por correio eletrónico na resposta às "questões ISS", informa-se que a comissão de verificação de incapacidades permanentes (CVIP) do SVI deliberou pela incapacidade absoluta em 2016/11/07, mantendo-se assim a PSI (cf. deliberação em anexo).
10. Em relação **à pensão social de velhice (PSV), atribuída ao NISS 10296713646 em 2012, que se encontrava pendente de decisão de atribuição de uma pensão no estrangeiro**, o beneficiário veio informar que nunca recebeu resposta aos seus pedidos pelo organismo estrangeiro. Decidiu-se notificar novamente o beneficiário para indicar o organismo e seu contacto com o respetivo endereço, bem como apresentar cópia dos pedidos enviados ao mesmo, diligência que se encontra em curso.

C – No que se refere ao Centro Nacional de Pensões – Página 37

1. Ponto 1

Relativamente a esta nota produzida pelo Tribunal de Contas, entende-se pertinente dar uma explicação genérica relativamente aos métodos de trabalho do CNP e de que forma os mesmos são fruto das circunstâncias práticas que se enfrentam.

No ano de 2015, deram entrada no CNP 325.000 processos iniciais de velhice, invalidez, sobrevivência, reembolso de despensas de funeral, complemento por dependência, pensão unificada (velhice, invalidez e sobrevivência) e montante provável.
Acrescem a este volume os pedidos de apoio da área internacional – informação de carreira de seguro portuguesa – sem pedido de pensão portuguesa.
Além da organização inicial destes processos, é necessário tratar as reclamações, revisões a processos, inclusão e regularização de dívidas na pensão, verificação de correio, etc...
Nos processos da área internacional – aproximadamente 32.000 – acresce, pelo menos, um contacto com uma instituição estrangeira, para aferição do direito e comunicação da atribuição da pensão / prestação portuguesa.
Tomando o número de 325.000 processos iniciais, e tendo o CNP 214 colaboradores na área operativas, dos quais 24 são chefes de equipa, 24 conferentes e 8 diretores, resulta que:
(325.000 processos) / (158 colaboradores na organização processos) = 2057 processos por colaborador / ano. Ou seja, cada colaborador tem a seu cargo 7.8 processos iniciais/dia trabalho.

As equipas de trabalho, face a este volume de processos, distribuem o mesmo entre:
- Organizadores -recolhem os todos elementos processuais relevantes e organizam o cálculo
- Conferentes – (colaboradores com muita experiência) - verificam exaustivamente todos os elementos processuais (inscrições, dados identificação, inscrições múltiplas, todos os salários em 2 sistemas informáticos diferentes) e, nos casos que não levantam dúvidas e para valores mais baixos de pensão, terminam o cálculo.
- Chefes de equipa – supervisionam o trabalho de toda a equipa, conferem e terminam os processos mais complexos assim como as pensões de valor mais elevado

Caso os chefes de equipa tivessem de terminar todos os processos organizados, ainda que os mesmos já estivessem conferidos, seria necessário que cada um deferisse ou indeferisse 325.000 / 24 = 13.542 processos por ano.
Assumindo 12 meses de trabalho e 22 dias úteis, 51.3 processos por dia.

Tal número é incorporável com as demais tarefas de um chefe de equipa – coordenação e supervisão da equipa, resolução de casos mais complexos, respostas aos beneficiários, etc.
Note-se ainda que nestes cálculos apenas se consideram os processos iniciais. E o labor diário das equipas processadoras não se limita à organização de processos novos.

Pelas razões apontadas, a tarefa de inclusão da pensão é dividida entre os chefes de equipa e os conferentes.
Diariamente os chefes de equipa retificam, através de despacho, o ato de deferimento ou indeferimento praticado pelo conferente.

Esse método de trabalho é praticado pelo CNP à décadas e, contrariamente ao que aponta o Tribunal de Contas, não significa de forma alguma que exista um controle interno deficiente e potencialmente permissivo de fraude e corrupção.
A crítica do Tribunal de Contas vai no sentido de, pelo facto de o despacho ser dado posteriormente à inclusão da pensão, não estar a ser feito o devido controle interno. Como se, contrariamente, os despachos do chefe de equipa dados no dia anterior, eliminassem na totalidade qualquer risco. Ora não se concorda com esta posição: mais que a forma com que se pratica o acto, é importante salvaguardar a total correção do valor a pagar e a sua atribuição em tempo útil, evitando-se a desproteção social do beneficiário, minimizando sempre através de mecanismos de controle interno qualquer tentativa de fraude. De facto, o sistema informático atual, através do seu sistema de perfis, não permite:
- que os organizadores terminem um processos (incluir pensão)
- em circunstância alguma que quem organiza o processo – ainda que conferente, chefe de equipa ou director - o possa terminar.
- que quem faz um alteração ao processo que está em organização o possa vir a terminar

Além destes mecanismos, são listados todos os processos terminados por chefe de equipa ou conferente, para controle interno por parte dos directores. Por outro lado, são ainda sinalizados as pensões de montante elevado.

2. Ponto 2

- **NISS 11152618282** - Analisado o processo pelo CNP, não é perceptível a que se refere o Tribunal de Contas. Todavia, após a devolução do processo por parte da equipa da auditoria, o processo foi objeto de revisão para:
  - retificar a data do último desconto, passou de 2015/02 para 2015/01;
  - incluir o valor da pensão atribuída pela segurança social suíça;
  - incluir 7 meses de bonificação.

  O valor da pensão não sofreu qualquer alteração.
  O período de seguro cumprido junto da segurança social suíça não foi incluído no cálculo, uma vez que é todo sobreposto com o período português.
  O beneficiário era trabalhador independente junto da segurança social portuguesa
- **NISS 11094788596** - No calculo da pensão foram considerados 14 meses de bonificação, que seriam os meses a que teria direito se tivesse havido contribuições efectivas durante esse período. No entanto, os serviços por lapso, não verificaram que existiam registo de equivalências, assim, foi o processo objecto de uma revisão e na realidade o beneficiário apenas tem direito a 9 meses de bonificação. Já foi feita a revisão e vai ser criado o débito.
- **NISS 10519268552** - Trata-se de um beneficiário inscrito na ex-caixa 051 – CP. Esta caixa foi integrada no regime geral em Setembro de 1987 pelo que, no registo dos salários de 1987 a 1990, existe duplicação.
  No primeiro ano, a caixa 051 registou os salários dos 12 meses e o Centro Distrital do Porto registou os salários a partir da data da integração (09/1987) pelo que o período foi reduzido a 12 meses.
  Nos dois anos seguintes de 1988 e 1989 foram registados salários em duplicado e no último ano 1990 existe sobreposição de salários nos primeiros oito meses. Para SISS-GR apenas migrou em duplicado o ano de 1987. Os outros anos migraram para GR os registos do Centro Distrital do Porto – Centro a que o beneficiário pertencia.
  Esta situação é recorrente e foi sinalizada ao II, I.P pelo do CNP/ISS, I.P.
- **NISS 11161642423 e NISS 11161698290** - Trata-se da duplicação de salários no ano de 1993 do Centro Distrital de Aveiro, situação já sinalizada e conhecida, sendo que os salários referidos migraram para GR em duplicado.
- Em BDNBU estão os salários corretos, pelo que são estes os que são usados no cálculo da pensão.
- Esta situação é recorrente e foi sinalizada ao II, I.P pelo do CNP/ISS, I.P.

3. Ponto 3

Este é um problema muito habitual e que é resolvido normalmente quando há uma sinalização por parte do CNP.

A situação é conhecida e está reportada. Aguarda-se que o sistema de GR deixe de originar este tipo de problemas.

4. Ponto 4

O problema da duplicação de NISS é bastante conhecido e tem consequências na atribuição das prestações diferidas, pelo risco que se corre em não considerar toda a carreira contributiva. Contudo, é necessário assinalar que:

- Tanto o ISS, I.P como o II, I.P têm vindo a correr processos de qualidade de dados para corrigir este problema. É expectável que com os processos de qualidade de dados a duplicação seja tendencialmente cada vez menor.
- Existe sempre por parte do beneficiário a possibilidade de reclamar junto do ISS, I.P pela não consideração de toda a carreira no cálculo da pensão. Caso se verifique que a razão assiste ao beneficiário, é o erro sanado e refeito o cálculo, considerando todas as inscrições.

5. Ponto 5

Os erros apontados têm origem nos dados de origem, e são detetados precisamente porque o CNP tem implementados sistemas rigorosos de organização e conferência, com alto grau de eficácia na deteção de insuficiências ou incoerências nos registos de remunerações.

É expectável que, com as melhorias que se têm vindo a introduzir nos registos de remunerações, na identificação e qualificação e nos sistemas de desemprego e doença, que geram equivalências, a quantidade de erros diminua drasticamente, minimizando-se a probabilidade de erro na atribuição de prestações diferidas.

Tendo em conta, no entanto, que o cálculo de pensões é feito com toda a carreira contributiva, o CNP acaba por se deparar com erros de sistemas de origem de dados que já não existem ou com erros em processos de migração de dados. Tais erros apenas podem ser corrigidos através de um apertado sistema de conferência prévio ao cálculo da pensão

6. Conclusões:

30. Irá ser estudada forma de suprir esta anomalia – numeração das peças processuais - que se adeqúe ao volume de processos e recurso humanos existentes.

32. A rotatividade determinada pela orientação técnica 7/2015 apenas é aplicável ao CNP a partir de 2017, conforme despacho do CD, a informação proveniente do CNP.

33. Foi recentemente solicitado ficheiro com cruzamento ente pensões socias e rendimentos actuais, para se proceder à análise de uma prova de rendimentos. Contudo, e sem prejuízo dessa iniciativa, é necessário salientar que existe um efetivo controle às condições de manutenção da pensão social:

- Os centros distritais, através dos seus serviços de acção social, têm sinalizados os casos e promovem quer a reavaliação das condições, quer a superveniência de rendimentos;
- São mensalmente extraídos de controle do sistema informático, que sinalizam situações anómalas (como alteração de morada para estrangeiro);
- Sempre que há pedidos de pensão ou de outra prestação social (como o CSI) são reavaliadas as condições da pensão social.

Cumpre ainda acrescentar que em breve entrará em produção um módulo de gestão de rendimentos em SISS (GREND) que agregará, numa plataforma única, os rendimentos relevantes para a atribuição de prestações dependentes de condição de recurso. A partir da entrada em produtivo desta funcionalidade será possível, a todo o momento, sinalizar os casos em que deixam de se verificar as condições de manutenção da pensão social

37. Em 2011 foi desenvolvido um processo experimental de revisão de situações de invalidez. Para esse efeito foram, à altura, selecionados os pensionistas com valores de pensão superiores e iniciado um processo de revisão de invalidez, através de SVI.

Os resultados apontaram, sem qualquer dívida, para a manutenção da incapacidade permanente na esmagadora maioria dos casos, pelo que se considerou que o proveito desta ação era muito diminuto, face aos resultados obtidos.

Tendo em conta que não existe um orçamento ilimitado para os atos médicos de SVI, têm os mesmo sido dirigidos para as atribuições iniciais quer de invalidez e complemento por dependência, quer para as avaliações de incapacidade temporária.

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 5 de dezembro de 2016 15:25
Para: ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt
Assunto: RECIBO: FW: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2015 - Confidencial - ISS - elementos em falta (III) [Registo de Entrada: 17780/2016 - DAVII]

```
**********************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------
Mensagem original:
Email        : ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt
Data/hora    : 2016-12-05 15:20:27
----------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17780/2016
Data/hora    : 2016-12-05 15:25:19
Serviço      : DAVII
Email        : davii@tcontas.pt
N. Anexos    : 4
Anexos       : oledata.mso;image005.png;image006.png;image007.png
**********************************************************************
```

Helena Cruz Fernandes
Auditora Coordenadora
Direção-Geral do Tribunal de Contas

Em aditamentos ao e-mail de 02.12.2016, encarrega-me o Sr. Presidente do Conselho Diretivo, Dr. Rui Fiolhais, de enviar a seguinte informação:

1. Conclusão n.º 8 - Em termo de inventário dos bens móveis, continua a verificar-se uma deficiente identificação da sua localização. Quase 35,0% dos equipamentos não tem o campo de localização preenchido, desconhecendo-se desta forma o serviço e a sala onde está afeto. Os discos, as máquinas de calcular, os blocos de gavetas, os televisores/écrans e os gravadores são os bens que lideram este desconhecimento (mais de 60%). O ISS é o instituto que possui o maior número de bens sem qualquer informação sobre a localização (77,6%) (...) (cfr. ponto 12.3.1.1.3 do documento relativo ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015).

A implementação de um sistema informático, em 2002, a nível nacional, que permitiu a codificação e valorização do Imobilizado de uma forma sistematizada, representou uma mais-valia em termos controlo e monitorização dos bens móveis. No entanto, e porque até essa data o imobilizado encontrava-se refletido em sistemas informáticos distintos ao nível dos Centros Distritais, apresentando algumas omissões em termos de identificação da sua localização, a atualização da informação não tem sido fácil.

Pese embora as dificuldades, e conscientes de que o processo de inventariação é essencial para um registo contabilístico mais fidedigno, foram definidas metas no Plano Atividades da Área Funcional - PAF - para 2015 e 2016, nomeadamente garantir a inventariação dos bens móveis adquiridos no ano.

Tem vindo a ser realizado um esforço de todos os serviços para atualização desta informação, reconhecido pelo Tribunal de Contas, trabalho que continuará em desenvolvimento.

Irão ser novamente reforçadas as orientações para a obrigatoriedade do preenchimento total dos campos associados ao módulo de AA.

2. Conclusão n.º 11 - A área dos imóveis apresenta diversas fragilidades. No que respeita aos sete imóveis transferidos contabilisticamente, em 2015, do ISS para o IGFSS, verifica-se, que em seis a transferência já havia sido autorizada pelo Conselho Diretivo do primeiro Instituto em anos anteriores (entre 2005 e 2014) e dois já tinham registo de titularidade a favor do IGFSS desde 2005 e 2010. Os atrasos na operacionalização das transferências potenciam um custo de oportunidade para a segurança social com origem na demora da sua inclusão nos procedimentos de alienação realizados pelo IGFSS (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3 do documento relativo ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015).

Foram revistos os procedimentos de transferência de imóveis em articulação com o IGFSS, estando a ser ultrapassadas e regularizadas todas as situações com falhas. Uma das medidas implementadas é a realização de reuniões regulares com o IGFSS como forma de resolver alguns constrangimentos associados a transferências massivas realizadas no passado.

2.1 - Existem algumas deficiências na formalização dos autos de entrega, seis dos autos estão assinados, mas apenas dois estão datados.

Relativamente aos Autos que não se encontram datados, esta situação prende-se com o facto de alguns Conservadores não aceitarem Autos com data superior a 6 meses, o que obriga à emissão de segundas vias dos autos. Perante esta circunstância, em alguns dos autos, não foi colocada a data.

Considerando a observação realizada por esse Tribunal, iremos providenciar no sentido de em todos os autos constar a data da sua assinatura.

3. Conclusão n.º 13 - Persistem situações em que o valor correspondente à parcela de terreno do imóvel inclui valores provenientes de imobilizado em curso o que subvaloriza o valor das amortizações do exercício e acumuladas e sobrevaloriza os resultados operacionais, os líquidos do exercício e os transitados. (...) Todos estes factos sobrevalorizam o valor das amortizações do exercício e acumuladas e subvalorizam os resultados operacionais, os resultados líquido do exercício e transitados (cfr.ponto 12.2.3.1.1.3 do documento relativo ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015).

Relativamente às situações identificadas no presente documento, em que ocorreram transferências de valor entre imobilizados, para valorização da parcela de terreno, sobrevalorizadas devido a incorporação do imobilizado em curso no imobilizado de origem, importa esclarecer que as mesmas ocorreram no ano em 2008, ano em que ocorreu a centralização de processos contabilísticos numa única empresa SIF.

Muitos dos processos associados à centralização dos processos contabilísticos foram executados centralmente e de forma massiva, baseados em pressupostos aplicáveis à generalidade do universo das situações analisadas, o que pode antever que situações de exceção sejam tratadas com critérios díspares dos que seriam aplicáveis nesses casos

4. Conclusão n.º 14 - Existe dualidade de critérios, sem suporte técnico, na relevação contabilística dos imóveis, que estavam na esfera da segurança social e ainda não tinham sido objeto de registo. Com efeito, por contrapartida da conta de imobilizado, o ISS utilizou nuns casos uma conta de proveitos extraordinários e noutros uma conta de reservas. Já o IGFSS utilizou a conta de património. Consoante a opção tomada, o impacto nas demonstrações financeiras são diferentes, uma vez

que afetam o resultado líquido ou os fundos próprios. Em sede de consolidação esta dualidade de critérios não foi objeto de harmonização (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3 do documento relativo ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015).

No que respeita à dualidade de critérios na revelação contabilística de imóveis, e atendendo aos imóveis identificados no presente documento cumpre esclarecer que a informação disponibilizada para o registo contabilístico do imóvel sito na Rua da Vidigueira, indicava que o mesmo havia sido integrado no ISS, IP por aquisição direta. Assim, e nesse sentido, foi considerada uma conta de proveitos extraordinários na revelação contabilística do mesmo. No entanto, e considerando informação mais detalhada sobre o mesmo imóvel, nomeadamente o registo da conservatória, efetivamente verifica-se que deveria tido considerada uma conta de património referente a transferências de ativos de outras entidades, à semelhança do registo do imóvel sito na Rua Fernando Menano.

Assim, em situações futuras, será sempre considerada a totalidade da informação sobre o imóvel, de forma a garantir o adequado registo contabilístico.

5. Conclusão n.º 21 - Não foi possível confirmar integralmente os valores dos imóveis relevados nas demonstrações financeiras em 31/12/2015, uma vez que não foram remetidos documentos de suporte àquele registo. Com efeito, relativamente às dações de imóveis do IGFSS, dos 12 números de imobilizado apenas foram remetidos dois relatórios de avaliação, pelo que apenas foi possível confirmar 36,8% do valor das dações. Por outro lado, relativamente aos imóveis integrados no património do IGFSS por via de extinção de organismos ou por transferências do ISS, não foram remetidos documentos que comprovassem a integralidade do volume financeiro registado (num total de valores relevados no ativo bruto de € 3.443 m apenas foi possível confirmar € 802 m, 23,3%). O ISS não remeteu documentação suficiente que justifique o valor relevado de € 26,7 M, mas apenas 14,1% (€ 3,7 M). O ISSM só remeteu documentação comprovativa para 36,2% (€ 3,4M) do valor relevado nas demonstrações financeiras (€ 9,3 M) (cfr. ponto12.2.3.1.1.3).

Todas as situações incorretas relevadas em investimentos financeiros irão ser regularizadas no presente ano.

No que respeita aos valores registados no ativo bruto para a amostra de imóveis selecionada versus documentação comprovativa de suporte, todas as situações vão ser analisadas em detalhe em articulação com os centros distritais.

5.1 - Estão por regularizar os registos de titularidade a favor do ISS na conservatória do registo predial de dois imóveis que se encontram registados na contabilidade há largos anos;

O imóvel denominado por Centro de educação Especial/CEE – Bragança – encontra-se registado no Registo da Conservatória de Registo Predial em nome o ISS, IP, conforme cópia do documento que se reenvia. Anexo_1

Relativamente ao outro imóvel a sua regularização está em curso pelo centro distrital de Bragança.

5.2 - Para um imóvel relevado como investimento financeiro não é possível avaliar da correção desta classificação, uma vez que não é clara a informação prestada pelo ISS. Também não foi possível confirmar o valor relevado nas demonstrações financeiras devido ao mau estado da documentação

Sobre este imóvel "Rua das Lavadeiras", tendo sido identificado que a sua contabilização não era a correta, foi já proposta a sua regularização, pelo que até ao final desta conta de gerência (2016) esta situação ficará sanada.

5.3 - Um imóvel adquirido em 2005, por compra, apenas foi relevado no ativo do ISS em 2015 por contrapartida da conta 797- Correções de exercícios anteriores. Na escritura de compra e venda o valor estabelecido foi de € 20.950,00, no entanto, foi relevado incorretamente pelo valor que consta da caderneta predial (€ 42.356,59). Na atribuição da vida útil do imóvel não foi tido em conta que este foi adquirido em estado de uso, iniciando-se aquele período em 2015, por 150 anos

Relativamente ao imóvel registado com o n.º 422/528, foi efetuada uma depreciação extraordinária considerando o ano de 2005, não obstante, o código CIBE associado ao mesmo remete para uma vida útil de 150 anos contados a partir do lançamento contabilístico. Será efetuada uma avaliação técnica em SIF a fim de ser efetuada uma alteração à vida útil do imóvel, considerando a amortização acumulada e a vida útil restante.

6. Conclusão n.º 26 - Em 2015 verifica-se uma melhoria no volume dos documentos por reconciliar que permaneciam há largos anos nas contas destinadas ao registo de receita de contribuições. Não obstante, constata-se que em 31/12/2015 o saldo contabilístico de disponibilidades ainda se encontrava sobrevalorizado em € 775 m, decorrente da deficiência de software que ocorreu nas extrações contabilísticas efetuadas nos anos de 2007 e 2008. Por outro lado, verifica-se que em 20 contas bancárias existem valores depositados sem que tenha havido o correspondente registo contabilístico, por dificuldades na identificação da sua origem, designadamente por falta de informação de entidades terceiras que procedem àqueles depósitos. Esta situação implicou a subvalorização dos saldos de disponibilidades e de execução orçamental no valor de € 16 M e de € 5 M, respetivamente, e, ainda, a ocorrência de saldos contranatura nas disponibilidades, dado que 5 contas apresentam saldos negativos (cfr. ponto 12.2.3.1.3.do documento relativo ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015).

No que respeita aos valores de subvalorização dos saldos de disponibilidades do ISS, IP, os quais refletem movimentos por reconciliar no exercício económico, é de esclarecer que no decorrer do ano de 2016 deu-se continuidade ao trabalho de análise e regularização já realizado em 2015, nomeadamente as diligências necessárias à identificação dos valores em aberto e por identificar.

Das contas identificadas no presente documento, destacam-se os seguintes factos:

- ✓ Os valores registados com maior antiguidade na conta 1219331821, em 31 de dezembro de 2015, foram regularizados em 2016;

- ✓ Os valores indicados de 771,08€ e 8,17€ para a conta 1219102011 encontram-se, nesta data, igualmente regularizados;
- ✓ Do valor de 367.786,05€ em aberto na conta 1219351461 em 31 de dezembro de 2015, encontra-se regularizado, à data, o montante de 349.296,22€, sendo expectável a regularização do remanescente ainda no presente exercício;
- ✓ No que respeita às contas 1219352581 e 1219350941, já se encontram regularizados parte dos movimentos com maior antiguidade, estando a ser efetuadas as diligências possíveis para que seja possível realizar restantes regularizações ainda no decorrer do exercício económico de 2016;
- ✓ Relativamente ao valor de 11.061.775.59€, em aberto na conta 1219101641 em 31 de dezembro, já foram reconciliados, até à data, cerca de 2.792.371,92€. Foi identificado o movimento bancário que totaliza cerca de 6.733.464,05€, pelo que o mesmo será alvo de regularização ainda no exercício económico de 2016;
- ✓ As partidas em aberto até 31 de dezembro de 2015 na conta 1219100161 e 1219350481 correspondem quase na totalidade a valores de ficheiros de retorno de valores não pagos de prestações sociais tendo sido as mesmas reconciliadas no início de 2016, de acordo com a integração contabilística realizada pelo Interface SICC-SIF. O valor remanescente de € 41,67 refere-se a crédito identificado e regularizado em 2016;

Não obstante o esforço desenvolvido pelo ISS,IP na identificação dos valores depositados nas diversas contas bancárias do ISS,IP, continuam a existir alguns constrangimentos que limitam o processo de identificação. Importa sempre realçar o facto do processo contabilístico não poder ser registado enquanto não existir a confirmação e identificação unívoca dos valores.

Com os melhores cumprimentos,

Secretariado do Presidente do Conselho Diretivo

Instituto da Segurança Social, I.P.
Av. Rosa Araújo, n.º 43 – 7.º 1269-136 Lisboa
Tel.: 300 510 550 (tel. 22550) Fax 300 510 101
www.seg-social.pt

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 25 de novembro de 2016 15:19
Assunto: RECIBO: FW: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2015 - Confidencial - II [Registo de Entrada: 17377/2016 - DAVII]

****
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original
Email : Sandra.C.Teixeira@seg-social.pt
Data/hora : 2016-11-25 15:06:09

Registo nº : 17377/2016
Data/hora : 2016-11-25 15:19:01
Serviço : DAVII
Email : davi.9@contas.pt
N. Anexos : 4
Anexos : image001.png;II - Resposta Anteprojeto_Parecer_CSS_2015.xls;Anteprojeto_Parecer_CSS_2015.pdf;Principais Abreviaturas.pdf
****

Exma. Senhora Dra. Helena Fernandes
Boa tarde,

Segue no ficheiro anexo, a resposta do Instituto de Informática.

Cumprimentos,

Sandra Teixeira

Secretário
Conselho Diretivo
Sandra.C.Teixeira@seg-social.pt | (+351) 21 423 00 17 | voip 30017
Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17 - Taguspark - 2740-120 - Porto Salvo

Se não pretende receber mais mensagens deste remetente, pode solicitar a remoção aqui

Monitorização Recomendações

Data: 2016/11/25 08:41:19

Recomendação	Relatório	N.º da recomendação	Formulada em pareceres anteriores	Acolhimento		Não acolhimen	Resposta á recomendação
				Total	Parcial		
Conclusão 12 O SIF continua a não integrar a informação financeira relativa às operações do IGFCSS e do FEFSS. Por outro lado, as suas funcionalidades não permitem que a integralidade dos documentos, orçamentais, financeiros, patrimoniais e económicos, da conta consolidada da segurança social sejam extraídos do sistema de forma automática, sem necessidades de intervenção manual, o que potencia o risco de erros (cfr. ponto 12)	PCGE2015 ant Anteprojeto PGCE - 2015	PCGE/2015-ant-C12					Não temos calendarizado nenhuma intervenção para acomodar o FEFSS ou o IGFCSS no sistema SAP. Consideramos que tecnicamente a integração é possível sendo necessário a calendarização dessa intervenção. Atualmente, com a proximidade do SNC-AP, consideramos que o momento para a integração quer do FEFSS quer do IGFCSS deva ser apenas pós implementação do SNC-AP das instituições já relevadas em termos de SIF.
Conclusão 18 Não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal de Contas, a contabilização de mais de metade (53,6%) da receita proveniente de contribuições e quotizações, pelas respetivas classificações económicas, foi realizada com recurso a uma tabela de imputação, não se encontrando integralmente garantida a sua afetação real em função da sua origem, em incumprimento do estabelecido no classificador económico das receitas públicas. Este aspeto assume especial importância para efeitos de cálculo dos montantes a afetar ao FGS e ao FEFSS (cf. ponto 12.2.2.2).	PCGE2015 ant Anteprojeto PGCE - 2015	PCGE/2015-ant-C18					Não temos calendarizado nenhuma intervenção para acomodar o FEFSS ou o IGFCSS no sistema SAP. Consideramos que tecnicamente a integração é possível sendo necessário a calendarização dessa intervenção. Atualmente, com a proximidade do SNC-AP, consideramos que o momento para a integração quer do FEFSS quer do IGFCSS deva ser apenas pós implementação do SNC-AP das instituições já relevadas em termos de SIF.
Conclusão 27 Mantêm-se as reservas quanto à fiabilidade dos valores dos saldos relevados no balanço relativos a dívidas de contribuintes, dado que se continua a verificar que no âmbito do processo de encerramento de contas não é feita uma validação entre a informação relevada nas demonstrações financeiras (SIF) e a residente nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF). Acresce ainda a existência de contas no razão, destinadas ao registo de juros de mora de contribuintes, que evidenciam saldos credores (contranatural), que pode ter origem em eventuais erros de parametrização de movimentos contabilísticos indexados a esta conta (cfr. Ponto 12.2.3.1.2).	PCGE2015 ant Anteprojeto PGCE - 2015	PCGE/2015-ant-C27		X			Para efeitos de encerramento de contas são criados mapas auxiliares quer de GC quer de SEF. Todos os mapas enviados ao IGFSS são enviados concomitantemente ao TC conforme instrução do TC.

Recomendação	Relatório	N.º da recomendação	Formulada em pareceres anteriores	Acolhimento		Não acolhimen	Resposta á recomendação
				Total	Parcial		
Conclusão 28 A metodologia utilizada para classificação nas demonstrações financeiras de dívidas em conta corrente e de cobrança duvidosa e, dentro destas, as de CP e MLP não permite identificar o contribuinte devedor, o valor da dívida e a sua antiguidade, para a totalidade do valor em dívida. Por outro lado, não existe harmonização, entre os vários institutos envolvidos, na classificação daquelas dívidas, o que prejudica a informação divulgada nas demonstrações financeiras e no ADFCO (cfr. ponto	PCGE2015 ant Anteprojeto PGCE - 2015	PCGE/2015-ant-C28		X			A harmonização entre os vários institutos não é competência do Instituto de Informática. Todos as extrações contabilizadas em SIF com origem em GC podem ser rastreadas até à origem. No entanto, a volumetria envolvida é muito grande não sendo possível a sua extração para ficheiro.
Conclusão 29 Os critérios estabelecidos para a constituição de provisões de dívida contributiva apresentam várias fragilidades, dado que apenas são incluídas as dívidas que estão em mora há mais de seis meses e que já foram participadas a execução fiscal, enquanto são excluídas dívidas com elevado grau de incobrabilidade que se encontram suspensas por declaração de falência e de insolvência do devedor. Acresce que são indevidamente constituídas provisões para dívida já cobrada ou que ainda está a ser regularizada ao abrigo de planos prestacionais fora do processo executivo. Por outro lado, aqueles critérios também não cumprem integralmente o principio da não compensação estabelecido no POCISSSS, uma vez que não foram reconhecidos como proveitos extraordinários todos os valores decorrentes de redução de provisões ou de anulação de prescrições, o que afeta os resultados operacionais e os resultados extraordinários (cfr. Pontos 12.2.3.1.2. e 12.2.4).	PCGE2015 ant Anteprojeto PGCE - 2015	PCGE/2015-ant-C29					No âmbito do encerramento de contas estão definidos mapas para o provisionamento de dívida cujas regras foram estabelecidas pelo IGFSS.
Conclusão 30 Os proveitos, a receita e a dívida com origem em contribuições, no que ao Continente respeita, são relevados nas demonstrações financeiras do IGFSS. No entanto, este Instituto apenas tem disponível a informação relativa a dívida de contribuintes abrangidos no âmbito dos processos executivos (SEF), o que o impossibilita de efetuar um controlo cruzado entre os dados residentes nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF) e os relevados nas demonstrações financeiras (SIF) (cfr. ponto 12.2.3.1.2).	PCGE2015 ant Anteprojeto PGCE - 2015	PCGE/2015-ant-C30					Para efeitos de encerramento de contas pode ser disponibilizado a informação que o IGFSS necessitar em mapas auxiliares.

Monitorização Recomendações

Recomendação	Relatório	N.º da recomendação	Formulada em pareceres anteriores	Acolhimento		Não acolhimen	Resposta á recomendação
				Total	Parcial		
Conclusão 31 Continua-se a verificar o incumprimento do principio da especialização dos exercícios, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2015, relativos a valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras. Efetuada uma estimativa sobre o impacto que esta metodologia causa nas demonstrações financeiras, constatou-se que, para a dívida participada a execução fiscal e constituída só a partir de 2010, o valor dos juros vencidos até 2015 era de € 662 M, sendo só os juros não imputados ao exercício de 2015 de € 184 M. No entanto, se consideramos toda a dívida residente no SEF (1976 a 2015), os valores são de € 2.019 M e de € 386 M, respetivamente. O incumprimento deste principio abrange ainda os proveitos que deveriam ter sido imputados ao exercício de 2015 relativos aos juros vencidos em 2015 e cobrados no mesmo exercício no âmbito de acordos prestacionais que correm termos fora do processo executivo (cfr. Pontos 12.2.3.1.2, 12.2.3.2.2 e 12.2.4).	PCGE2015 ant Anteprojeto PGCE - 2015	PCGE/2015-ant-C31					Na interface SEF-SIF e interface GC-SIF não estão previstas operações para extração de juros. O IGFSS solicitou um estudo sobre a possibilidade de extrair os juros para serem contabilizados. Tal operação obriga a novos desenvolvimentos com elevado esforço de implementação.
Conclusão 33 O valor da conta de "Prestações sociais a repor" relevado nas demonstrações financeiras continua a exibir um desvio relativamente ao valor existente no sistema auxiliar de contas correntes de beneficiários, o que compromete a fiabilidade das demonstrações financeiras relativamente a esta dívida.	PCGE2015 ant Anteprojeto PGCE - 2015	PCGE/2015-ant-C33					Continua em curso o desenvolvimento da nova interface SICC-SIF que preconiza o programa de regularização de saldos que visa realizar o alinhamento entre os dois sistemas.
Conclusão 38 Continua a existir dívida que não é participada para efeitos de execução fiscal, designadamente a proveniente, de importâncias pagas por prestações de alimentos a menores, de entidades empregadoras por aplicação do art. 63.º do Decreto-Lei 220/2006, de contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos, de rendas de imóveis e de pagamentos indevidos de despesas com pessoal, o que coloca em risco a efetiva cobrança destas dívidas por não serem acionados os mecanismos legais com vista à sua recuperação (cfr. ponto 12.2.3.1.2).	PCGE2015 ant Anteprojeto PGCE - 2015	PCGE/2015-ant-C38					Está em curso a implementação de lançamento no Sistema Integrado de Conta Corrente das dívidas do Fundo de Garantia de Alimentos a menores para que possa ser alvo de cobrança automática no sistema.

Monitorização Recomendações

Recomendação	Relatório	N.º da recomendação	Formulada em pareceres anteriores	Acolhimento		Não acolhimen	Resposta á recomendação
				Total	Parcial		
Conclusão 43 As operações de ajuste de saldos das dívidas a terceiros, entre o sistema que produz as demonstrações financeiras (SIF) e os que estão registados nas contas individuais dos beneficiários (SICC) e ainda causa a identificada por um dos serviços utilizadores destes sistemas, põem em causa a fiabilidade dos valores relevados nas demonstrações financeiras (cfr. ponto 12.2.3.2.2).	PCGE2015 ant Anteprojeto PGCE - 2015	PCGE/2015-ant-C43					Continua em curso o desenvolvimento da nova interface SICC-SIF que preconiza o programa de regularização de saldos que visa realizar o alinhamento entre o SIF e o SICC. Adicionalmente esta nova interface preconizará, quando completa, a extração de todos os valores para o SIF não sendo mais necessário ajustes.
Ao nível do SIF: Apesar das melhorias verificadas no preenchimento dos descritivos das operações realizadas, ainda persistem algumas operações em que esse descritivo não existe ou a sua inscrição é em forma de código, o que dificulta e/ou impede a compreensão dos movimentos contabilísticos subjacentes;	PCGE2015 ant Anteprojeto PGCE - 2015	PCGE2015-ant-PÁG.10-11.2b	PCGE/2009 PONTO 12.1.2	X			Os documentos contabilisitos que são gerados pelos interfaces já estão a incluir descrição nos itens dos documentos ou ao nível de cabeçalho dos mesmos. Assim considera-se totalmente acolhida, no que diz respeito às alterações técnicas em termos de sistema, não existindo nenhum impedimento para que os utilizadores possa aumentar/ detalhar as descrições.
Ao nível do SIF: 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;	PCGE2015 ant Anteprojeto PGCE - 2015	PCGE2015-ant-PÁG.10-11.2c		X			Encontra-se implementado em SIF um modelo de mapa que permite a distribuição da despesa de Administração. Este modelo de distribuição depende de exercício quanto à sua manutenção, sendo a mesma da responsabilidade do IGFSS (ZRISPS033_MAPA_ORC - Mapas LBSS e LEO , código T01)
12. ORÇAMENTO E CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL 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 relevação dos saldos iniciais e integrados. Assim, a produção de mapas orçamentais consolidados carece de intervenção manual4.	PCGE2015 ant Anteprojeto PGCE - 2015	PCGE2015-ant-PÁG.15-12	REL52/2009 CON06.2				Sublinha-se que o II implementou mecanismo de eliminação de transferências internas (Correntes e de Capital), conforme solicitação do IGFSS. Existe também desenvolvido, no âmbito orçamental Mapa que identifica todas as transferências internas entre entidades, conforme manutenção de dados definido pelo IGFSS."

Recomendação	Relatório	N.º da recomendação	Formulada em pareceres anteriores	Acolhimento		Não acolhimen	Resposta á recomendação
				Total	Parcial		
Continuou a ocorrer em 2015 um elevado volume de anulações de prescrições contabilisticamente registadas em exercícios anteriores, o que prejudica a correção dos valores anuais reportados, quer quanto aos valores prescritos quer quanto ao valor da dívida relevados no balanço, designadamente quando essas anulações ocorrem em virtude de os valores prescritos já terem sido pagos2. 2-A anulação de valores já registados como prescritos em virtude de só mais tarde se detetar que o pagamento já tinha sido efetuado implica que a dívida tenha sido reduzida em duplicado: uma por via da cobrança e outra por via da prescrição. Trata-se de uma situação que não contribui para a fiabilidade do valor da dívida relevado nas demonstrações financeiras, não sendo possível estimar o respetivo impacto	PCGE2015 ant Anteprojeto PGCE - 2015	PCGE2015-ant-PÁG.46					Alertamos para o facto de a dívida nunca ser deduzida em duplicado conforme sugerido. A dívida é deduzida no momento da sua prescrição não estando no entanto paga. O seu pagamento torna-se efetivo com a compensação e nesse momento, a prescrição anterior é anulada.
Com vista a acautelar que o reconhecimento da prescrição ocorre nos termos da lei e a ultrapassar as deficiências de sistema de controlo interno e a ausência de implementação nas aplicações informáticas das necessárias alterações2, quer quanto ao tipo de acontecimentos com influência na contagem dos prazos para efeitos de prescrição quer quanto à criação de perfis que permitam a realização de todos os registos e validações necessárias, o IGFSS e o ISS em 2015 emitiram a Orientação Conjunta - Prescrição Procedimentos que define os procedimentos a adotar pelos dois institutos em matéria de prescrição, com efeitos a partir de 01/12/2015. 2- Em dezembro de 2015, o IGFSS e o ISS informaram o TC de que previam que o II pudesse dar a resposta necessária, até final de 2016, alterando o SISS e criando funcionalidades que permitissem acautelar as recomendações que lhes foram dirigidas.	PCGE2015 ant Anteprojeto PGCE - 2015	PCGE2015-ant-PÁG.47					No âmbito de um grupo de trabalho conjunto IGFSS, ISS e Instituto de Informática, estão a ser elaborados os requisitos para a posterior implementação das regras de interrupção e suspensão do prazo de prescrição nas aplicações de GC, SEF e SICC.

Monitorização Recomendações

Recomendação	Relatório	N.º da recomendação	Formulada em pareceres anteriores	Acolhimento		Não acolhimen	Resposta á recomendação
				Total	Parcial		
Dando continuidade ao processo iniciado em 2014 de participação de dívida a execução fiscal2 originada em pagamentos indevidos a beneficiários, em 2015 foi participada dívida a execução fiscal no montante de € 15 M3. O valor cobrado foi de € 2 M4 (€ 0,8 M de processos instaurados em 2015 e € 1,2 M de processos instaurados em 2014) e o valor anulado de € 0,8 M5 (€ 0,3 M de processos instaurados em 2015 e 0,5 M de processos instaurados em 2014). Em 31/12/2015, o valor em dívida de prestações sociais a repor participada a execução fiscal era de € 25 M, representando cerca de 3,7% do valor da dívida do ativo bruto na mesma data (€ 673 M), indicador que mostra a ineficácia da segurança social na cobrança dos valores indevidamente abonados.	PCGE2015 ant Anteprojeto PGCE - 2015	PCGE2015-ant-PÁG.49		X			O processo de participação de SICC a SEF permite a participação de qualquer valor notificado com registo simples em SICC. Para alguns casos torna-se necessário a parametrização dos respetivos tributos em sede de SEF mas tal é apenas uma parametrização. A sua execução depende apenas de decisão.

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17634/2016
2016/11/30

INSTITUTO DE INFORMÁTICA
CONFIANÇA E INOVAÇÃO

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora
Dr.ª Helena Cruz Fernandes
Direcção-Geral
Departamento de Auditoria VII
Av. da República, 65
1050-189 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
		989/2016	29/11/2016

Assunto: Anteprojeto de parecer sobre a CSS de 2015

No seguimento do v/e-mail de 22 de novembro do corrente ano e após análise do anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015, no âmbito das alegações que cabem ao Instituto de Informática, cumpre informar:

Conclusão 8
Em termo de inventário dos bens móveis, continua a verificar-se uma deficiente identificação da sua localização. Quase 35,0% dos equipamentos não tem o campo de localização preenchido, desconhecendo-se desta forma o serviço e a sala onde está afeto. Os discos, as máquinas de calcular, os blocos de gavetas, os televisores/écrans e os gravadores são os bens que lideram este desconhecimento (mais de 60%). O ISS é o instituto que possui o maior número de bens sem qualquer informação sobre a localização (77,6%) e o ISSM é o que apresenta o maior número de bens com a identificação completa (99,4%) (cfr. ponto 12.3.1.1.3).

No caso concreto do II, I.P., observando o universo de bens móveis ativos, conclui-se que 88,8% dos mesmos apresentam o campo de localização preenchido. Acresce que tem sido realizado um esforço no sentido de identificar a localização correta dos bens móveis ativos.

Conclusão 9
No que respeita aos bens adquiridos no exercício de 2015, observa-se uma melhoria de procedimentos em todos os institutos, dado que para 79,5% dos bens a localização já se encontra preenchida, com destaque para o ISSA e ISS pela melhoria dos indicadores (cfr. ponto 12.3.1.1.3).

No caso concreto do II, I.P., observando o universo de bens móveis adquiridos em 2015, conclui-se que 93,10% dos mesmos apresentam o campo de localização preenchido.

Conclusão 10
Constatou-se que, dos 121.080 bens, selecionados, os que são em maior número são os computadores/portáteis, que representam 22,3% do total dos equipamentos, o que corresponde a 2,7 computadores por efetivo, indicador sintomático da existência de bens não operacionais, mas que ainda não foram objeto de abate e/ou falhas no sistema de controlo interno que não acautelam a guarda dos ativos (cfr. ponto 12.3.1.1.3).

Do total de computadores/portáteis apurado para o conjunto dos Institutos (26 967), refere o Tribunal de Contas que 22 575 dos mesmos são ativos do II, I.P.

Da análise efetuada sobre o n.º efetivo de computadores/portáteis, apuramos apenas 16.326 e destes estima-se ainda um total de 3.610 inoperacionais, em avaliação, para preparação de proposta de abate.

(Classificação da informação)

100 ANOS DE MINISTÉRIO 1916 - 2016

EFQM Recognised for excellence 3 star

EMPRESA CERTIFICADA eiC ISO/IEC 20000-1

Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17, Ed. Ciência I -Taguspark • 2740-120 Porto Salvo
Tel. + 351 214 230 000 • E-mail: ii@seg-social.pt • www.seg-social.pt

Parece-nos que o desvio entre o total apurado pelo Tribunal de Contas e pelo II, I.P. possa estar relacionado com o modo de pesquisa adotado para o efeito. Na realidade, se o Tribunal de Contas efetuou uma pesquisa em AA, pelo código CIBE n.º 1010102000 - Computadores, obtém um universo semelhante àquele que indica no anteprojeto de parecer da Conta SS 2015. O II, I.P., ao efetuar uma pesquisa deste tipo, apura um universo de 23.860 computadores. Deteta-se, no entanto que uma grande parte destes bens não corresponde efetivamente a computadores (posto de trabalho). Através de uma análise minuciosa conclui-se pela adoção desta classificação CIBE no âmbito da aquisição de outro tipo de bens, nomeadamente de UPS, servidores, routers, entre outros.

Para evitar incorreções de análise o II, I.P. irá rever os procedimentos de atribuição de classificação dos bens.

Conclusão 26

Em 2015 verifica-se uma melhoria no volume dos documentos por reconciliar que permaneciam há largos anos nas contas destinadas ao registo de receita de contribuições. Não obstante, constata-se que em 31/12/2015 o saldo contabilístico de disponibilidades ainda se encontrava sobrevalorizado em € 775 m, decorrente da deficiência de software que ocorreu nas extrações contabilísticas efetuadas nos anos de 2007 e 2008. Por outro lado, verifica-se que em 20 contas bancárias existem valores depositados sem que tenha havido o correspondente registo contabilístico, por dificuldades na identificação da sua origem, designadamente por falta de informação de entidades terceiras que procedem àqueles depósitos. Esta situação implicou a subvalorização dos saldos de disponibilidades e de execução orçamental no valor de € 16 M e de € 5 M, respetivamente, e, ainda, a ocorrência de saldos contranatura nas disponibilidades, dado que 5 contas apresentam saldos negativos (cfr. ponto 12.2.3.1.3.).

Relativamente à indicação "Não obstante, constata-se que em 31/12/2015 o saldo contabilístico de disponibilidades ainda se encontrava sobrevalorizado em € 775 m, decorrente da deficiência de software que ocorreu nas extrações contabilísticas efetuadas nos anos de 2007 e 2008" informamos que a regularização se encontra concluída.

No que respeita à indicação "Por outro lado, verifica-se que em 20 contas bancárias existem valores depositados sem que tenha havido o correspondente registo contabilístico" terá que ser o IGFSS a responder visto que está relacionado com pagamentos em contas não protocoladas e que necessitam de clarificação por parte do IGFSS.

Conclusão 33

Da redação conjugada dos artigos 14.º e 16.º do Decreto-Lei 464/80, de 13/10, decorre que os titulares de pensão social devem apresentar prova de condição de recursos, de três em três anos, podendo a mesma ser solicitada pelos serviços a todo o tempo, desde que com fundamentação suficiente, a fim de serem identificadas as condições de manutenção do direito à pensão social, determinando a falta da referida prova a suspensão da prestação. Verificou-se que nem a aplicação informática está preparada para esse efeito, nem existem procedimentos instituídos a nível central para o controlo das referidas situações, nomeadamente, um automatismo aplicacional de emissão de notificação para renovação da prova da condição de recursos (cfr. ponto 13.5.1.).

Desconhecendo em que se baseia a afirmação "nem a aplicação informática está preparada para esse efeito", esclarece-se que foi definido pelo CNP um processo da Prova Nacional de Rendimentos da Pensão Social que é constituído pelas seguintes três etapas:

1. Obtenção de listagem com todas as pensões sociais ativas e respetivos rendimentos
2. Tratamento do ficheiro de retorno do ponto 1, aplicando a "tabela de regras" que foi definida
3. Emissão das notificações aos pensionistas sujeitos a prova de rendimentos e

100 ANOS DE MINISTÉRIO 1916 - 2016

EFQM Recognised for excellence 3 star

EMPRESA CERTIFICADA eiC ISO/IEC 20000-1

Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17, Ed. Ciência I -Taguspark • 2740-120 Porto Salvo
Tel. + 351 214 230 000 • E-mail: ii@seg-social.pt • www.seg-social.pt

obtenção de ficheiro para os Centros Distritais
Na sequência das orientações que foram recebidas do CNP em 23/07/2015, foram executadas as duas primeiras etapas e em 18/09/2015 foram comunicados os resultados obtidos.

De acordo com as mesmas orientações, a terceira e última etapa só seria executada após análise dos dados obtidos nas etapas anteriores e indicação expressa do CNP nesse sentido, indicação que não chegou a ocorrer.

Este instituto não possui a informação subjacente à afirmação "O deferimento informático das pensões ocorre sem que para tanto haja necessidade de intervenção do colaborador com competência para a prática deste tipo de atos" que consta no penúltimo ponto da página 33.

Acresce que, não existe nenhum deferimento automático de pensões. O deferimento de todos os requerimentos de pensão, incluindo pensão social, implica um ato expresso dum utilizador e fica registado no histórico de alterações.

A aplicação de cálculo exige que o requerimento esteja deferido para conclusão do cálculo e inclusão da pensão, pelo que não existe em circunstância alguma a atribuição automática de pensões.

As aplicações informáticas verificam que os intervenientes têm o perfil adequado e são cumpridas as regras que estão definidas, não verificam nem podem verificar que são assegurados os devidos procedimentos processuais.

Conclusão 34
No âmbito da reavaliação extraordinária decorrente da alteração ao regime jurídico do Rendimento Social de Inserção, foram gerados informaticamente movimentos indevidos retroativos à data do deferimento de um processo de RSI do Centro Distrital de Portalegre, situação que pode ter ocorrido igualmente noutros CD e que é suscetível de gerar pagamentos indevidos, com as inerentes eventuais responsabilidades financeiras reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto nos artigos 59.º e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC; (cfr. ponto 13.5.1.).

Na sequência do Decreto-Lei 133/2012 não se realizou reavaliação oficiosa de rendimentos de forma automática aos processos de Rendimento Social de Inserção. O tratamento dos processos é feito por intervenção manual dos utilizadores na aplicação informática, onde indicam da mesma forma a data a que se deve reportar o recálculo da prestação.

Conclusão 39
Detetou-se a existência de erros no cálculo de pensões, devidos à necessidade de introdução manual de dados. Num dos processos o erro foi corrigido através de uma funcionalidade da aplicação informática, num outro houve um erro de cálculo do número de meses a considerar para efeitos de bonificação: foram considerados 14 meses quando o correto seriam 9, situação que gerou pagamentos indevidos ao beneficiário, que ainda não cessaram, e que é eventualmente geradora de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto nos artigos 59.º e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC (cfr. ponto 13.5.1.).

Dada a complexidade e variedade de situações possíveis, existem alguns dados que são preenchidos manualmente, como é o caso do número de meses para efeitos de bonificação, que depende da existência de trabalho efetivo.
Nestas situações a aplicação valida os dados indicados de forma a garantir que não ultrapassam o valor máximo possível.

100 ANOS DE MINISTÉRIO 1916 - 2016
EFQM Recognised for excellence 3 star
EMPRESA CERTIFICADA eiC ISO IEC 20000-1
Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17, Ed. Ciência I -Taguspark • 2740-120 Porto Salvo
Tel. + 351 214 230 000 • E-mail: ii@seg-social.pt • www.seg-social.pt

A exigência de dois utilizadores diferentes para conclusão do processo e inclusão da pensão também contribui para minimizar os erros das intervenções manuais, mas não é possível impedir a ocorrência de todos os erros resultantes destas intervenções.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo,

Paula Salgado

100 ANOS DE MINISTÉRIO 1916 - 2016

EFQM Recognised for excellence 3 star

EMPRESA CERTIFICADA eiC ISO/IEC 20000-1

Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17, Ed. Ciência I -Taguspark • 2740-120 Porto Salvo
Tel. + 351 214 230 000 • E-mail: ii@seg-social.pt • www.seg-social.pt

ISSA, IPRA
Instituto de Segurança Social dos Açores

RECEBIDO
Departamento de Auditoria II
Em 28 / 11 / 16

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17411/2016
2016/11/28

Ao

Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência			Nossa referência		
N.º:	Data	Proc.	N.º:	Data	Proc.
			ISSA-Sai/2016/27649	24 de novembro de 2016	

Assunto: ANTEPROJETO DE PARECER SOBRE A CSS DE 2015 - CONFIDENCIAL - ISSA

Nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na versão resultante da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, vimos remeter as seguintes alegações:

- Provisões para riscos e encargos relativos a encargos futuros com pensões:

O tratamento contabilístico, por não estar previsto no POCISSSS e por sugestão do nosso Fiscal Único, foi o preconizado no normativo internacional para o setor público IPSAS 25 e normativo nacional para o setor privado NCRF 28 e normativo nacional para o setor público (a entrar em vigor em 2017) NCP 19 e que se traduz no seguinte:

- No reconhecimento inicial das responsabilidades futuras já assumidas é constituída a provisão por contrapartida dos fundos próprios da entidade de acordo com o calculo atuarial.
- Anualmente quando é paga a pensão é reduzida a provisão por contrapartida de disponibilidades.
- No final de cada exercício é refeito o cálculo atuarial da provisão e a diferença é reconhecida diretamente em resultados.

- Classificação económica da receita de contribuições e quotizações – Tabela de Imputação

Esta alteração não depende do ISSA, IPRA. O assunto está a ser articulado com o IGFSS, ressalva-se que esta questão ultrapassa a área financeira porque depende do modo como a

Na resposta indicar "Nossa Referência" e no "Assunto" o nome e número do beneficiário

Avenida Tenente Coronel José Agostinho 9700-108 Angra do Heroísmo | E.mail: ISSA@seg-social.pt | Telefone: 295401800 | Fax: 295401801

ISSA, IPRA
Instituto da Segurança Social dos Açores

arquitetura tecnológica está desenhada no atual sistema de gestão de contribuintes. A proposta da RAA é a de que cada DR deveria gerar e ter associado um número de referência para pagamento, só assim seria controlado todo o ciclo da receita, assim como com a implementação do SNC_AP deveria de haver uma maior fiabilidade e simplificação no método de contabilização/interface da receita de contribuições e quotizações.

- Dívida de Contribuintes

- Os saldos e transações relativos às contribuições são geridos pela aplicação informática Gestão de Contribuintes (GC) da responsabilidade do Instituto de Informática, I.P. Até presente data, este instituto não disponibilizou informação apropriada sobre a composição detalhada das contas correntes expressas na rubrica de Dívidas de terceiros que refletisse de forma fidedigna a informação sobre a dívida de contribuintes.

- Os planos prestacionais de contribuintes objeto de acordo fora de processo executivo - Os acordos GC (no âmbito de PER/Insolvências/SIREVE(ex-PEC), foram objeto de extração por interface para SIF com a identificação do contribuinte devedor.

- Proveitos diferidos-juros vincendos - Estão ser desenvolvidos esforços junto do II, IP, para que sejam relevados o valor dos juros vincendos decorrentes do processo - acordos prestacionais, garantindo assim a correta afetação quer ao nível do passivo como da demonstração de resultados.

    - O valor de 188m€ referenciado na página 45, refere-se à diferença entre o Q.2.2.4 e o Q.2.2.6, no valor de 188.103,34€ reporta-se às regularizações efetuadas, para além das que constam no mapa SEF Mapa 3.2.1 NOP - 2015, nomeadamente:

        - 1. Regularização de cobranças de contribuições cobradas em sede processo executivo nas tesourarias do continente e RAM, cuja origem da dívida pertencia à RAA e vice-versa;

        - 2. Cerca de 179 m€ dizem respeito a regularizações de cobranças coercivas ocorridas no continente e na RAM de dívidas em sede de processo executivo cuja origem é de contribuintes da RAM e vice-versa.

        - 3. Regularização manual das anulações de guias GT, por falta de parametrização do interface SID-SIF do modulo RFC;

Avenida Tenente Coronel José Agostinho 9700-108 Angra do Heroísmo | E.mail: ISSA@seg-social.pt | Telefone: 295401800 | Fax: 295401801

ISSA, IPRA
Instituto da Segurança Social dos Açores

- Prestações Sociais

- Prestações Sociais devolvidas à Segurança Social (2685*), o valor do ISSA, IPRA ascende 271.789,60€ valor acumulado e a 30.973,37€ referente a 2015. O ISSA, IPRA aguarda o desenvolvimento do novo interface por parte do II, IP. Paralelamente, o ISSA está a analisar a viabilidade de corrigir manualmente, em 2016, os valores do ano para que não exista sobrevalorização da despesa com prestações sociais.

- Prestações sociais a repor – 265*,

    - a 31.12.2015 apresentava um valor acumulado de 9.451.031,08€ tendo sido participado para processo executivo cerca de 3%.

    - Em 2015, tal como nos anos anteriores foi efetuado o nivelamento relativamente a SIC_P, assim foi contabilizado o seguinte:

Anulação de dívida (conta 265) em excesso em SIF relativamente ao SICC: 4.218,59€ (conta 6972*)

Reforço de dívida (conta 265) em falta em SIF relativamente ao SICC: 76.080,41€ (conta 79718*)

Total do ajustamento em 2015, em termos líquidos foi no montante de 71.861,82€.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo

Sofia Couto

P

Avenida Tenente Coronel José Agostinho 9700-108 Angra do Heroísmo | E.mail: ISSA@seg-social.pt | Telefone: 295401800 | Fax: 295401801

ISSA, IPRA
Instituto de Segurança Social dos Açores

Exmo/a Senhor/a

Direção-Geral do Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria, VII

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

Sua referência			Nossa referência		
N.º:	Data	Proc.	N.º:	Data	Proc.
			ISSA-CSai/2016/4516	2 de dezembro de 2016	ISSA-18.3.1./2016/1

Assunto: ANTEPROJETO DE PARECER SOBRE A CSS DE 2015

Na resposta indicar "Nossa Referência" e no "Assunto" o nome e número do beneficiário

Relativamente aos pontos 12.2.3.1.1 – Imobilizado, 12.2.3.1.3 – Disponibilidades, 12.2.3.1.4 – Custos Diferidos, 12.2.4 – Demonstração de resultados e 13.1.5 – Pensões – Análise procedimental e processual, do Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015 e respetivos anexos para que, o ISSA,IPRA nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na versão resultante da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, informa que nas situações que lhe são aplicáveis foram efetuadas as devidas regularizações, nomeadamente:

- Relativamente ao cálculo das amortizações incidirem sobre o valor total do imóvel, contrariando o previsto no artigo 36.º do CIME;

- Em relação à conclusão do ponto 27, informa-se que foi efetuado os devidos ajustamentos à conta 272*.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo

Sofia Couto

PS/LP

Avenida Tenente Coronel José Agostinho 9700-108 Angra do Heroísmo | E.mail: ISSA@seg-social.pt | Telefone: 295401800 | Fax: 295401801

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 24 de novembro de 2016 12:48
Assunto: RECIBO: FW: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2015 - Confidencial - ISSM [Registo de Entrada: 17273/2016 - DAVII]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : Rui.P.Freitas@seg-social.pt
Data/hora    : 2016-11-24 12:02:30
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17273/2016
Data/hora    : 2016-11-24 12:48:00
Servico      : DAVII
Email        : davii@tcontas.pt
N. Anexos    : 4
Anexos       : image001.png;Principais Abreviaturas.pdf;Anexo
_1.pdf;Anteprojeto_Parecer_CSS_2015.pdf
**********************************************************************************
```

Exma. Senhora Auditora Coordenadora da Direção Geral do Tribunal de Contas,
Dra. Helena Cruz Fernandes

Em resposta ao e-mail infra de V. Ex.ª, datado de 14 de novembro de 2016, somos a informar que o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM, na presente data, nada tem a alegar relativamente ao documento que lhe foi remetido relativo ao anteprojeto de parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015.

Com os melhores cumprimentos,

Rui Pimentel Pereira de Freitas
[illegible]
[illegible]

Rua Dr. [illegible] nº 11
9054-503 Funchal
Tel: 291 205 174 | Fax: 291 205 [illegible]
Email: Rui.P.Freitas@seg-social.pt

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviado: 2 de dezembro de 2016 11:37
Assunto: RECIBO: RE: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2015 - Confidencial [Registo de Entrada: 17672/2016 - DAVII]

****
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original
Email : Rui.P.Freitas@seg-social.pt
Data/hora : 2016-12-02 11:22:32

Registo nº : 17672/2016
Data/hora : 2016-12-02 11:36:58
Servico : DAVII
Email : davii@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.png
****

Exma. Senhora Auditora Coordenadora da Direção Geral do Tribunal de Contas,
Dra. Helena Cruz Fernandes

Em resposta ao e-mail infra de V. Ex. a, somos a informar que o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM, na presente data, nada tem a alegar relativamente aos documentos que lhe foram remetidos relativamente ao anteprojeto de parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015.

Com os melhores cumprimentos

Rui Fernando Pereira de Freitas
Presidente do Conselho Diretivo
Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM

Rua Dias Ornelas, nº 14
9064 - 507 Funchal
Tel: 291 201 174 e Fax: 291 201 [illegible]
Email: Rui.P.Freitas@seg-social.pt

[x]

```
**********************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
----------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
----------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : CAlves@iefp.pt
Data/hora    : 2016-11-22 10:40:54
----------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 17082/2016
Data/hora    : 2016-11-22 11:00:44
Serviço      : DAVII
Email        : davii@tcontas.pt
N. Anexos    : 0
**********************************************************************************
```

Exmos Senhores,

Analisado o Anteprojeto de Parecer s/ a Conta da Segurança Social de 2015, designadamente nos pontos referentes à evolução do desemprego (dados IEFP), bem como à execução da política pública de emprego, cumpre apresentar algumas sugestões/correções no que concerne aos pontos do Parecer abaixo identificados.

13.2.2. Beneficiários de prestações de desemprego

No que respeita ao desemprego registado no país, considerando a média anual, os dados de 2012 não estão corretos, apresentando o gráfico o valor de 667 mil desempregados, quando são efetivamente 665 mil.

Em baixo junta-se quadro com a informação correta.

Nº desempregados inscritos (milhares) (média anual - País)

2011	2012	2013	2014	2015
552	665	708	639	561

Fonte: IEFP

13.2.4. Despesa com prestações de desemprego

Pagina 9 - No que concerne aos dados da empregabilidade dos Estágios Emprego

Se o objetivo é analisar as integrações no mercado de trabalho por parte de ex estagiários, é nosso entendimento que deveriam igualmente ser contempladas as integrações por via da "criação do próprio emprego" e "obtenção de emprego através do serviço público de emprego", dado que ambas resultam em integração no mercado de trabalho.

De referir que estes dados são os que constam dos sistemas de informação do IEFP e resultam das declarações dos estagiários e/ou entidades.

Para além desta informação, o IEFP recolhe anualmente a informação da empregabilidade com base nos dados disponíveis na Segurança Social (base de dados de remunerações), que permite aferir quantas pessoas fizerem descontos para a segurança social tendo uma remuneração base e cujos resultados estão abaixo identificados:

Empregabilidade Estágios - Resultados do Cruzamento com a Segurança Social (base de dados remunerações)

Nota prévia:

- O cálculo teve por base os registos com informação de NISS e excluindo os desistentes

Ano de saídas do Estágio		Total saídas c/ NISS válido	Empregados após					
			1 mês		3 meses		6 meses	
			n.º abs.	Tx	n.º abs.	Tx	n.º abs.	Tx
2013	Empregabilidade total	13 099	6 510	49,7%	8 051	61,5%	8 765	66,9%
	Empregabilidade Direta*		5 472	41,8%	6 373	48,7%	6 514	49,7%
2014	Empregabilidade total	17 489	8 446	48,3%	9 954	56,9%	11 025	63,0%
	Empregabilidade Direta*		7 044	40,3%	7 751	44,3%	7 828	44,8%
2015 (dados provisórios)	Empregabilidade total	40 890	21 502	52,6%	24 996	61,1%	24 230	59,3%
	Empregabilidade Direta*		18 107	44,3%	19 517	47,7%	17 205	42,1%

* Ex-estagiários com registo de remuneração base na mesma entidade de realização do Estágio

n.d. - não disponível

Fonte: IEFP (com base no cruzamento de dados com a Segurança Social)

Considerando que o teor do Parecer s/ esta matéria apresentado na Página 9 do documento remetido se baseia nos valores do total de saídas e dos colocados na entidade de realização do estágio, procedemos ao cálculo da integração no mercado de trabalho considerando

apenas estes dois fatores e tendo por base os dados de dezembro (dados acumulados do ano).

Os valores apurados são os que constam do quadro abaixo, todos superiores ao apresentado no anteprojeto conforme se pode constatar.

% Colocados na entidade de realização do Estágio Emprego - dados publicados do Relatório Mensal de Execução Física e Financeira de dezembro de cada ano (dados finais de execução do ano)

Ano de conclusão do Estágio	TERMINARAM							% Colocados na entidade
	SAÍDAS, POR MOTIVO DE SAÍDA							
	TOTA DE SAÍDAS	Termo do Programa	Coloc. Entidade	Criação do próprio Emprego	Obtenção emprego através CTE	Desistente	Outras razões	
2013	15 218	6 662	6 785	340	13	979	439	44,6%
2014	23 959	9 508	8 127	1 235	70	3 545	1 474	33,9%
2015	47 134	20 364	20 658	1 191	57	3 570	1 294	43,8%

Estamos ao V/ dispor para os esclarecimentos que entendam colocar.

Cumprimentos.

Cristina Alves
Diretora do Departamento de Planeamento, Gestão e Controlo

Rua de Xabregas, 52 - 1949-003 Lisboa - Portugal
Tel: +351 215 803 000
Fax: +351 215 803 626 (Ext. 90626)
Ext: 90182

E-mail: CAlves@iefp.pt

IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.
http://www.iefp.pt

100 ANOS
REPÚBLICA PORTUGUESA
TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

Caixa Geral de Aposentações

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 22/11/2016

TRIBUNAL DE CONTAS
E 17053/2016
2016/11/22

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Proc. 1-PCGE/2016 DA VII, de 2016/11/14	DAC/AAC-4	

Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015

Relativamente ao teor do extrato do anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2015, remetido a esta Caixa a coberto do ofício em epígrafe, é referido, na Caixa 8, página 7 do referido anteprojeto, que *"Entre 2011 e 2014, as reservas de quatro destes fundos (CTT, BNU, INDEP e Macau)... para fazer face a estes encargos foi de € 865 M (€ 209 M em 2015)."*, aparentando estes valores terem tido em consideração o valor das pensões pagas pelo Ministério da Defesa Nacional relativamente ao ex-Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, transferido para a CGA ao abrigo do Decreto-Lei n.º 166-A/2013, de 27 de dezembro.

Neste contexto, parece-nos que o texto deste parágrafo deverá incluir menção a este facto.

Com os melhores cumprimentos.

O Diretor Central

Serafim R. Amorim

Atendimento linha azul: 217 807 807 das 8:30 às 16:30 (dias úteis) **Atendimento presencial: na Sede das 8:30 às 15:00 (dias úteis)**
Rua Dr. Eduardo Neves, 9 1050-077 LISBOA Fax 217 807 781 Tel. Geral 217 918 000 E-mail cga@cgd.pt
Sítio na internet: www.cga.pt

14. Consolidação das Contas (Estado e Segurança Social)

a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 2044 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 127 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

210119876

II SÉRIE

DIÁRIO DA REPÚBLICA

Depósito legal n.º 8815/85 ISSN 0870-9963

Diário da República Eletrónico:

Endereço Internet: http://dre.pt

Contactos:

Correio eletrónico: dre@incm.pt
Tel.: 21 781 0870
Fax: 21 394 5750