PARTE D

TRIBUNAL DE CONTAS

Parecer n.º 1/2014

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012

Coordenação Geral

Juiz Conselheiro Responsável — *José Luís Pinto Almeida*

Juízes Conselheiros responsáveis pelos pontos:

Introdução

Elaborado pela Coordenação Geral

Parte A — Enquadramento Macroeconómico

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 — A Dívida Pública
6 — Fluxos financeiros entre o Orçamento e o Setor 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

Auditor Coordenador: *António de Sousa e Menezes;*
Auditores Chefes: *António Marta e Francisco Moledo*
Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Arabela Correia, Clarisse Wagner, Fátima Cortes, José Barbeita Pereira, Josefa Henriques, Luís Pires Cabral, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Cristina Mendes, Marília Carrilho, Rosa Maria Sequeira, Teresa Garrido, Teresa Nunes e Zaida Sousa*
Apoio informático: *Kátia Nobre e Deolinda Santos*

Departamento de Auditoria II

Auditor Coordenador: *Luís Filipe Simões;*
Auditores Chefes: *Maria João Caldas e Vítor Miguel Braz*
Execução técnica: *Ângela Maria Castro, Bella Isa Rodrigues, Dina Rocha Machado, Fátima Perfeito, Frederico Hugo Pinto, José António Moreira, Manuel João Custódio, Manuela Trigo, Maria Gisela da Cunha, Maria Umbelina Pires, Miguel Abrantes, Paulo Duque, Rogério Paulo Luís, Rui Miguel Salvador e Tiago de Moura Gonçalves*
Apoio informático: *Ângela Maria Castro*

Departamento de Auditoria III

Auditora Coordenadora: *Leonor Côrte-Real Amaral;*
Auditores Chefes: *António Marques do Rosário e Nuno Zibaia da Conceição*
Execução técnica: *Júlio Gomes Ferreira, Teresa Estrela, Paula Martinho, Zélia Pereira e Ana Isabel Silva*
Apoio Informático: *Célia Horta e 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, Isilda Albuquerque Costa, Júlia Curado; Luís Carlos Martins, Maria Angelina Mateus, Maria de Nazaré Leça Ramada, Maria Paula Pacheco Vieira, Marina Fonseca, Maria Teresa Santos 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*

ÍNDICE

Sumário
Introdução

I — Atribuições e Competências do Tribunal de Contas no Âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado
II — Regime Jurídico-Financeiro do Estado

a) Constituição da República Portuguesa
b) Lei de Enquadramento Orçamental
c) Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
d) Orçamento do Estado
e) Decreto-Lei de Execução Orçamental
f) Outros normativos relevantes

Parte A — Enquadramento Macroeconómico

1 — Enquadramento macroeconómico

1.1 — O cenário macroeconómico subjacente à programação orçamental para 2012

1.1.1 — As previsões macroeconómicas e a programação orçamental em períodos de crise
1.1.2 — O cenário de base previsto no OE 2012
1.1.3 — Revisões do cenário macroeconómico em 2012
1.1.4 — Os desvios das previsões macroeconómicas e os valores verificados

1.2 — A economia em 2012

1.2.1 — A economia internacional
1.2.2 — A economia portuguesa

1.3 — As medidas de consolidação orçamental
1.4 — Fatores de risco para a sustentabilidade das finanças públicas

1.4.1 — Impacto orçamental do envelhecimento da população
1.4.2 — Evolução do défice orçamental e da dívida pública
1.4.3 — Necessidades de financiamento das empresas públicas
1.4.4 — Encargos futuros com Parcerias Público-Privadas (PPP)

Parte B — A Conta Geral do Estado

2 — Orçamento do Estado

2.1 — Alterações ao orçamento dos serviços integrados
2.2 — Alterações aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos

3 — A execução orçamental (CGE)

3.1 — Síntese da CGE

3.1.1 — Serviços integrados
3.1.2 — Serviços e fundos autónomos

3.2 — Receita

3.2.1 — Receita dos serviços integrados
3.2.2 — Receita dos serviços e fundos autónomos
3.2.3 — Receita fiscal proveniente do combate à fraude e evasão
3.2.4 — Receita fiscal relativa à Inspeção Tributária e Aduaneira
3.2.5 — Receita obtida por cobrança coerciva
3.2.6 — Receita de IRS obtida por cobrança voluntária
3.2.7 — Receita de IVA autoliquidado

3.3 — Despesa

3.3.1 — Execução face ao Orçamento
3.3.2 — Evolução da despesa paga por classificação económica
3.3.3 — Despesa da administração central, por programas
3.3.4 — Despesa de "investimento" da administração central
3.3.5 — Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental — Reservas

Caixa 1 — Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e Planos Setoriais na administração central

3.4 — Consolidação da administração central

3.4.1 — Consolidação
3.4.2 — Evolução

4 — A Dívida Pública

4.1 — Dívida Financeira

4.1.1 — Dívida direta dos serviços integrados e dos SFA
4.1.2 — Garantias do Estado
4.1.3 — Endividamento. Peso

Caixa 2 — Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal

4.2 — Dívida não Financeira

4.2.1 — Objetivos e âmbito
4.2.2 — Metodologia adotada
4.2.3 — Identificação das entidades devedoras e caracterização das respetivas dívidas
4.2.4 — Cruzamento de dados
4.2.5 — Nota final

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 2007-2013
5.3.3 — Outros fluxos

6 — Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Setor 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 — Recorrente subavaliação da despesa fiscal na CGE
8.1.2 — Insuficiente identificação e classificação da despesa fiscal
8.1.3 — Recorrente concentração da despesa fiscal em IRC
8.1.4 — Deficiente discriminação da despesa fiscal nos mapas do OE e da CGE
8.1.5 — Deficiente quantificação da despesa fiscal pelo Governo
8.1.6 — Deficiente controlo dos benefícios fiscais ao investimento contratual

8.2 — Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis

9 — Património do Estado

9.1 — Património financeiro

9.1.1 — Subsetor dos serviços integrados

Caixa 3 — A intervenção do Estado no BPN — Reflexos em 2012

9.1.2 — Subsetor dos serviços e fundos autónomos
9.1.3 — Aplicação das receitas das privatizações

9.2 — Património Imobiliário

9.2.1 — Execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário Público
9.2.2 — Operações imobiliárias

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
10.2.8 — Ineficácia do controlo sobre o cumprimento da UTE pelas EP

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 do SSS
13.1.5 — Atribuição de pensões — análise processual

13.2 — O desemprego

13.2.1 — Enquadramento geral
13.2.2 — Prestações de desemprego

13.3 — Património financeiro

13.3.1 — Comportamento dos mercados financeiros
13.3.2 — Desempenho do Fundo de Estabilização
13.3.3 — Evolução de longo prazo do Fundo de Estabilização
13.3.4 — Análise do posicionamento, estratégia e resultados

Caixa 4 — 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/2012391

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 5 — Riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais

17 — Juízo sobre a Conta

A) Conta Geral do Estado — Administração Central (SI e SFA)
B) Conta da Segurança Social

ANEXOS

Anexos
Anexo I
Anexo II

1 — Enquadramento Macroeconómico

Ministra de Estado e das Finanças

2 — Orçamento do Estado

Ministra de Estado e das Finanças
Direção-Geral do Orçamento

3 — A Execução Orçamental

Ministra de Estado e das Finanças (ponto 3.2)
Direção-Geral do Orçamento (ponto 3.2)
Autoridade Tributária e Aduaneira (ponto 3.2)
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (ponto 3.2)
Ministra de Estado e das Finanças (ponto 3.3)

Direção-Geral do Orçamento (ponto 3.3) *a*)
Ministra de Estado e das Finanças (Caixa 1 POCP) *b*)

Direção-Geral do Orçamento (Caixa 1 POCP)
Direção-Geral do Orçamento (ponto 3.4)

4 — A Dívida Pública

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (pontos 4.1.1 e 4.1.3)
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (ponto 4.1.1)
Direção-Geral do Orçamento (pontos 4.1.1 e 4.1.3)

Ministra de Estado e das Finanças (ponto 4.1.2) *c*)
Direção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 4.1.2) *d*)

Companhia de Seguros de Crédito (ponto 4.1.2)
Ministra da Agricultura e do Mar (ponto 4.2)
Ministro da Saúde (ponto 4.2)
Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (ponto 4.2)

5 — Fluxos financeiros com a União Europeia

Direção-Geral do Orçamento
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas

6 — Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE

Direção-Geral do Orçamento

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

Direção-Geral do Orçamento

8 — Benefícios fiscais; Subsídios e outras formas de Apoio

Ministra de Estado e das Finanças (ponto 8.1)
Direção-Geral do Orçamento (ponto 8.1)
Autoridade Tributária Aduaneira (ponto 8.1)
Ministra de Estado e das Finanças (ponto 8.2) *a*)
Direção-Geral do Orçamento (ponto 8.2) *b*)

9 — Património do Estado

Ministra de Estado e das Finanças (ponto 9.1)
Direção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 9.1)
Parvalorem e Parups (ponto 9.1)
Direção-Geral do Orçamento (ponto 9.1)
IAPMEI — Agência para a Competitividade e Inovação (ponto 9.1)
Rede Ferroviária Nacional (ponto 9.1)
ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa (ponto 9.1)
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (ponto 9.1)
Direção-Geral do Tesouro e Finanças (Caixa 3 — BPN)
Ministra de Estado e das Finanças (ponto 9.2)
Direção-Geral do Orçamento (ponto 9.2)
Direção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 9.2)

10 — Operações de Tesouraria

Ministra de Estado e das Finanças
Direção-Geral do Orçamento
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP
Autoridade Nacional de Comunicações
Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
Instituto de Gestão Financeira e de Equipamentos da Justiça
Rádio e Televisão de Portugal
Águas de Portugal, SGPS
Hospital Distrital de Santarém

11 a 13 — Segurança Social

Direção-Geral do Orçamento
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Instituto da Segurança Social
Instituto de Informática
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores
Instituto de Segurança Social da Madeira
Inspeção-Geral do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social
Autoridade para as Condições do Trabalho
Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
Instituto do Emprego e Formação Profissional
Instituto Nacional para a Reabilitação
Direção-Geral do Ensino Superior
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
Santa Casa da Misericórdia de Arganil

14 — Consolidação das Contas (Estado e Segurança Social)

Ministra de Estado e das Finanças *e*)
Direção-Geral do Orçamento *f*)

a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 — ofício n.º 1294 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 — ofício n.º P12042/2013 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
c) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 6 — ofício n.º P 12355/2013 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
d) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 — ofício n.º 1293 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
e) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 — ofício n.º 1312 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
f) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 — ofício n.º P 12443/2013 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

ÍNDICE DE QUADROS

Parte A — Enquadramento Macroeconómico

Quadro 1 — Dimensão dos multiplicadores orçamentais por contexto económico
Quadro 2 — Cenário base do OE 2012 e projeções de outras entidades
Quadro 3 — A previsão orçamental de base do OE 2012 face à previsão da execução para 2011
Quadro 4 — Previsões macroeconómicas do OER 2012, do DEO 2012-2016 e projeção de outras entidades
Quadro 5 — Previsões macroeconómicas do DEO 2012-2016, do ROE 2013 e projeções de outras entidades
Quadro 6 — Cenário base do OE 2012, do OER e do OE 2013 para o ano de 2012, valores efetivos e desvios
Quadro 7 — Receitas e Despesas das Administrações Públicas em 2012, valores previstos e efetivos
Quadro 8 — Saldo orçamental ajustado de medidas temporárias nos anos de 2010 a 2012
Quadro 9 — Principais indicadores macroeconómicos de Portugal, 2002 a 2012
Quadro 10 — Evolução das receitas e despesas 2011-2012 (ótica da contabilidade pública)
Quadro 11 — Evolução esperada da despesa pública em Portugal relacionada com o envelhecimento
Quadro 12 — Pagamentos líquidos no exercício de 2012
Quadro 13 — Portugal — principais indicadores económicos

Parte B — A Conta Geral do Estado

Quadro 1 — Serviços integrados — alterações de natureza económica
Quadro 2 — Serviços integrados — alterações por orgânica (despesa)
Quadro 3 — Serviços e fundos autónomos — alterações de natureza económica
Quadro 4 — Execução orçamental dos serviços integrados

Quadro 5 — Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos
Quadro 6 — Principais casos de deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais
Quadro 7 — Receita dos Serviços Integrados — Principais Agregados
Quadro 8 — Receita dos Serviços Integrados — Evolução de 2010 a 2012
Quadro 9 — Receita dos Serviços Integrados — Principais fatores explicativos da evolução das receitas não fiscais
Quadro 10 — Receita dos Serviços e Fundos Autónomos — Execução
Quadro 11 — Receita dos Serviços e Fundos Autónomos — Principais fatores explicativos da evolução da receita
Quadro 12 — Receita dos Serviços e Fundos Autónomos — EPR
Quadro 13 — Receita das principais EPR — Principais fatores explicativos da evolução da receita
Quadro 14 — Receita dos Serviços e Fundos Autónomos — Empréstimos do Estado às EPR
Quadro 15 — Resultados da IT e valor de correções
Quadro 16 — Receita cobrada pela AT
Quadro 17 — Evolução da Dívida em Cobrança Coerciva
Quadro 18 — Comparação da despesa orçamentada com a executada, por Ministério — serviços integrados e SFA
Quadro 19 — Evolução da despesa dos serviços integrados — 2011-2012, por classificação económica
Quadro 20 — Evolução da despesa orçamental dos SFA excluindo EPR (2011-2012), por classificação económica
Quadro 21 — Despesa orçamental das EPR em 2012, por classificação económica
Quadro 22 — Despesa orçamental da administração central consolidada, por programa
Quadro 23 — Despesa consolidada da administração central, por projetos (“investimentos”)
Quadro 24 — Despesa consolidada da administração central em “investimentos”
Quadro 25 — Despesa dos serviços integrados e SFA, por orgânica
Quadro 26 — Efeito da utilização das contas de saldos do Capítulo 60 entre 2008 e 2012
Quadro 27 — Divergências mais significativas entre as designações da classificação funcional e da medida
Quadro 28 — Serviços que saíram ou entraram na administração central no período 2008-2012
Quadro 29 — Principais reclassificações de despesa entre 2008 e 2012
Quadro 30 — Aplicação da contabilidade orçamental e patrimonial na administração central
Quadro 31 — Evolução do stock da DPD em 2012
Quadro 32 — Receita e despesa por capítulo/agrupamento de classificação económica
Quadro 33 — Serviço da dívida das EPR em 2012
Quadro 34 — Evolução da DPD de MLP em 2012
Quadro 35 — Evolução da DPD de CP em 2012
Quadro 36 — Evolução da DPD da Administração Central em 2012
Quadro 37 — Diferenças entre a CGE e o apurado pelo TC
Quadro 38 — Diferenças entre a CGE e o apurado pelo TC (receita — SI)
Quadro 39 — Diferenças entre a CGE e o apurado pelo TC (despesa — SI)
Quadro 40 — Diferenças entre a CGE e o apurado pelo TC (despesa — SFA)
Quadro 41 — Responsabilidades do Estado por garantias prestadas
Quadro 42 — Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2012 ao abrigo da Lei n.º 112/97
Quadro 43 — Garantia do Estado ao FCGM
Quadro 44 — Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2012 ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008
Quadro 45 — Responsabilidades por garantias ao sistema financeiro
Quadro 46 — Responsabilidades assumidas pelo Estado
Quadro 47 — Responsabilidades de outras pessoas coletivas de direito público
Quadro 48 — Pagamentos do Estado em execução de garantias
Quadro 49 — Apólices de seguro garantidas em 2012
Quadro 50 — Posição acumulada das responsabilidades do Estado em vigor no final de 2012
Quadro 51 — Receitas do Estado em 2012 prémios de seguro
Quadro 52 — Pagamentos em execução de garantia e quantias recuperadas em 2012
Quadro 53 — Observância do limite fixado na lei do Orçamento (artigo 91.º)
Quadro 54 — Observância do limite fixado na lei do Orçamento (artigo 103.º)
Quadro 55 — Evolução da dívida efetiva do Estado (SI e SFA, excluindo EPR)
Quadro 56 — Evolução da dívida direta e da dívida efetiva face ao PIB
Quadro 57 — Evolução do endividamento líquido do Estado (SI e SFA, excluindo EPR)
Quadro 58 — Critérios de desempenho quantitativo em 2011 e 2012
Quadro 59 — Previsão do impacto das medidas de consolidação orçamental em 2012
Quadro 60 — Resultados do PREMAC
Quadro 61 — Distribuição da dívida por áreas ministeriais
Quadro 62 — Entidades Públicas com maior volume de dívida 31 de dezembro de 2012
Quadro 63 — Credores do Estado em 31 de dezembro de 2012 por montantes de dívida
Quadro 64 — Entidades a quem o Estado devia em 31 de dezembro de 2012 montantes superiores a € 10 M por fornecimento de bens e serviços
Quadro 65 — Transferências para a União Europeia em 2012 — Divergências apuradas
Quadro 66 — Transferências da União Europeia — Divergências apuradas
Quadro 67 — Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE
Quadro 68 — Fluxos financeiros para o SPE
Quadro 69 — Subsídios a entidades não financeiras do SPE
Quadro 70 — Fluxos financeiros com origem no SPE
Quadro 71 — Fluxos financeiros com as Administrações Regional e Local em 2012
Quadro 72 — Fluxos financeiros destinados à Administração Regional
Quadro 73 — Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central
Quadro 74 — Fluxos financeiros destinados à Administração Local
Quadro 75 — Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central
Quadro 76 — Evolução da despesa fiscal
Quadro 77 — Despesa fiscal por função
Quadro 78 — Tipo de despesa fiscal
Quadro 79 — Principais benefícios e beneficiários da despesa fiscal de IRC
Quadro 80 — Relatório do OE para 2013 e CGE de 2012
Quadro 81 — Situação e controlo dos contratos fiscais
Quadro 82 — Apoios financeiros não reembolsáveis (2010-2012)
Quadro 83 — Apoios financeiros não reembolsáveis — por classificação económica (2012)
Quadro 84 — Apoios financeiros não reembolsáveis — por entidade pagadora

Quadro 85 — Património financeiro — Evolução em 2012
Quadro 86 — Património financeiro consolidado (SI) — Em 2012
Quadro 87 — Empréstimos concedidos em 2012 pela DGTF
Quadro 88 — Operações com ações e quotas em 2012
Quadro 89 — Operações com capital estatutário de EPE
Quadro 90 — Património financeiro dos serviços e fundos autónomos — Evolução em 2012
Quadro 91 — Património financeiro das entidades públicas reclassificadas — Evolução em 2012
Quadro 92 — Variação no valor do capital da Parvalorem
Quadro 93 — SFA que apresentam na CGE despesas e receitas relacionadas com títulos da dívida pública nacional
Quadro 94 — Diferenças nos valores da receita e despesa
Quadro 95 — Receitas de reprivatizações recebidas em 2012 pelo FRDP
Quadro 96 — Aplicação de receitas de privatizações em 2012 pelo FRDP
Quadro 97 — Transferências da carteira de títulos do Estado para a Parpública em 2012
Quadro 98 — Receita com a alienação de imóveis
Quadro 99 — Despesa com a aquisição de bens de capital
Quadro 100 — Conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado
Quadro 101 — Balanço da Tesouraria do Estado
Quadro 102 — Disponibilidades e Rendimentos de OSUTE
Quadro 103 — Disponibilidades e Rendimentos de Serviços Integrados
Quadro 104 — Disponibilidades e Rendimentos de SFA
Quadro 105 — Disponibilidades e Rendimentos de EPR
Quadro 106 — Disponibilidades e Aplicações de IES em 31/12/2012
Quadro 107 — IES em incumprimento da UTE em 31/12/2012
Quadro 108 — Disponibilidades e Rendimentos de EP
Quadro 109 — Situação das EP dispensadas do cumprimento da UTE em 2012

Parte C — A Conta da Segurança Social

Quadro 1 — Alterações orçamentais
Quadro 2 — Receitas por classificação económica
Quadro 3 — Desagregação do Capítulo "Contribuições para a segurança social"
Quadro 4 — Receitas por origem
Quadro 5 — Despesas por classificação económica
Quadro 6 — Despesa por aplicações
Quadro 7 — OSS — Fluxos financeiros de despesa com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais
Quadro 8 — Transferências do OSS para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais
Quadro 9 — Saldo de execução orçamental (SEO) por componentes e subsistemas
Quadro 10 — Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas
Quadro 11 — Balanço da segurança social
Quadro 12 — Imobilizado
Quadro 13 — Dívida de terceiros
Quadro 14 — Disponibilidades
Quadro 15 — Demonstração de resultados da segurança social — 2010 a 2012
Quadro 16 — Beneficiários de pensões
Quadro 17 — Pensões e complementos
Quadro 18 — Pensões do regime contributivo (sistema previdencial — repartição)
Quadro 19 — Pensões do Sistema Regimes Especiais
Quadro 20 — Pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania)
Quadro 21 — População Desempregada no período 2008/2012
Quadro 22 — N.º de beneficiários com processamento de prestações de desemprego
Quadro 23 — Evolução da despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego
Quadro 24 — Valor médio mensal processado com SD e SSD por beneficiário no período 2008/2012
Quadro 25 — Desagregação do valor acrescentado à carteira
Quadro 26 — Estrutura da Carteira
Quadro 27 — Limites regulamentares
Quadro 28 — Fontes de financiamento
Quadro 29 — Reservas correspondentes aos Fundos de Pensões
Quadro 30 — Aplicação de recursos

Parte D — Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

Quadro 1 — Conta consolidada da administração central e segurança social de 2012
Quadro 2 — Passagem do saldo do Quadro anterior para o do Quadro XXIII da CGE
Quadro 3 — Ajustamentos efetuados pela DGO no âmbito da Conta consolidada (CC) da AC e SS
Quadro 4 — Evolução das receitas e das despesas consolidadas da Administração Central e Segurança Social
Quadro 5 — Dívida direta e dívida garantida

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 — Evolução das receitas e despesas públicas
Gráfico 6 — Evolução do défice e dívida pública
Gráfico 7 — Contributos para a variação do PIB (p.p.)
Gráfico 8 — Necessidades de financiamento e serviço da dívida, 2013 a 2016
Gráfico 9 — Necessidades de financiamento da dívida EPR, 2013 a 2016
Gráfico 10 — Necessidades de financiamento da dívida EPNR, 2013 a 2016

Parte B — A Conta Geral do Estado

Gráfico 1 — Serviços Integrados — Variação da Receita Fiscal face ao orçamento inicial e final
Gráfico 2 — Evolução das reposições não abatidas nos pagamentos e dos créditos especiais abertos em sua contrapartida
Gráfico 3 — Efeito dos pagamentos não efetivos entre 2008 e 2012
Gráfico 4 — Serviços/ orgânicas com o peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total superior a 10 % (em %)
Gráfico 5 — Redução da despesa da administração central, devida a alteração de critérios de contabilização entre 2008 e 2012
Gráfico 6 — Aplicação de contabilidade patrimonial — por subsetor
Gráfico 7 — Evolução da receita, despesa e saldo da administração central (2008-2012)
Gráfico 8 — Evolução dos principais agregados da receita e da despesa da administração central (2008-2012)
Gráfico 9 — Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas
Gráfico 10 — Responsabilidades do Estado por países, no final de 2012
Gráfico 11 — Evolução do stock da dívida direta e do PIB
Gráfico 12 — Evolução dos pagamentos em atraso (€ M)
Gráfico 13 — Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia — 2010 a 2012
Gráfico 14 — Peso das transferências de Portugal para a UE em 2012
Gráfico 15 — Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31 de dezembro de 2012
Gráfico 16 — Programação e execução acumulada do FEADER e do FEP, em 31 de dezembro de 2012
Gráfico 17 — Verbas para as Autarquias Locais excluindo os fluxos processados pela DGAL
Gráfico 18 — Evolução da despesa fiscal
Gráfico 19 — Distribuição setorial dos apoios financeiros em 2012
Gráfico 20 — Distribuição por áreas dos apoios financeiros em 2012 (em milhões de euros)
Gráfico 21 — Composição do património financeiro no final de 2012, por tipo de ativos
Gráfico 22 — Composição do património financeiro das EPR no final de 2012, por tipo de ativos

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 dos principais agregados do sistema previdencial
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 — Rendibilidade das classes de ativos do FEFSS
Gráfico 12 — Evolução do valor do Fundo
Gráfico 13 — Rendibilidade e Risco
Gráfico 14 — Cobertura das Pensões pelo FEFSS
Gráfico 15 — FEFSS em % do PIB
Gráfico 16 — Grau de dependência do n.º de aposentados/ pensionistas face ao n.º de subscritores
Gráfico 17 — Índice de cobertura das despesas com pensões

Parte D — Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

Gráfico 1 — Evolução das despesas endógenas ao envelhecimento da população e à evolução do desemprego
Gráfico 2 — Evolução do défice e dívida pública
Gráfico 3 — Contributos para a variação do PIB (p.p.)
Gráfico 4 — Receitas e despesas — % da despesa total
Gráfico 5 — Receita fiscal — % da despesa total
Gráfico 6 — Composição da receita pública (€ mil M)
Gráfico 7 — Composição da despesa pública (€ mil M)

ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

As previsões macroeconómicas subjacentes à política orçamental em 2011

Recomendação 1 — PCGE 2012
Recomendação 2 — PCGE 2012
Recomendação 3 — PCGE 2012

Orçamento do Estado (Administração Central)

Recomendação 4 — PCGE/2012

Execução orçamental

Recomendação 5 — PCGE/2012
Recomendação 6 — PCGE/2012
Recomendação 7 — PCGE/2012
Recomendação 8 — PCGE/2012
Recomendação 9 — PCGE/2012
Recomendação 10 — PCGE/2012
Recomendação 11 — PCGE/2012
Recomendação 12 — PCGE/2012
Recomendação 13 — PCGE/2012
Recomendação 14 — PCGE/2012
Recomendação 15 — PCGE/2012
Recomendação 16 — PCGE/2012
Recomendação 17 — PCGE/2012
Recomendação 18 — PCGE/2012

Recomendação 19 — PCGE/2012
Recomendação 20 — PCGE/2012

Dívida pública

Recomendação 21 — PCGE/2012
Recomendação 22 — PCGE/2012
Recomendação 23 — PCGE/2012
Recomendação 24 — PCGE/2012
Recomendação 25 — PCGE/2012

Fluxos financeiros com a União Europeia

Recomendação 26 — PCGE/2012
Recomendação 27 — PCGE/2012
Recomendação 28 — PCGE/2012
Recomendação 29 — PCGE/2012
Recomendação 30 — PCGE/2012

Fluxos com o setor público empresarial

Recomendação 31 — PCGE/2012
Recomendação 32 — PCGE/2012

Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e Autarquias Locais

Recomendação 33 — PCGE/2012

Benefícios fiscais; subsídios e outras formas de apoio

Recomendação 34 — PCGE/2012

Património do Estado

Recomendação 35 — PCGE/2012
Recomendação 36 — PCCE/2012
Recomendação 37 — PCGE/2012
Recomendação 38 — PCGE/2012
Recomendação 39 — PCGE/2012
Recomendação 40 — PCGE/2012

Operações de tesouraria

Recomendação 41 — PCGE/2012
Recomendação 42 — PCGE/2012
Recomendação 43 — PCGE/2012
Recomendação 44 — PCGE/2012
Recomendação 45 — PCGE/2012

Segurança Social

Recomendação 46 — PCGE 2012
Recomendação 47 — PCGE 2012
Recomendação 48 — PCGE 2012
Recomendação 49 — PCGE 2012
Recomendação 50 — PCGE 2012
Recomendação 51 — PCGE 2012
Recomendação 52 — PCGE 2012
Recomendação 53 — PCGE 2012
Recomendação 54 — PCGE 2012
Recomendação 55 — PCGE 2012
Recomendação 56 — PCGE 2012
Recomendação 57 — PCGE 2012
Recomendação 58 — PCGE 2012
Recomendação 59 — PCGE 2012
Recomendação 60 — PCGE 2012
Recomendação 61 — PCGE 2012
Recomendação 62 — PCGE 2012
Recomendação 63 — PCGE 2012
Recomendação 64 — PCGE 2012
Recomendação 65 — PCGE 2012
Recomendação 66 — PCGE 2012
Recomendação 67 — PCGE 2012
Recomendação 68 — PCGE 2012
Recomendação 69 — PCGE 2012
Recomendação 70 — PCGE 2012
Recomendação 71 — PCGE 2012
Recomendação 72 — PCGE 2012
Recomendação 73 — PCGE 2012
Recomendação 74 — PCGE 2012

Consolidação das Contas — administração central e segurança social

Recomendação 75 — PCGE/2012
Recomendação 76 — PCGE/2012
Recomendação 77 — PCGE/2012

Principais Abreviaturas

AA	Módulo de Gestão de Imobilizado.
AC	Administração Central.
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde.
ACT	Autoridade para as Condições do Trabalho.
AdP	Águas de Portugal, S. A.
ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas.
AEIE	Agrupamento Europeu de Interesse Económico.
AEOAC	Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central.
AEO-SS	Acompanhamento da Execução do Orçamento — Segurança Social.
AEP	Associação Empresarial de Portugal.
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal.
AID	Agency for International Development.
AMECO	*Annual Macroeconomic Indicators (Comissão Europeia.*
ANA	ANA — Aeroportos de Portugal, S. A.
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E.
ANPALV	Agência Nacional do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida.
ANQEP	Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I. P.
AP	Administrações Públicas.
APFIPP	Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios.
APL	Administração do Porto de Lisboa.
APRAM	Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S. A.
AR	Assembleia da República.
ARS	Administração Regional de Saúde.
ASECE	Apoio Social Extraordinário a Consumidores de Energia.
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira.
BANIF	Banco Internacional do Funchal.
BCE	Banco Central Europeu.
BCP	Banco Comercial Português.
BdP	Banco de Portugal.
BEI	Banco Europeu de Investimentos.
BES	Banco Espírito Santo.
BF	Benefício Fiscal.
BPI	Banco Português de Investimento.
BPN	Banco Português de Negócios.
BPP	Banco Privado Português.
BT	Bilhetes do Tesouro.
CA	Certificados de Aforro.
CAFEB	Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários.
CAV	Contribuição para o Audiovisual.
CD	Conselho Diretivo.
CDSS	Centros Distritais do ISS, I. P.
CE	Centro de Emprego.
CE	Classificação Económica.
CE	Comissão Europeia.
CEB	Council of Europe Development Bank.
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo.
CEP	Combatentes do Exército Português.
CERDP	Classificação Económica das Receitas e das Despesas Públicas.
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade.
CESCE	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación.
C-FCP	Cimentos — Federação das Caixas de Previdência.
CFR	Certificados de Fundos de Reforma.
CGA	Caixa Geral de Aposentações, I. P.
CGD	Caixa Geral de Depósitos.
CGE	Conta Geral do Estado.
CHF	Franco Suíço.
CHLC	Centro Hospitalar de Lisboa Central, E. P. E.
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado.
CIFRE	Comissão Interministerial de Financiamento a Retornados.
CMC	Comissão Ministerial de Coordenação.
CNC	Comissão de Normalização Contabilística.
CNP	Centro Nacional de Pensões.
COFACE	Compagnie Française d´Assurance pour le Commerce Extérieur.
COFOG	Classification of the Functions of Government (classificação das funções das administrações públicas).
COSEC	Companhia de Seguro de Créditos.
CP	Curto Prazo.
CPAFEB	Caixa de Previdência de Abono de Família dos Empregados Bancários.
CPAFJ	Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas.
CPN	Comparticipação Pública Nacional.
CPPCPRM	Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi.
CPPCRGE	Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas de Gás e Eletricidade.
CPPSP	Cofre de Previdência da Polícia de Segurança Pública.
CPPT	Código de Procedimento e de Processo Tributário.
CPPTLP	Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto.
CPTEPAL	Caixa de Previdência dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa das Águas Livres, S. A.
CRP	Constituição da República Portuguesa.
CSI	Complemento Solidário para Idosos.
CSR	Contribuição de Serviço Rodoviário.

CSS	Conta da Segurança Social.
CSSRAM	Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira.
CT	Contabilidade do Tesouro.
CTT	Correios de Portugal, S. A.
CyC	Compañia Española de Seguros y Reaseguros de Crédito y Caución.
DEO	Documento de Estratégia Orçamental.
DES	Desemprego.
DF	Demonstrações Financeiras.
DGADR	Direção Gera de Agricultura e Desenvolvimento Rural.
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.
DGCF	Departamento de Gestão e Controlo Financeiro.
DGERT	Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho.
DGO	Direção-Geral do Orçamento.
DGPGF	Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do MEC.
DGSS	Direção-Geral da Segurança Social.
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas.
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças.
DL	Decreto-Lei.
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental.
DPD	Dívida Pública Direta.
DR	Diário da República.
DRAGAPOR	Dragagens de Portugal, S. A.
DRE	Direção Regional de Educação.
DSE	Direitos de Saque Especiais.
DUE	Deliberação Unânime por Escrito.
EC-CS	Módulo de Consolidação — Consolidação Financeira.
ECP	Euro Commercial Paper.
EDA	Eletricidade dos Açores.
EDP	Energias de Portugal, S. A.
EFFAS	Federação Europeia de Associações de Analistas Financeiros.
EGE	Encargos Gerais do Estado.
EGF	Empresa Geral de Fomento, S. A.
EMA	Empresa de Meios Aéreos.
EMTN	Euro medium term note.
ENATUR	Empresa Nacional de Turismo S. A.
ENVC	Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S. A.
EP	Empresa Pública.
EP	Estradas de Portugal, S. A.
EPE	Entidade Pública Empresarial.
EPNR	Empresa pública não reclassificada.
EPR	Entidade pública reclassificada.
EPSAS	European Public Setor Accounting Standards.
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública.
ESTAMO	Participações imobiliárias, S. A.
ETF	Exchange Traded Funds.
EUA	Estados Unidos da América.
EUR	Euro.
EU-SILC	European Union — Statistics on Income and Living Conditions.
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo.
FC	Fundo de Coesão.
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo.
FCM	Fundação para as Comunicações Móveis.
FCR	Fundo Capital de Risco.
FCR	Fundo de Certificados de Reforma.
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia.
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.
FEEF	Fundo Europeu de Estabilidade Financeira.
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.
FEI	Fundo Especial de Investimento.
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola.
FEP	Fundo Europeu das Pescas.
FER	Fundo Europeu para os Refugiados.
FESSPBC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos.
FFE	Fundo para as Fronteiras Externas.
FGA	Fundo de Garantia Automóvel.
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos.
FGS	Fundo de Garantia Salarial.
FI	Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros.
FII	Fundo de Investimento Imobiliário.
FMI	Fundo Monetário Internacional.
FRCP	Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial.
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública.
FRN	Floating Rate Note.
FSE	Fundo Social Europeu.
FSS	Fundo de Socorro Social.
GALP	GALP Energia, S.G.P.S., S. A.
GC	Gestão de Contribuintes.
GeRAP	Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública

GeRFiP	Solução de Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado.
GR	Gestão de Remunerações.
HCC	Hospital Curry Cabral, E. P. E.
I. P.	Instituto Público.
IAPMEI	IAPMEI — Agência para a Competitividade e Inovação, I. P.
IAS	Instituto de Ação Social.
ICA	Instituto do Cinema e do Audiovisual, I. P.
IDQ	Sistema de Identificação e Qualificação.
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional.
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas.
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional.
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca.
IFRS	International Financial Reporting Standards (normas internacionais de contabilidade).
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, IGCP, E. P. E.
IGF	Inspeção-Geral das Finanças.
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, I. P.
IGFEJ	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça.
IGFIJ	Instituto de Gestão Financeira e Informática da Justiça (atual IGFEJ).
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I. P.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P.
IGFSSA	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores, IPRA.
IGMSESS	Inspeção-Geral do Ministério da Solidariedade, do Emprego e da Segurança Social.
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor.
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.
II	Instituto de Informática, I. P.
IMC	Instituto dos Museus e da Conservação, I. P.
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis.
IMIT	Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil.
INATEL	Fundação INATEL.
INE	Instituto Nacional de Estatística.
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica.
INIAV	Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária.
INR	Instituto Nacional para a Reabilitação.
INRB	Instituto Nacional de Recursos Biológicos.
IO	Inventário Operacional.
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
IPC	Índice de Preços no Consumidor.
IPCH	Intellisense Precompiled Header File.
IPSAS	International Public Setor Accounting Standards.
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social.
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.
ISCTE — IUL	Instituto Universitário de Lisboa.
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos.
ISS	Instituto da Segurança Social, I. P.
ISSM	Instituto da Segurança Social — Madeira.
ITP	Turismo de Portugal.
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado.
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social.
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental.
LGT	Lei Geral Tributária.
LOE	Lei do Orçamento do Estado.
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
M	Milhões.
m	Milhares.
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.
MAI	Ministério da Administração Interna.
MAMAOT	Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e do Ordenamento do Território.
MAOTDR	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.
MARCONI	Companhia Portuguesa Rádio Marconi, S. A.
MDN	Ministério da Defesa Nacional.
MEC	Ministério da Educação e Ciência.
MEE	Mecanismo Europeu de Estabilidade.
MEE	Ministério da Economia e do Emprego.
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira.
MEF	Ministro de Estado e das Finanças.
MF	Ministério das Finanças.
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública.
MJ	Ministério da Justiça.
MLP	Médio e Longo Prazos.
MM	Manutenção Militar.
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros.
MoU	Memorandum of Understanding.
MSESS	Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.
MSSS	Ministério da Solidariedade e da Segurança Social.
MTSS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.
MU	Montante Único.
MZN	Metical moçambicano.
NAV	Navegação Aérea de Portugal, E. P. E.

NEF	New Energy Fund.
NIB	Número de Identificação Bancária.
NIF	Número de Identificação Fiscal.
NISS	Número de Identificação de Segurança Social.
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.
OE	Orçamento do Estado.
OER	Orçamento do Estado Retificativo.
OGFE	Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento.
OPART	Organismo de Produção Artística.
OSS	Orçamento da Segurança Social.
OT	Obrigação do Tesouro.
p.p.	Pontos Percentuais.
PAE	Políticas Ativas de Emprego.
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira.
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local.
PAR	Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais.
PARES	Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais.
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado.
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos.
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento.
PEDIP	Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa.
PEPS	Programa de Emprego e Proteção Social.
PES	Programa de Emergência Social.
PIB	Produto Interno Bruto.
PMP	Prazo médio de pagamento.
PO	Programa Orçamental.
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.
PPE	Plano Pessoal de Emprego.
PPP	Parcerias Público-Privadas.
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central.
PRO Emprego	Programa Operacional do Fundo Social Europeu para a RAA.
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 para a Rede Rural Nacional.
QCA	Quadro Comunitário de Apoio.
QCA III	Terceiro Quadro Comunitário de Apoio.
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.
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado.
RAM	Região Autónoma da Madeira.
RCM	Resolução do Conselho de Ministros.
REFER	Rede Ferroviária Nacional, E. P. E.
REN	REN — Redes Energéticas Nacionais, S. A.
RERT	Regime Especial de Regularização Tributária.
RESSAA	Regime Especial de Segurança Social das Atividades Agrícolas.
RGSS	Regime Geral da Segurança Social.
RIGORE	Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado.
RLE	Resultado Líquido do Exercício.
RNB	Rendimento Nacional Bruto.
RNC	Regime Não Contributivo.
ROE	Relatório do Orçamento do Estado.
RPC	Regime Público de Capitalização.
RSI	Rendimento Social de Inserção.
RTE	Regime da Tesouraria do Estado.
RTP	Rádio e Televisão de Portugal.
RUMOS	Programa Operacional Regional da Madeira — Fundo Social Europeu.
S. A.	Sociedade Anónima.
SAP	System Applications and Products in Data Processing (Release 3).
SASUL	Serviços de Ação Social da Universidade de Lisboa.
SCML	Santa Casa de Misericórdia de Lisboa.
SCUT	Sem custos para o utilizador.
SD	Subsídio de Desemprego.
SEC 95	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais.
SEF	Sistema de Execuções Fiscais.
SEO	Síntese de Execução Orçamental.
SEO	Saldo de Execução Orçamental.
SFA	Serviços e Fundos Autónomos.
SGR	Sistema de Gestão de Receitas.
SI	Serviços Integrados.
SIC	Sistema de Informação Contabilística.
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente.
SIEP	Síntese Estatística do Emprego Público.
SIEV	Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos.

SIF	Sistema de Informação Financeira.
SIG-DN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional.
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental.
SIMAB	Sociedade Instaladora de Mercados Abastecedores, S. A.
SIR	Sistema de Incentivos Regionais.
SNC	Sistema de Normalização Contabilística.
SNS	Serviço Nacional de Saúde.
SP	Sistema Previdencial.
SPE	Setor Público Empresarial.
SPE	Secção de Processo Executivo.
SS	Segurança Social.
SSD	Subsídio Social de Desemprego.
SSDI	Subsídio Social de Desemprego Inicial.
SSDP	Subsídio Social de Desemprego Prolongado.
SSDS	Subsídio Social de Desemprego Subsequente.
SSS	Sistema de Segurança Social.
TC	Tribunal de Contas.
TCMA	Taxa de Crescimento Média Anual.
TDP	Títulos de dívida pública.
TIR	Taxa Interna de Rendibilidade.
TRANSTEJO	Transportes Tejo.
TSU	Taxa Social Única.
Tvh	Taxa de variação homóloga
TWRR	Time Weighted Rate of Return.
UA	Universidade dos Açores.
UE	União Europeia.
USD	Dólar dos Estados Unidos.
vh	Variação homóloga.

Sumário

1 — O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, de 2012 dentro do prazo fixado na lei. O Tribunal de Contas disponibiliza-se, mais uma vez, para antecipar a data de emissão do seu parecer na mesma medida em que for antecipada a data de apresentação da conta pelo Governo.

2 — A verificação das contas — administração central, na ótica da contabilidade pública, e segurança social, na ótica da contabilidade pública e da contabilidade patrimonial — assenta em trabalhos preparatórios realizados pelo Tribunal, ao longo do ano, junto das entidades executoras, designadamente no Ministério das Finanças e no Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, e auditorias (financeiras e orientadas) realizadas a áreas específicas da gestão e execução orçamentais.

Conta Geral do Estado — Administração Central

3 — O OE aprovado inicialmente pela Assembleia da República, foi alterado ao longo do ano, tendo a receita global passado de € 224.170 M para € 248.871 M e a despesa global de € 223.761 M para € 245.841 M.

4 — O rigor, a integralidade e a transparência da CGE continuam afetados pelo desrespeito de princípios e regras orçamentais (anualidade, unidade e universalidade, não compensação, não consignação e especificação), pelo incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e das despesas pelas deficiências detetadas nos procedimentos aplicados. Por isso, não é possível confirmar os valores globais da receita e da despesa inscritos na CGE de 2012.

5 — A receita contabilizada da administração central depois de consolidada (€ 53.277 M) aumentou € 2.232 M (4,4 %) devido à integração, pela primeira vez, das receitas das entidades públicas reclassificadas — EPR (€ 3.602 M) com destaque para Estradas de Portugal, Rádio e Televisão de Portugal, Rede Ferroviária Nacional e Parque Escolar (com 63 % daquele valor). A receita fiscal contabilizada (€ 33.084 M) diminuiu € 1.651 M (4,8 %) em virtude da contração económica ocorrida e, ao nível dos impostos diretos, também devido à redução da receita de IRS relativa à sobretaxa e à suspensão dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos, pensionistas e reformados.

6 — O exame efetuado aos sistemas de gestão e controlo da cobrança voluntária do IRS e do IVA autoliquidado mostrou que tais sistemas são, em geral, eficazes.

7 — O sistema de informação da inspeção tributária e aduaneira ainda não se encontra dotado de funcionalidades que permitam associar todos os registos das ações inspetivas com os subsequentes registos noutros sistemas de informação tributários, designadamente os de liquidação, de cobrança e de justiça tributária. Esta insuficiência constitui uma limitação importante para a auditoria da receita decorrente da ação inspetiva e para a apreciação da sua eficácia.

Summary

1 — The Court of Accounts hereby issues its Opinion on the General State Account and the Social Security Account for the year 2012, within the deadline set by law. The Court is available, once again, to shorten the deadline for issuing its Opinion to the same extent that the deadline for the presentation of the Account by the Government is reduced.

2 — The examination of the accounts — central government, presented on a cash basis, and social security, presented both on cash and accrual basis — is based upon preparatory work carried out throughout the year, in the implementing entities, namely those of the Ministry of Finance and the Ministry of Solidarity and Social Security, and upon audits (whether financial or oriented) addressed to specific areas of budget management and execution.

General State Account — Central Government

3 — The initial State Budget, approved by Parliament, was amended throughout the year, with the total revenue changing from € 224,170 M to € 248,871 M and the total expenditure changing from € 223,761 M to € 245,841 M.

4 — The accuracy, completeness and transparency of the General State Account are still being hindered by disregard of budgetary legal principles (annuality, unity, universality, non-compensation, consignation and specification), by legal provisions ruling the execution and accounting of revenue and expenditure not being fully complied with and by shortcomings detected in procedures. Therefore, it was not possible to confirm the overall revenue and expenditure amounts in the 2012 General State Account.

5 — The consolidated revenue of central government in the account (€ 53,277 M) increased by € 2,232 M (4.4 %) due mainly to the inclusion, for the first time, of the revenues from reclassified public enterprises — RPE (€ 3,602 M), among which are Estradas de Portugal, Rádio e Televisão de Portugal, Rede Ferroviária Nacional e Parque Escolar (accounting for 63 % of that amount). The tax revenue accounted for (€ 33,084 M) decreased € 1,651 M (4.8 %), as a result of economic contraction, and, at the direct taxes level, to the reduction of the Personal Income Tax surcharge revenue and to the suspension of vacation and Christmas pays awarded to active and retired civil servants and to pensioners.

6 — The exam carried out to the management and control systems in place for Personal Income Tax voluntary collection and self-settled VAT showed that such systems are, in general, effective.

7 — The tax and customs inspection information system has not yet been endowed with functionalities allowing for data on inspections to be associated with ensuing records in other tax information systems, namely those concerning settlement, collection and tax justice. This shortcoming is a major constraint for the audit of the revenue resulting from tax inspections and for the assessment of their effectiveness.

8 — A CGE não releva a receita proveniente do combate à fraude e à evasão fiscais e, apesar da norma de consolidação orçamental que o determina, o relatório do Governo sobre a matéria continua sem discriminar as coletas recuperadas por imposto e sem avaliar a adequação dos instrumentos jurídicos utilizados nesse combate.

9 — A despesa fiscal relevada na CGE (€ 1.030 M) encontra-se subavaliada, com destaque para a omissão de € 1.045 M, em IRC, por benefícios fiscais atribuídos a sociedades gestoras de participações sociais. 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.

10 — A despesa consolidada da administração central — SI e SFA (incluindo EPR) — foi de € 67.697 M (mais € 3.310 M, 5,1 %, que em 2011). A despesa dos serviços integrados totalizou € 63.033 M (mais € 7.583 M, 13,7 %, que em 2011) e a dos SFA € 28.640 M (inclui € 5.107 M das EPR; sem este valor a despesa dos SFA diminuiu € 1.319 M, –5,3 %).

11 — O crescimento da despesa consolidada resultou, sobretudo, dos aumentos verificados na despesa em ativos financeiros, como a capitalização de instituições de crédito (€ +5.850 M) e os empréstimos às Regiões Autónomas (€ +751 M), em aquisição de bens e serviços (€ +1.744 M) e em juros e outros encargos (€ +1.653 M), atenuados pela redução nas despesas com pessoal (€ –2.336 M, sem as EPR) e nas pensões e reformas pagas pela CGA (€ –773 M).

12 — A comparabilidade da receita e da despesa, ao longo dos anos, tem sido afetada por alterações nos procedimentos de contabilização e por constantes alterações na composição do universo, destacando-se em 2012 a integração de 53 EPR, com efeitos significativos no total e na composição das receitas e despesas.

13 — A total utilização do POCP, prevista para 2013, deslizou para 2015. Quinze anos após a sua aprovação, em 2012 apenas 74,7 % dos serviços utilizava o POCP (ou outro sistema de contabilidade patrimonial), não considerando os estabelecimentos de ensino não superior nem os serviços externos do MNE. O Tribunal entende, porém, que a não adoção do POCP por um número reduzido de serviços não é impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados, ainda que parcelares.

14 — Por via do Programa de Assistência Económica e Financeira, os empréstimos continuaram, em 2012, a ser o principal instrumento de financiamento por recurso à dívida, onde o seu peso passou de 22,7 % no início do ano para 37,4 % no final. Em 2012 ocorreram desembolsos no montante global de € 28.530 M por conta do Programa.

15 — A CGE continua a não conter toda a informação relativa à dívida pública direta (designadamente, não contém informação sobre o *stock* da dívida dos SFA, situação que agora assume outra dimensão atenta a inclusão neste subsetor das designadas EPR) e a que contém apresenta deficiências. Feitas as correções devidas, o Tribunal apurou que: a dívida global direta do Estado (SI e SFA, sem EPR) ascendia em 31/12/2012 a € 194.766 M (mais € 19.670 M do que em 31/12/2011, +11,2 %) e equivalia a 118 % do PIB; a dívida efetiva ascendia a € 177.125 M (mais € 18.489 M do que em 31/12/2011, +11,7 %) e equivalia a 107,3 % do PIB; foram pagos € 7.236 M de juros e € 118 M de outros encargos da dívida pública (€ 263 M em 2011).

16 — Em 31/12/2012 encontrava-se em saldo na conta de operações de tesouraria denominada "Produto de Empréstimos 2012" o montante de € 9.755 M proveniente de financiamento com recurso à dívida pública.

17 — Em 2012 o Estado concedeu garantias pessoais a operações de financiamento, no montante de € 6.374 M (€ 5.700 M prestados no âmbito do sistema financeiro), ascendendo a € 36.547 M no final do ano (mais 4,9 % do que em 2011). Foram ainda concedidas garantias no valor de € 395 M no âmbito dos seguros de crédito e similares, que, em 31 de dezembro, se cifravam em € 1.603 M (menos 0,3 % do que em 2011). Foram pagos € 65 M em execução de garantias.

18 — Em 2012 ocorreu a venda pelo Estado da totalidade do capital social do BPN. No final do ano, a despesa líquida acumulada resultante da intervenção do Estado no BPN atingia já € 1.730 M e as garantias efetivas do Estado concedidas ao BPN e sociedades veículo totalizavam € 4.250 M.

19 — O Tribunal apurou dívidas por fornecimento de bens e serviços em 31/12/2012 que ascendiam a € 2.027 M (51,7 % vencidas e 48,3 % vincendas), menos € 1.160 M do que no final de 2011. O maior volume continuava a registar-se na área da saúde (89,2 %).

20 — A administração central pagou em 2012 apoios financeiros no montante de € 2.900 M (4,3 % da despesa consolidada); os principais destinatários foram: as famílias, 35 %; as empresas privadas, 29 %; e as instituições sem fins lucrativos, 22 %.

8 — The General State Account does not disclose the revenue obtained from fight against fraud and tax evasion and, despite the legal provision of the account consolidation scheme that requires it, the Government's report on the subject still does not differentiate the amounts recovered by each type of tax and does not assess the adequacy of the legal instruments used in this fight.

9 — The tax expenditure reported in the General State Account (€ 1,030 M) is undervalued, especially due to the omission of € 1,045 M of Corporate Income tax benefits awarded to holding companies. The lack of information concerning a part of the tax benefits granted, the recurrent undervaluation of tax expenditure by the tax administration and its insufficient registry in the Account are important limitations for the examination and for the issuing of an audit opinion on the amounts involved.

10 — The consolidated expenditure of the central government — integrated services (IS) and autonomous services and funds (ASF), including RPE, reached € 67,697 M (€ 3,310 M, 5.1 %, more than in 2011). The expenditure of IS amounted to € 63,033 M (€ 7,583 M, 13.7 %, more than in 2010) and that of the ASF amounted to € 28,640 M, including € 5,107 M from RPE; without this amount the expenditure of ASF would have decreased €1,319 M, –5.3 %.

11 — The increase in the consolidated expenditure was mainly the result of increased expenditure with the recapitalization of banks (€ + 5,850 M), with loans to autonomous regions (€ +751 M), with public procurement of goods and services (€ 1,744 M), and with interest and other debt related charges (€ +1,653 M), that were only partially compensated by the decrease of expenditure with wages (€ –2,336 M, without RPE) and pensions paid by the Civil Servants Pension Scheme (€ –773 M).

12 — Over the years the comparability of revenue and expenditure has been affected by changes in the accounting criteria and in the universe of public bodies covered by the budget, as was the case in 2012 with the integration of 53 RPE, with significant impact on the amount and composition of both revenue and expenditure.

13 — Full implementation of the Public Accounting Plan, scheduled for 2013, slid to 2015. In 2012, fifteen years after its approval, only 74.7 % of public services were using that Accounting Plan (or a corresponding setoral accounting plan), excluding non-university level schools and external services of the Foreign Affairs Ministry. Nevertheless, the Court of Accounts considers that failure to adopt the Plan by a small number of public bodies should not prevent the preparation of balance sheets and income statements, even though they may be partial.

14 — Economic and Financial Assistance Program loans continued to be the main source of financing through debt in 2012 and their weight in total direct debt went from 22.7 % in the beginning of the year to 37.4 % in the end. In 2012 the disbursements of the Program amounted to € 28,530 M.

15 — Information in the Account concerning direct public debt is still incomplete (namely it does not present data on the outstanding debt of autonomous services and funds, a shortcoming that takes on a new dimension since the RPE have been included in this setor) and has some flaws. After the necessary corrections, the Court of Accounts came to the conclusion that: the direct public debt (IS and ASF without RPE) amounted to € 194,766 M on 31 December 2012 (€19,670 M, 11.2 %, more than at the end of 2011) corresponding to 118 % of GDP; the net debt amounted to € 177,125 M (€ 18,489, 11.7 %, more than at the end of 2011) corresponding to a 107.3 % of GDP; interest in the amount of € 7,236 M and € 118 M of other debt related charges (€ 263 M in 2011) were paid in 2012.

16 — On 31 December 2012 the treasury operations account named "Loan Proceeds 2012" had a balance of € 9,755 M, obtained through the issuing of public debt.

17 — In 2012, € 6,374 M of State guarantees were issued for borrowing operations (€ 5,700 M in favour of the financial system), the liabilities concerning such guarantees reaching € 36,547 M by the end of the year (4.9 % more than in 2011). Guarantees for credit insurance operations in the amount of € 395 M were also issued during the year. These amounted to € 1,603 M by 31 December 2012 (less 0.3 % than in 2011). As a result of collateral enforcement, € 65 M were paid.

18 — In 2012 the sale of the all the stock held by the Government in Banco Português de Negócios (BPN) took place. By the end of the year the net balance of the State's intervention in BPN reached € –1,730 M, and the outstanding guarantees issued by the State in favour of BPN and special purpose vehicles totalled € 4,250 M.

19 — The Court estimates that on 31st December 2012 debt of public bodies deriving from the procurement of goods and services amounted to € 2,027 M (51.7 % overdue and e 48.3 % % coming due) € 1,160 M less than at the end of 2011. Debts from the health setor accounted for the largest volume (89.2 %).

20 — In 2012, subsidies paid by central government amounted to € 2,900 M (4.3 % of its consolidated expenditure). The main beneficiaries were families, 35 %, private companies, 29 %, and not-for-profit organizations, 22 %.

21 — A CGE continua a não contemplar a totalidade dos recursos comunitários transferidos para Portugal e embora já evidencie o peso de cada fonte de financiamento no total da execução orçamental, esta informação ainda não se encontra agregada. Apesar de se registarem progressos em 2012 alguns Programas Operacionais do QREN e dos Planos Estratégicos Nacionais para o Desenvolvimento Rural e para as Pescas mantêm níveis de execução que podem comprometer a utilização integral dos recursos comunitários postos à disposição de Portugal.

22 — Para além de continuar a não apresentar os mapas contabilísticos referentes à situação patrimonial, a CGE não inclui — sem qualquer justificação — a parte sobre o património imobiliário do Estado que reportava os resultados da execução do respetivo programa de gestão (PGPI) e as operações imobiliárias efetuadas no respetivo exercício. Deste modo, a CGE de 2012 não comporta informação relevante sobre as operações imobiliárias realizadas e a apreciação dos resultados finais da execução do PGPI, cujo horizonte temporal era 2009-2012. Ainda não foi criada a unidade de gestão patrimonial (UGP) do Ministério da Justiça nem implementadas todas as funcionalidades do sistema de informação sobre os imóveis do Estado (SIIE) para assegurar de forma adequada a validação e controlo dessa informação. As UGP não instituíram procedimentos de acompanhamento e controlo capazes de assegurar que a informação registada no SIIE seja integral e fiável.

23 — A omissão dos fundos movimentados fora da tesouraria do Estado retira à conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE utilidade para o controlo dos fluxos financeiros do Estado, aspeto particularmente relevante enquanto permanecer por implementar o POCP ou planos setoriais num quarto dos serviços da administração central. Os sistemas de informação e controlo instituídos ainda não asseguram a centralização e aplicação de todas as disponibilidades financeiras no Tesouro exigidas pela lei (saldos médios de € 1.367 M reportados fora do Tesouro), nem a cobrança das receitas que devem reverter para o Estado em situações de incumprimento (€ 9 M devidos ao Estado por entregar).

Conta da Segurança Social

24 — A receita total arrecadada pelo sistema de segurança social foi de € 37.249 M, 88,5 % do previsto no OSS final, sendo as receitas mais significativas a proveniente de contribuições e quotizações (€ 13.082 M) e as transferências correntes (€ 9.393 M). A despesa total atingiu € 36.341 M, com uma taxa de execução de 89,3 %, destacando-se as despesas com pensões (€ 14.944 M) e desemprego e apoio ao emprego (€ 2.593 M). A receita e a despesa totais registaram ambas acréscimos de 23,8 % relativamente ao ano anterior.

25 — O saldo de execução orçamental foi negativo em € 1.188 M. No entanto, adicionado o saldo transitado de anos anteriores e integrado no ano para aplicação em despesa, € 2.095 M, o saldo é positivo em € 908 M. Já o saldo de execução efetiva foi de € 432 M. O saldo de anos anteriores não integrado foi de € 71 M, o que perfaz um saldo final de € 979 M. Para este saldo contribuiu uma transferência do Orçamento do Estado no montante de € 857 M para financiamento do défice da segurança social.

26 — Nas áreas das contribuições e dívida de contribuintes ressalta que os recebimentos são contabilizados com base numa tabela de imputação de classificações económicas, tendo, em parte, sido indevidamente relevados em regimes especiais e complementares e que foram indevidamente prescritas dívidas de contribuintes.

27 — O imobilizado é a terceira parcela mais relevante do ativo da segurança social, composto essencialmente por ativo corpóreo e por investimentos financeiros. A realização de ações de verificação a ambas as componentes veio expor a fragilidade dos valores relevados na CSS 2012 e de anos anteriores que comprometem a fiabilidade desta.

28 — Foram prestadas duas garantias no âmbito das Linhas de Crédito de Apoio à Economia Social não precedidas da autorização parlamentar imposta pela Constituição da república Portuguesa.

29 — A despesa com pensões revelou uma tendência consistente de desaceleração do crescimento entre 2008 e 2011, com ligeiro decréscimo em 2012. Não foi uniforme a evolução das três eventualidades, porquanto se registaram, decréscimos na velhice(−0,4 %) e na invalidez (−1,7 %) e um acréscimo na sobrevivência (2,4 %). Em resultado de uma ação de verificação constatou-se: a incompletude das aplicações informáticas/bases de dados utilizadas como suporte à atribuição e cálculo das pensões, quer no que respeita à informação nelas residente, quer no que respeita às respetivas funcionalidades; a ocorrência de situações de atribuição a beneficiários de valores superiores aos devidos; o deferimento de todas as pensões, a partir de 09/05/2012, por quem não tem competência para o efeito, em virtude de uma alteração legislativa que implicou a mudança da titularidade da competência originária e que não foi seguida de delegação de competências.

21 — The General State Account still does not show the full amount of the European Union financial resources transferred to Portugal, and although already indicating the weight of each source of financing in the total of budget execution, this information has not yet been aggregated. Despite the progress achieved in 2012, some Operational Programmes of the National Strategic Reference Framework and the National Strategic Plans for Agriculture and Fisheries still maintain implementation levels which can put at risk the full use of community resources made available to Portugal.

22 — In addition to not presenting any table concerning the tangible assets situation, the General Account does not include — without any justification — the section about real estate assets which detailed the results of the corresponding Real Estate Management Program and the real estate transactions carried out during the fiscal year. Therefore, the 2012 General Account does not provide the relevant data about real estate transactions carried out and the assessment of the final results of the Program's implementation, whose time span was from 2009 to 2012. The unit responsible for real estate management in the Ministry of Justice was not yet put in place and all the functionalities of the State's Real Estate Information System were not yet available so as to ensure the appropriate validation and control of the data. The real estate management units in the various Ministries did not put in place monitoring and control procedures in order to ensure that the data in the system is complete and reliable.

23 — The omission of cash resources kept and managed outside the State Treasury jeopardizes the usefulness of the Financial Flows Account reported in the General Account for the control of the State's financial flows This is particularly relevant as long as the Official Public Accounting Plan or the similar setoral accounting plans still remain to be implemented in a quarter of the central government bodies. The information and control systems in place still do not ensure the centralization and application in the Treasury of all the cash available in accordance with the law (average balances of € 1,367 M reported outside the Treasury). They also do not ensure the collection of State revenues resulting from cash applications not compliant with the law (€ 9 M overdue).

Social Security Account

24 — The revenue collected by the social security system totalled € 37,249 M, 88.5 % of the Social Security Budget final prevision, the most significant revenue being employers and employees contributions (€ 13,082 M) and current transfers (€ 9,393 M). Expenditure amounted to € 36,341 M, with an execution rate of 89.3 %, highlighting the expenditures related to unemployment benefits and employment support measures (€ 2,593 M). Total revenue and expenditure both increased by 23.8 % compared with the previous year.

25 — The balance of budget implementation was negative by € 1,188 M. Nevertheless, if the balance of previous years integrated during the year to be used for expenditure, € 2,095 M, is added, the balance is positive by € 908 M. The effective execution balance was € 432 M. The non-integrated balance of previous years stood at € 71 M accounting for a final balance of € 979 M. A transfer of € 857 M from the State Budget to finance the social security deficit accounts for a large part of this balance.

26 — In regard to social security contributions and contributors debts it should be emphasized that payments were registered based on a table of allocation by economic classification, a part of those payments being unduly included in special and complementary social security schemes, and that some debts were written off by unlawful application of the statute of limitations.

27 — Fixed assets are the third most significant portion of social security assets, which consist mainly of tangible assets and financial investments. Checks carried out to both these components expose the fragility of the amounts recorded in the Social Security Account of 2012 and prior years affecting its reliability.

28 — Under the Line of Credit to Support Social Economy two guarantees were issued but without previous parliamentary authorization, as imposed by the Portuguese Constitution.

29 — Expenditure with pensions showed a consistent trend for slowing growth between 2008 and 2011, with a slight decrease in 2012. The evolution of the three types of pensions was unequal since there was a decrease in 'old-age' (−0.4 %) and 'incapacity' (−1.7 %) and an increase in 'survival' (2.4 %) pensions. Checks carried out by the Court showed: the incompleteness of computer applications/databases used as support to the granting and calculating of pensions, as regards both the residing data and the available functionalities; cases where beneficiaries were granted benefits that exceeded those that were due; the approval of all pensions, since 9 may 2012, by officials who did not held the power to do so, as a result of a legal amendment that implied a change in the authorized instance to approve, this implying the need for a new delegation of powers.

30 — Os desempregados subsidiados rondam os 684 mil, mais 94 mil (15,9 %) que em 2011, sendo o subsídio de desemprego a prestação mais representativa no conjunto das prestações de desemprego, abrangendo 79,5 % dos beneficiários daquelas prestações. No que respeita ao volume financeiro das prestações de desemprego e apoio ao emprego (€ 2.593 M), o subsídio de desemprego é o mais representativo (€ 1.993 M), seguido do subsídio social de desemprego (€ 326 M). No âmbito de uma ação de verificação a processos de prestações de desemprego detetou-se que: o seu deferimento não é precedido de despacho autorizador de quem detém a competência para o efeito; um beneficiário tinha associados dois NISS, com o inerente risco de atribuição de prestações sobrepostas por entidades diferentes; foram detetadas situações de prestações de valor superior ao devido e de beneficiários que continuaram a receber prestações de desemprego apesar do incumprimento, por mais de uma vez, do dever de apresentação quinzenal, em desrespeito pelas normas legais aplicáveis.

31 — O FEFSS encontra-se valorizado, a 31 de dezembro, em € 10.944 M (6,6 % do PIB) — o que representa uma valorização de € 2.072 M face a 2011 —, valor suficiente para pagar 12,2 meses de pensões do sistema previdencial. Da gestão do Fundo resultaram ganhos de € 2.069 M, em consequência da variação positiva das valias potenciais, tendo-se registado uma rendibilidade de 23,3 %. Desde a sua constituição, os rendimentos e valias gerados ascendem a € 3.599 M, traduzindo uma rendibilidade média anual de 4,1 %, ostentando o impacto da recuperação ocorrida em 2012.

32 — As receitas efetivas da CGA totalizaram € 8.571 M, menos 6,3 % do que em 2011, destacando-se a diminuição, em 15,4 %, das receitas provenientes de quotizações. As despesas efetivas situaram-se em € 8.020 M, menos 10,5 % do que em 2011, destacando-se a despesa com pensões — que representou 99,1 % daquelas — que vinha a manifestar uma tendência crescente continuada e recuou, em 2012, 8,8 % face a 2011, comportamento decorrente das alterações legislativas ocorridas. A receita proveniente de quotas (pagas pelos funcionários) apenas cobriu 15,4 % da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, donde resulta uma comparticipação efetiva do Estado cada vez mais relevante. As reservas dos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA evidenciaram uma evolução positiva de € 1.080 M em 2012, representando no final do ano 72,8 % do seu valor inicial (que compara com 58,7 % em 2011), refletindo a oscilação dos mercados, que no caso vertente evidenciaram um menor risco de obtenção de menos valias potenciais.

33 — Detetou-se ainda a indevida contabilização, quer na receita quer na despesa, de financiamentos para pagamento de pensões oriundos da Segurança Social e destinados à CGA e vice-versa, que resultou numa duplicação da receita e da despesa na CGE no valor de € 443 M, uma vez que a consolidação efetuada pela DGO não incidiu sobre o mesmo.

Consolidação

34 — A conta consolidada (SI, SFA e SS) regista receita arrecadada de € 68.772 M e despesa paga de € 82.760 M; em contabilidade pública, apura um saldo negativo (défice) de € 13.988 M (8,5 % do PIB).

Recomendações

35 — 52,2 % das recomendações formuladas no Parecer de 2010 à Assembleia da República e ou ao Governo, foram acolhidas ou consideradas ultrapassadas, o que se regista com apreço.

36 — Formulam-se neste Parecer 77 recomendações, contributo deste Tribunal para a correção dos erros e deficiências assinalados e para a melhoria da fiabilidade e do rigor da CGE, esperando o seu acolhimento pela Assembleia da República e pelo Governo.

Juízo sobre a Conta ([1])

37 — O Tribunal formula um juízo globalmente favorável sobre a legalidade da execução orçamental da administração central, mas com ênfases quanto ao cumprimento de certos princípios orçamentais; na conta da Segurança Social formula reservas pela concessão de garantias em valor superior ao fixado na LOE, pelo incumprimento de disposições legais no âmbito do procedimento de reconhecimento automático de prescrição de dívida de contribuintes e pela ausência de instauração de processos executivos de valores indevidamente pagos a beneficiários; formula reservas quanto à correção financeira da CGE incluindo a da CSS.

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

30 — The overall number of unemployed receiving benefits was approximately 684 thousand, 94 thousand (15.9 %) more than in 2011, unemployment subsidy being the most representative of unemployment benefits, covering 79.5 % of the beneficiaries of those benefits. As to the financial volume of unemployment and employment support benefits (€ 2,593 M), unemployment subsidy is the most representative (€ 1,993 M) followed by the subsequent social unemployment subsidy (€ 326 M). An audit by the Court to unemployment benefits showed that: its granting is not preceded by a formal decision taken by the official duly empowered to do so; a beneficiary had two social security numbers with the inherent risk of being granted overlapping benefits by different entities; cases were detected where benefits of higher value than due were assigned and beneficiaries went on receiving unemployment benefits despite defaulting, more than once, the duty of fortnightly presentation, in disregard of applicable legal standards.

31 — On 31 December 2012 the Social Security Financial Stabilization Fund amounted to € 10,944 M (6.6 % of GDP) — representing an increase of € 2,072 M in relation to 2011 — enough to pay 12.2 months of social insurance pensions. The Fund's management lead to gains of € 2,069 M, as a result of positive variation of potential gains, corresponding to a rate of return of 23.3 %. Since its beginning, € 3,599 M were added to the Fund from capital income and gains, representing an average annual internal rate of return of 4.1 %, outlining the impact of the recovery that took place in 2012.

32 — The effective revenue of the Civil Servants Pension Scheme totalled € 8,571 M, 6.3 % less than in 2011, highlighting the decrease, by 15.4 %, of revenue from contributions. The effective expenditure was € 8,020 M, 10.5 % less than in 2011, but pensions, that accounted for 99.1 % of that expenditure and had been showing a continuing growing trend, diminished 8.8 % in comparison to 2011, as a result of legal changes. Contributions from civil servants only covered 15.4 % of the expenditure with pensions, an indicator which has been following a negative trend since 2006, which implies a growing contribution from the State. The reserves of the pension funds of state owned enterprises transferred to the Civil Servants Pension Scheme increased by € 1,080 M in 2012, accounting, by the end of the year, for 72.8 % (58.7 % in 2011) of their initial value, reflecting the volatility of markets, which in this case showed a lower potential losses risk.

33 — Inappropriate accounting was also detected, both in revenue and expenditure, of funds for payment of pensions derived from Social Security and destined to the Civil Servants Pension Scheme and vice versa, which resulted in a doubling of revenue and expenditure in the Account in the amount of € 443 M, since consolidation procedures by DGO did not take this in account.

Consolidation

34 — In the consolidated account (integrated services, autonomous services and funds and social security), the revenue collected amounts to € 68,772 M and expenditures to € 82,760 M, entailing, on a cash basis, a negative balance (deficit) of 13,988 M (8.5 % of GDP).

Recommendations

35 — 52.2 % of the recommendations to Parliament and/or to Government made by the Court of Accounts in its 2010 Opinion were adopted or impaired by subsequent developments, a fact that is appreciated by the Court.

36 — In the current Opinion 77 recommendations are made with the purpose of contributing to the correction of the errors and shortcomings disclosed and improving the reliability and accuracy of the General State Account, firmly believing that Parliament and Government will adopt them.

Opinion on the Account ([1])

37 — The Court of Accounts makes an overall favourable assessment of the legality of the central government's budgetary execution, although with emphasis on the non-compliance with certain budgetary legal principles; in regard to the Social Security account, the Court expresses reservations on the issuing of guarantees in a value that exceeds the one set by budget law, the non-compliance with legal provisions within procedures leading to the automatic recognition of contributors' time-barred debts and on the lack of enforcement proceedings to recover amounts unduly paid to beneficiaries; reservations are also expressed concerning the financial correction of the General State Account, including the Social Security Account.

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

Introdução

1 — O Tribunal de Contas emite, dentro do prazo legalmente fixado (até 31 de dezembro de 2013), o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, remetida pelo Governo no termo do prazo legal (em 1 de julho de 2013).

O Tribunal, à semelhança do que fez nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 2010 e 2011 e pelas razões ali explicitadas ([1]), volta a afirmar a conveniência em antecipar a apresentação da Conta Geral do Estado e a sua disponibilidade para antecipar, na mesma medida, a emissão do seu Parecer.

2 — O Parecer mantêm a estrutura dos dois anteriores, um só volume repartido em cinco partes: Introdução; A — Enquadramento Macroeconómico; B — Conta Geral do Estado; C — Conta da Segurança Social; e D — Conclusões, Recomendações e Juízo sobre a Conta:

♦ Na Introdução referem-se as atribuições e competências do Tribunal de Contas quanto ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado e faz-se uma breve caracterização do regime jurídico-financeiro do Estado;

♦ No Enquadramento Macroeconómico analisam-se as projeções económicas e orçamentais consideradas na elaboração do Orçamento do Estado para 2012 e as verificadas durante a sua execução; apresenta-se, de forma breve, o comportamento da economia mundial, europeia e nacional; referem-se as políticas públicas com maior influência na execução orçamental; e evidenciam-se condicionantes estruturais das finanças públicas;

♦ Na parte B estão os resultados da verificação da execução orçamental da administração central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), da dívida pública, dos fluxos financeiros com a União Europeia, com o setor público empresarial, com as regiões autónomas e com as autarquias locais, dos benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio, do património do Estado e da movimentação de fundos por operações de tesouraria;

♦ Na parte C examina-se a Conta da Segurança Social (execução orçamental, financeira, económica e patrimonial) e a execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações;

♦ Na parte D procede-se à consolidação das contas (administração central e segurança social); avalia-se o acolhimento das recomendações constantes dos pareceres sobre as contas de 2009 e de 2010; extraem-se conclusões e formulam-se recomendações; sumariam-se os riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais; e emite-se um juízo sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social.

3 — O anteprojeto do Parecer foi enviado, para contraditório, às entidades responsáveis pela execução das matérias analisadas; as respostas por elas apresentadas foram consideradas na fixação do texto final do Parecer. No anexo I identificam-se as entidades ouvidas, as matérias em causa, e se apresentaram ou não alegações e no anexo II reproduzem-se integralmente as respostas enviadas.

4 — Este Parecer está sustentado em ações de controlo da execução orçamental de 2012 realizadas para o efeito e em auditorias (financeiras e orientadas) efetuadas a áreas específicas da gestão e execução orçamentais.

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

I — Atribuições e Competências do Tribunal de Contas no Âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado

Nos termos da Constituição da República Portuguesa (CRP), compete ao Tribunal de Contas emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social (artigo 214.º).

A Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) ([2]) reitera a competência do Tribunal de Contas para dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social [artigos 2.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, alínea *a*)], cabendo-lhe, neste âmbito, apreciar a atividade financeira do Estado e pronunciar-se sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, bem como sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno, formulando recomendações à Assembleia da República ou ao Governo (artigo 41.º), designadamente com fundamento nas ações realizadas para o efeito.

Por sua vez, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) ([3]) atribui ao Tribunal de Contas o controlo jurisdicional da execução do orçamento do Estado e da Segurança Social (cf. n.º 6 do artigo 58.º), em que se integra a efetivação da responsabilidade financeira (cf. artigo 71.º). Nos termos do artigo 59.º, n.os 5 e 8 o Tribunal de Contas envia à Assembleia da República os relatórios finais referentes ao controlo orçamental ([4]) e comunica à Assembleia da República as informações obtidas no exercício das suas competências de controlo da execução orçamental, sempre que se justifique.

A Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, deve ser apresentada pelo Governo à Assembleia da República até 30 de junho do ano seguinte, que a aprecia e aprova até 31 de dezembro seguinte, precedendo parecer do Tribunal de Contas (artigo 73.º da LEO).

II — Regime Jurídico-Financeiro do Estado

a) Constituição da República Portuguesa

O artigo 106.º, n.º 1, da CRP determina que a lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada anualmente, de acordo com a lei de enquadramento, sendo que a respetiva proposta deve ser acompanhada de diversos relatórios, de que se destacam 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.

Determina o artigo 105.º que 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.

Ao Governo cabe executar o Orçamento do Estado e apresentar a Conta à Assembleia da República (artigos 197.º e 199.º).

b) Lei de Enquadramento Orçamental

A LEO estabelece as regras de enquadramento dos orçamentos e contas do setor público administrativo nomeadamente no que toca à organização, elaboração e execução do orçamento do Estado, seu conteúdo e estrutura, as normas que orientam a execução, o controlo orçamental e a responsabilidade financeira, a apresentação das contas e os princípios e os procedimentos em matéria de estabilidade orçamental.

A LEO sofreu várias alterações ao longo dos anos, destacando-se atualmente a reforma do processo orçamental introduzida em 2011 por força da sua quinta alteração ([5]), refletida no Orçamento do Estado para 2012, designadamente através do alargamento do âmbito de aplicação subjetiva, tendo passado a incluir as entidades que fazem parte das Administrações Públicas para efeitos do Sistema Europeu de Contas Nacionais (as designadas entidades públicas reclassificadas); as alterações incidiram no reforço das obrigações de reporte e acompanhamento da execução orçamental, na programação financeira (através da estruturação do Orçamento por programas), nas regras do equilíbrio orçamental, da despesa e do saldo, nos princípios orçamentais e na criação do Conselho das Finanças Públicas, entre outras.

Os orçamentos passam a enquadrar-se num quadro plurianual de programação orçamental a 4 anos que define os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais, em consonância com o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), com limites ao nível do programa (ano N+1), do agrupamento de programas (ano N+2) e do conjunto de todos os programas (anos N+3 e N+4), sendo vinculativos nos termos previstos no artigo 12.º-D ([6]), com aplicação a partir de 2013.

Ainda em 2011, foi aprovada a Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro (sexta alteração da LEO), determinando que a proposta de lei do orçamento de Estado para 2012 seria acompanhada da estratégia, procedimentos e calendarização de implementação da LEO, tendo sido, em seu cumprimento, publicada a Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro ([7]).

Mais recentemente, a Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, procedeu à 7.ª alteração da LEO, tendo como objetivo transpor para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados membros, e dar cumprimento às disposições do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária. Em síntese, as alterações agora introduzidas incidem sobre a regra do saldo orçamental estrutural, o quadro plurianual de programação orçamental, a informação constante do relatório que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado e o reporte de informação a prestar pelos municípios e regiões autónomas; foram ainda aditados diversos artigos no contexto dos princípios e regras orçamentais — da sustentabilidade, da responsabilidade dos subsetores das administrações públicas e do limite da dívida pública — consagrando ainda o princípio da economia, eficiência e eficácia na assunção de compromissos e na realização de despesa.

c) Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso

Com a publicação em 21 de fevereiro da lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA — Lei n.º 8/2012) ([8]) foi materializada mais uma reforma orçamental, através da instituição de um conjunto de novos princípios, regras e procedimentos a adotar na realização da despesa pelas entidades incluídas no âmbito de aplicação subjetiva da LEO e pelas entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde.

Com este diploma pretendeu-se concretizar o princípio de que a execução orçamental não pode conduzir à acumulação dos pagamentos em atraso, através da adoção de um sistema de controlo da despesa pública cujo enfoque deixou de estar na fase do pagamento da despesa para se centrar na assunção do compromisso, fazendo-a depender das disponibilidades financeiras de curtíssimo prazo. Para tal, obriga as entidades públicas a dispor de sistemas informáticos para o registo dos fundos disponíveis, compromissos, passivos, contas a pagar e pagamentos em atraso ([9]), devendo os sistemas de contabilidade emitir um número de compromisso válido e sequencial a apor na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente. O sistema implementado visa, principalmente, que os pagamentos acumulados em atraso (stock) não aumentem face ao valor existente no final do mês anterior.

A LCPA prevê ainda a existência de planos de liquidação dos pagamentos em atraso, a elaborar pelas entidades que se encontrem nessa situação.

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

A lei prevê novas regras e um controlo mais rigoroso sobre a assunção de compromissos plurianuais, quer quanto à autorização dos mesmos quer quanto à sua inscrição nos suportes informáticos das entidades responsáveis pelo controlo orçamental de cada subsistema da Administração Pública.

d) Orçamento do Estado

O Orçamento do Estado para 2012 (OE/2012), aprovado pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, releva o esforço de consolidação orçamental com vista ao cumprimento dos limites definidos no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), destacando-se as seguintes medidas:

♦ Suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal ou equivalente relativamente aos trabalhadores da administração pública, setor empresarial e aposentados/reformados com remunerações iguais ou superiores a € 1.000 ([10]);
♦ Redução em 50 % do acréscimo pago por trabalho suplementar e alteração relativa ao cálculo da remuneração horária;
♦ Manutenção das reduções salariais e proibição das valorizações remuneratórias, bem como congelamento do valor nominal das pensões;
♦ Contribuição especial aplicável às pensões de valor superior a € 1.500;
♦ Redução de despesas no âmbito da saúde e da educação;
♦ Redução de despesas de investimento;
♦ Alteração da estrutura de taxas do IVA, com transferência de bens e serviços da taxa reduzida (6 %) para a taxa normal (23 %) ou intermédia (13 %) e transferência de bens e serviços da taxa intermédia para a taxa normal;
♦ Em sede de IRS, fixação de limites das deduções à coleta tendo em conta os escalões do rendimento coletável e diminuição dos valores de dedução das despesas com saúde, encargos com imóveis e pensões de alimentos;
♦ Introdução de uma taxa adicional de solidariedade de 2,5 % aplicável ao rendimento coletável superior a € 153.300;
♦ Agravamento das taxas liberatórias aplicáveis aos rendimentos de capitais para 25 % (tendo a taxa sido agravada em outubro para 26,5 % — Lei n.º 55-A/2012, de 29 de outubro);
♦ No IRC, eliminação da taxa reduzida de 12,5 %, fim da isenção aplicável às entidades anexas às instituições particulares de solidariedade social e introdução de um limite à dedução de prejuízos fiscais;
♦ Agravamento da derrama estadual quer por via do aumento da taxa quer pelo alargamento da base de incidência;
♦ Aumento das taxas mínimas e máximas do imposto municipal sobre imóveis e redução da isenção temporária, bem como aumento do limite máximo dos coeficientes de localização a utilizar na avaliação dos imóveis;
♦ Aumento da tributação em sede de imposto sobre veículos e imposto único de circulação.

Foram fixadas diversas cativações, que recaíram sobre os investimentos com financiamento nacional (12,5 %) ([11]) e em várias rubricas de despesa, variando entre 10 e 60 %, com exceção das despesas financiadas por receitas próprias a realizar nas áreas da educação e ciência, nos laboratórios e nas instituições públicas de investigação. A dotação inscrita na Lei de Programação Militar ficou reduzida em 40 %, a que acresceu a dedução de mais 19,59 % como medida adicional de estabilidade orçamental. Ficou ainda cativa a rubrica relativa a "reserva", correspondente a 2,5 % do total das verbas de funcionamento dos orçamentos dos serviços e organismos da administração central.

Para o financiamento da execução do orçamento, previu-se o aumento do endividamento líquido global direto até ao limite de € 13.890 M ([12]), acrescido de € 12.000 M destinados ao reforço da estabilidade financeira. A autorização para a emissão de dívida flutuante ascendeu a € 30.000 M.

Quanto à concessão de empréstimos pelo Estado, o limite fixado foi de € 3.200 M ([13]), a que acresceram € 500 M para a concessão de empréstimos pelos serviços e fundos autónomos.

O limite para a concessão de garantias fixou-se em € 2.400 M ([14]) em termos de fluxos líquidos anuais a que acresceram € 29.920 M no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira. No tocante a garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento, o limite foi de € 1.000 M. A concessão de garantias por parte de outras pessoas coletivas de direito público foi limitada a € 10 M.

A lei do Orçamento do Estado para 2012 foi alterada pelas Leis n.os 20 e 64/2012, de 12 de maio e de 20 de dezembro.

A primeira alteração do OE/2012 decorreu da necessidade de contemplar os impactes de operações não integralmente incluídas no orçamento aprovado (transferência parcial dos fundos de pensões dos bancos, pagamento das pensões correspondentes às responsabilidades assumidas e receita proveniente das concessões de frequências de 4.ª geração da rede móvel) e refletir os ajustamentos decorrentes da atualização do cenário macroeconómico, com consequências quer na receita fiscal, quer no orçamento da segurança social, bem como incluir despesas adicionais relativas a reforço de transferências para o Serviço Nacional de Saúde, à regularização de responsabilidades financeiras com concessões e outras operações relativas a ativos financeiros ([15]).

A segunda procedeu ao aumento do limite à concessão de créditos e outras operações ativas em mais € 1.000 M, autorizou o Governo a conceder garantias no âmbito das responsabilidades assumidas em investimentos financiados pelo Banco Europeu de Investimento e procedeu a diversas alterações legislativas. Os mapas da lei contemplaram o aumento das transferências para a CGA, saúde e segurança social.

e) Decreto-Lei de Execução Orçamental

As normas de execução orçamental para 2012 foram aprovadas através do Decreto-Lei n.º 32/2012 de 13 de fevereiro (DLEO), o qual introduziu diversas regras no domínio da assunção dos compromissos, antecipando o regime que veio a ser posteriormente publicado com a LCPA, pretendendo-se, em conjunto com a aproximação dos universos da contabilidade pública e da contabilidade nacional, assegurar um mais rigoroso acompanhamento e controlo da execução orçamental.

O artigo 12.º estabeleceu que toda a execução da despesa financiada por receitas gerais se encontrava, em 2012, sujeita ao regime duodecimal, verificando-se que, face aos anos anteriores, foram substancialmente reduzidas as situações de exceção a este princípio.

Para além das demais competências já previstas no ano anterior, os coordenadores dos programas orçamentais encontravam-se obrigados à apresentação mensal de uma projeção da despesa até ao final do ano para o conjunto do programa e à análise dos desvios de execução relativamente ao programado (artigo 20.º). Por sua vez, o artigo 10.º obrigou os serviços e organismos da administração central a registar e manter atualizados nos seus sistemas informáticos próprios a cabimentação dos encargos prováveis programados para o ano.

Tendo em conta o universo do OE/2012, integrando pela primeira vez as entidades públicas reclassificadas, o artigo 21.º do DLEO definiu que estas se regem por um regime simplificado de controlo da execução orçamental, não lhes sendo aplicáveis as regras de cabimentação da despesa, alterações orçamentais, transição de saldos, cativações e regime duodecimal, sendo, no entanto, obrigadas à prestação de informação nos termos previstos, ao princípio da unidade de tesouraria e ao regime da assunção de compromissos.

No que respeita à informação sobre a execução orçamental a prestar pelos vários subsetores, regista-se a imposição de uma maior tempestividade face ao ano anterior, devendo as regiões autónomas e os municípios disponibilizar essa informação até ao dia 15 do mês seguinte àquele a que a informação se reporta. O incumprimento dos deveres de prestação de informação é sancionado com a retenção de 15 % da dotação mensal ou da transferência proveniente do Orçamento e a não tramitação de processos dirigidos à Direção-Geral do Orçamento pelas entidades incumpridoras.

f) Outros normativos relevantes

Além dos diplomas referidos, são ainda de considerar os seguintes normativos:

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

Para o exercício orçamental de 2012 foram emitidas pela Direção-Geral do Orçamento as instruções relativas à preparação do OE/2012 (Circular n.º 1367, de 1 de agosto de 2011) e as instruções complementares ao DLEO (Circular n.º 1370, de 26 de março de 2012), as quais se encontravam especialmente direcionadas para o controlo da execução orçamental nas suas diversas vertentes, destacando-se, entre outros, o reforço do papel das entidades coordenadoras dos programas que, em conjunto com a Direção-Geral do Orçamento, são responsáveis pelo acompanhamento e controlo orçamental dos respetivos Programas, pela concretização do Quadro Plurianual de Programação Orçamental e pela implementação da LCPA, assumindo a função de interlocutores técnicos setoriais do Ministério das Finanças, recolhendo e centralizando a informação orçamental do universo das entidades que integram o programa orçamental, incluindo as EPR, e contribuindo, em conjunto com a respetiva tutela, para a identificação antecipada dos riscos da execução orçamental ([16]).

([1]) Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010, Introdução, ponto 1: "*A propósito dos prazos de apresentação da Conta pelo Governo, da emissão do Parecer pelo Tribunal de Contas e da sua apreciação pela Assembleia da República, recordamos a proposta de Lei n.º 47/11/2ª de alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, que na exposição de motivos referia: "A Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, deve ser apresentada até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que respeita".*

O Tribunal de Contas viu com agrado este propósito de encurtamento do prazo e assumiu, desde logo, que encurtaria em igual medida o prazo para emissão do correspondente Parecer. E por duas razões principais: maior tempestividade na prestação de contas; e a vantagem que haveria em que o Parlamento, quando apreciasse e votasse o Orçamento do Estado para o ano seguinte já dispusesse do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado do ano anterior.

O encurtamento daquele prazo não se concretizou nas alterações introduzidas pelas Leis n.º 22/2011, de 20 de Maio e n.º 52/2011, de 13 de Outubro, mantendo-se, assim, os prazos inicialmente fixados".

([2]) Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.os 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.

([3]) Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto e pelas Leis n.os 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, 52/2011, de 13 de outubro e, mais recentemente, 37/2013, de 14 de junho.

([4]) Relativamente a 2012, o Tribunal de Contas aprovou, além do presente Parecer, os seguintes relatórios de acompanhamento da execução orçamental: Administração Central - Relatórios n.os 5/2012 e 2/2013 relativos ao 1º trimestre de 2012 e aos valores provisórios de 2012, respetivamente; Segurança Social - Relatórios n.os 1/2013 e 3/2013 – 1.º e 2.º semestres.

([5]) Lei n.º 22/2011, de 20 de maio.

([6]) O Quadro Plurianual de Programação Orçamental foi aprovado através da Lei n.º 28/2012, de 31 de julho e alterado pelo artigo 173.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2013).

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

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

([9]) Definindo a LCPA os conceitos de compromissos, compromissos plurianuais, passivos, contas a pagar, pagamentos em atraso e fundos disponíveis.

([10]) As normas que previam esta suspensão foram declaradas inconstitucionais pelo Acórdão n.º 353/2012, de 5 de julho, do Tribunal Constitucional, mas com suspensão dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade no ano de 2012.

([11]) Através do Despacho do Ministro de Estado e das Finanças de 12 de setembro de 2012 foram vedados os novos compromissos em sede do Cap. 50.º e em algumas rubricas de despesa.

([12]) Através da 1.ª alteração ao OE/2012, este limite ficou fixado em € 18.920 M.

([13]) Valor aumentado sucessivamente para € 9.600 M e € 10.600 M por força das duas alterações ao OE/2012.

([14]) Limite aumentado para € 5.400 M pela 1.ª alteração ao OE/2012.

([15]) De que se destacam: cessão de créditos elegíveis do setor bancário sobre entidades públicas (€ 3.000 M); concessão de empréstimos (€ 1.507 M); aumento de capital da CGD (€ 1.000 M).

([16]) Através da ferramenta BIORC, a DGO disponibiliza aos coordenadores a informação que lhes permite acompanhar a execução orçamental do respetivo programa e identificar eventuais desvios e riscos, os quais são objeto de análise e de apresentação de medidas de correção em sede de reunião mensal a efetuar entre os coordenadores e a DGO.

PARTE A

Enquadramento Macroeconómico

1 — Enquadramento macroeconómico

1.1 — O cenário macroeconómico subjacente à programação orçamental para 2012

1.1.1 — As previsões macroeconómicas e a programação orçamental em períodos de crise

As decisões de política orçamental em 2012 continuaram a refletir a necessidade de cumprimento dos objetivos e das medidas previstas no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), o qual visa colocar o défice e a dívida pública numa trajetória sustentável através de medidas estruturais de consolidação orçamental, nomeadamente de redução da despesa.

Na sequência da crise de 2008 e do eclodir da crise das dívidas soberanas na área do euro, o papel da política orçamental na estabilização da economia ganhou uma nova relevância, designadamente com o objetivo de se determinar o impacto recessivo das políticas de consolidação na atividade económica, medido através dos multiplicadores orçamentais ([1]). Neste quadro conceptual, os modelos de previsão macroeconómica têm apresentado dificuldade em refletir a problemática de uma quebra de estrutura (structural break) nos países onde vigoram programas de ajustamento financeiro, elevando o nível de incerteza na produção de cenários macroeconómicos.

As investigações recentes realizadas pelo FMI reconhecem que os efeitos da política orçamental na evolução do PIB podem ser intensificados em períodos caraterizados por uma recessão económica profunda, por uma redução da eficácia da política monetária e por aplicação de medidas de austeridade em diversos países com vista a corrigir desequilíbrios macroeconómicos e garantir um comportamento sustentável das finanças públicas.

No estudo divulgado em 2012 ([2]), esta organização internacional revelou que os efeitos das medidas de austeridade no PIB e na taxa de desemprego em 28 países ([3]) em 2010 e 2011 foram subestimados, concluindo sobre a forte dependência dos multiplicadores relativamente ao contexto específico em que determinada política orçamental é concretizada e a incerteza acrescida sobre a sua dimensão no contexto atual. Considerando que um esforço de consolidação orçamental de 1 % do PIB está associado a uma quebra da atividade económica entre 0,4 p.p. e 1,2 p.p., o estudo estimou que o multiplicador orçamental é superior em períodos de crise e se situaria entre 0,9 p.p. e 1,7 p.p. ([4]).

Por sua vez, o Banco de Portugal realizou igualmente um exame sobre a relação entre a dimensão dos multiplicadores orçamentais e o contexto económico, que evidenciou um resultado mais negativo em comparação com o estudo elaborado pelo FMI e considerou como expectável que os impactos das medidas de consolidação orçamental sejam maiores durante recessões graves, uma vez que estão associadas a mudanças profundas nas condições económicas.

Este estudo simula o caso português e procura estimar os multiplicadores — de vários tipos de receitas e de despesas públicas — em período normal e em situação de crise, num processo de consolidação orçamental, como se apresenta no quadro seguinte.

QUADRO 1

Dimensão dos multiplicadores orçamentais por contexto económico

(variação do PIB em p.p.)

Instrumento orçamental [(a)]	Período normal			Período de crise		
	Ano n	Ano n+1	Ano n+2	Ano n	Ano n+1	Ano n+2
Redução do consumo público	-1,2	-0,4	-0,4	-2,0	-1,1	-0,3
Redução das transferências	-0,7	0,1	0,1	-1,2	-0,4	0,3
Aumento dos impostos sobre o trabalho	-0,5	-0,8	-0,8	-0,7	-0,9	-0,8
Aumento dos impostos sobre o consumo	-0,5	-0,5	-0,5	-0,8	-0,6	-0,4

(a) Os multiplicadores orçamentais consideram um choque permanente de cada instrumento orçamental de 1% do PIB.

Fonte: Banco de Portugal.

Da análise do quadro supra, verifica-se que as medidas de austeridade com um impacto mais forte no crescimento do produto no curto prazo são as que preconizam reduções na despesa pública — com multiplicadores no primeiro ano que variam entre 1,2 p.p. (no caso das transferências do Estado, como o pagamento de pensões e de prestações sociais) e 2 p.p. (no caso de corte nos consumos do Estado). Do lado da receita, cada euro de aumento de impostos sobre o consumo ou sobre o trabalho terá um impacto menor no decréscimo da atividade económica, entre € 0,8 e € 0,7, respetivamente, no ano do choque, sendo os efeitos mais persistentes em período de crise. Assim, a variável consumo é a que mais influencia a evolução do PIB uma vez que alimenta diretamente a procura agregada, tendo um efeito direto sobre o produto, enquanto as transferências e os impostos operam principalmente através do rendimento e da riqueza.

Para além da problemática da resposta do PIB às alterações nas variáveis orçamentais em processos de consolidação, o Banco de Portugal salientou que no atual contexto de incerteza sobre o ambiente económico internacional, de tensão nos mercados financeiros internacionais e de necessidade de adoção de medidas de política que assegurem o cumprimento dos objetivos orçamentais, "a não materialização dos pressupostos admitidos tem implicado um aumento significativo dos erros de projeção por parte das instituições que publicam projeções para a economia portuguesa" ([5]). Referiu ainda que os desvios na projeção do crescimento do produto publicados pelas organizações que acompanham regularmente a evolução da economia portuguesa (CE, FMI e OCDE) estão muito correlacionados, traduzindo a utilização de instrumentos e hipóteses de enquadramento muito semelhantes.

No exercício de decomposição dos erros de projeção do PIB para os anos de 2009 a 2012, o banco central atribuiu a subestimação do decréscimo na atividade económica, no que respeita aos pressupostos orçamentais, à não consideração de medidas de consolidação orçamental antes de anunciado o PAEF (em 2011) e à não integração dos efeitos de medidas adicionais apenas conhecidas com detalhe após a apresentação do OE (em 2012).

Perante o atual processo (plurianual e contínuo) de consolidação orçamental subjacente ao PAEF e a incerteza quanto ao enquadramento internacional, a divulgação de cenários alternativos e a apresentação de uma análise de sensibilidade a diferentes pressupostos subjacentes às projeções pode contribuir para uma melhor caracterização dos fatores de risco.

Considerando este enquadramento subjacente aos modelos de previsão na atualidade, nos pontos seguintes analisa-se o cenário macroeconómico apresentado no Relatório do OE 2012 (ROE 2012) em comparação com o Documento de Estratégia Orçamental (DEO) para os anos de 2011/2015, de agosto de 2011, o qual constitui o primeiro documento de programação orçamental elaborado após a assinatura do PAEF, e com os subsequentes documentos de política orçamental aprovados durante a sua execução que apresentavam revisões ao cenário macroeconómico para 2012 [o relatório do primeiro OE retificativo de 2012 ([6]), o DEO para 2012/2016 e o ROE 2013 ([7])]. Esta análise inclui também a comparação das previsões oficiais com as projeções efetuadas por outras entidades nacionais e internacionais e com os valores verificados na economia portuguesa.

Em cumprimento da medida acordada no âmbito do PAEF para a elaboração de um relatório sobre os riscos orçamentais, o qual deveria fazer parte integrante do OE, o ROE 2012 explicitou quatro riscos orçamentais para esse ano: a gestão da dívida pública e a respetiva exposição ao risco; as responsabilidades contingentes associadas às parcerias público-privadas; as necessidades de financiamento do setor empresarial do Estado; e a evolução do saldo orçamental das administrações regional e local, com particular destaque para o contributo da dívida financeira e não financeira na trajetória do défice orçamental.

Em sede da avaliação do PAEF em dezembro de 2011, as entidades internacionais observaram que a análise dos riscos não apresentava a sua quantificação, nem identificava os riscos subjacentes ao cenário macroeconómico, aos passivos contingentes e aos défices tarifários nos setores da energia e da água, o que mereceu uma recomendação de melhoria na abordagem sobre os riscos orçamentais ([8]).

Relativamente ao ano de 2012, apenas o DEO 2012/2016 contém uma análise de sensibilidade de variáveis macroeconómicas e orçamentais em resposta a um aumento no preço do petróleo, a um aumento das taxas de juro de curto prazo e a uma diminuição da procura externa ([9]). Este documento apresenta também os riscos orçamentais, onde foi incluída a revisão de pressupostos do cenário macroeconómico como determinante para a alteração em alguns agregados macroeconómicos. Contudo, o DEO limita-se a identificar as hipóteses externas que poderão afetar negativamente a evolução dos indicadores macroeconómicos, sem contudo quantificar o seu efeito na orçamentação de receitas e despesas e na prossecução das políticas públicas previstas.

1.1.2 — O cenário de base previsto no OE 2012

O cenário macroeconómico subjacente ao OE 2012 apontava para uma contração de 2,8 % do PIB, em resultado do contributo negativo da procura interna atenuado pela evolução positiva da procura externa líquida.

O MF considerou como hipóteses de enquadramento internacional a desaceleração da procura externa relevante para Portugal ([10]), a diminuição das taxas de juro de curto prazo e do preço do petróleo, assim como a apreciação do euro face ao dólar.

Este cenário integrava também a aplicação de medidas adicionais no âmbito do PAEF, as quais o MF assumiu traduzirem-se, com maior reflexo, no consumo privado, em virtude da diminuição do rendimento disponível influenciado pelo aumento de impostos e pela redução salarial na função pública. O efeito positivo esperado do aumento das horas de trabalho no setor privado ([11]) sobre as exportações e o investimento foi igualmente uma variável considerada pelo MF na construção do cenário de base do OE 2012.

A elaboração da previsão macroeconómica de base assentou, ainda, na condição da recuperação da atividade económica em 2013, que seria acompanhada do decréscimo da taxa de desemprego e da diminuição do rácio da dívida pública.

O quadro seguinte inclui as projeções realizadas pelo Governo em sede do DEO 2011/2015 e do OE 2012, pelo BdP e pelas organizações internacionais, FMI, CE e OCDE.

QUADRO 2

Cenário base do OE 2012 e projeções de outras entidades

	2011 (verificado)		DEO ago-11	OE 2012[(a)] out-11	BdP out-11	FMI set-11	CE set-11	OCDE nov-11
	€M	(tvr, %)	(tvr, %)	(tvr, %)	(tvr, %)	(tvr, %)	(tvr, %)	(tvr, %)
1. Despesa e PIB (variação em volume, em %)								
PIB	171 126	-1,3	-1,8	-2,8	-2,2	-1,8	-1,8	-3,2
Consumo privado	112 980	-3,3	-3,3	-4,8	-3,6	-3,7	-3,7	-5,5
Consumo público	34 082	-5,0	-6,5	-6,2	-4,1	-4,6	-4,6	-4,7
FBCF	30 779	-10,5	-5,6	-9,5	-10,8	-9,2	-9,0	-11,9
Exportações	61 060	6,9	6,4	4,8	4,8	6,5	6,5	4,0
Importações	68 538	-5,3	-1,3	-4,3	-2,8	-2,0	-2,0	-5,2
Procura interna	178 604	-5,1	-4,5	-6,2	-4,8	-	-	-6,3
Procura externa relevante para Portugal	-	-	6,2	4,8	4,8	-	-	-
2. Emprego e desemprego								
Emprego Total (taxa de variação, em %)	-	-1,5	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,1	-
Taxa de Desemprego (%)	-	12,7	13,2	13,4	-	13,5	12,9	13,8
3. Preços (taxas de variação, em %)								
Taxa de Inflação [(b)]	-	3,7	2,3	3,1	2,4	2,1	2,0	2,6
Deflator do PIB	-	0,5	1,4	1,7	-	1,4	-	0,8

(a) A previsão dos agregados macroeconómicos constantes do OE 2012 mantém-se nas GOP 2012-2015.

(b) Medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor.

Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2013; MF, Relatório OE 2012; FMI, Country Report Nº. 11/279; OCDE, Economic Outlook 90 (novembro) de 2011; Comissão Europeia: The Economic Adjustment Programme for Portugal-Occasional Papers 83/ setembro de 2011; Banco de Portugal, Boletim Económico, Outono de 2011.

Face à previsão expressa no DEO 2011/2015, o MF reviu em baixa a evolução do PIB no OE 2012 em 1 p.p. como resultado da deterioração dos agregados que compõem a procura interna. Para esta revisão contribuíram as medidas de consolidação orçamental apresentadas no OE 2012 ([12]), as quais originaram revisões à previsão do consumo privado, das importações e do investimento. Outro fator que concorreu para a revisão foi a previsão de abrandamento da atividade económica a nível mundial que implicou a redução do contributo das exportações para o crescimento do PIB.

Porém, o MF não fez refletir esta queda mais acentuada do produto nos agregados do mercado de trabalho, na medida em que manteve inalterada a sua previsão em termos de redução do volume de emprego e agravou a taxa de desemprego em apenas 0,2 p.p., em comparação com o cenário do referido documento de estratégia orçamental.

Considerando a previsão de redução da atividade económica para 2011 constante do ROE 2012 (– 1,9 %), o OE 2012 perspetivava uma maior contração do PIB mas um efeito recessivo de menor dimensão na variação do emprego (– 1,0 p.p. contra – 1,5 p.p.) e da taxa de desemprego (0,9 p.p. contra 1,7 p.p.), o que evidenciava uma subestimação deste efeito sobre o mercado de trabalho.

Comparativamente às previsões elaboradas no segundo semestre de 2011 pelo Banco de Portugal (BdP) e pelas organizações internacionais envolvidas no PAEF, o MF antecipava uma evolução mais desfavorável da atividade económica em 2012.

Para isso concorreu o facto de a previsão do Banco de Portugal não refletir a incorporação de medidas adicionais de consolidação orçamental, apenas conhecidas após a apresentação do OE 2012. Esta situação justificava a previsão mais favorável do banco central relativamente à evolução do consumo (privado e público) expressa no OE 2012, que integra medidas de política orçamental com incidência no rendimento disponível e no consumo público.

Sobre este assunto, o Banco de Portugal ressaltou que "o processo de consolidação assumiu uma natureza plurianual, sendo no entanto limitada a informação disponível no que respeita ao perfil temporal, assim como à composição detalhada das medidas de consolidação. Num quadro em que a discussão pública de medidas de política necessárias para assegurar o cumprimento dos objetivos orçamentais é frequente e em que a definição dessas medidas é um processo contínuo, [...] esta hipótese tem determinado uma sobreavaliação do crescimento do PIB, desde o início do PAEF". ([13])

As previsões de setembro do FMI e da CE, no âmbito da primeira atualização dos memorandos, não refletiam ainda os desvios na execução orçamental no primeiro semestre de 2011 e as consequentes medidas adicionais para o ano seguinte. Refira-se ainda que o OE 2012 apresentava um conjunto de medidas com um impacto no PIB de mais 2,4 p.p. acima do acordado no PAEF, para o qual a suspensão dos subsídios de férias e de Natal aos funcionários públicos e aos pensionistas contribuía com 1,8 p.p.

A OCDE era a entidade que projetava um decréscimo do PIB mais acentuado em 2012 sendo de destacar que as suas projeções refletem já as medidas de redução da despesa pública e de aumento da tributação indireta introduzidas no OE desse ano, designadamente a acima mencionada suspensão dos subsídios de férias e de Natal, bem como a aplicação da taxa normal do IVA a outros bens até então sujeitos a uma taxa inferior. Perante a informação veiculada no OE, esta organização internacional antevia um efeito recessivo imediato das medidas de consolidação orçamental superior ao previsto pelo MF.

No âmbito da orçamentação das receitas e das despesas, o PAEF fixava um limite para o défice orçamental das administrações públicas, numa ótica de contabilidade nacional, de € 7.645 M em 2012 (4,5 % do PIB), cujo cumprimento era condição necessária para garantir os desembolsos associados ao programa.

QUADRO 3

A previsão orçamental de base do OE 2012 face à previsão da execução para 2011

(em milhões de euros)

Contas Nacionais	Ano 2011 Relatório OE 2012	Ano 2012 Relatório OE 2012
Receitas	74 411	72 000
(em % PIB base 2006)	43,4%	42,5%
Despesas	84 431	79 557
(em % PIB base 2006)	49,3%	47,0%
Saldo Global	-10 020	-7 557
(em % PIB base 2006)	-5,9%	-4,5%
Por memória:		
PIB do PDE set.2011	171 321	-
Dívida pública (em % PIB)	101,9%	110,5%

Fonte: Relatório OE 2012.

Face às projeções para a execução de 2011, o OE 2012 foi elaborado na perspetiva de variação negativa da receita e da despesa em termos do rácio do PIB, em 0,9 p.p. e 2,3 p.p., respetivamente, o que se consubstanciava na previsão de redução das necessidades de financiamento das Administrações Públicas, ou seja, do défice, em 1,4 p.p. do PIB (de 5,9 % do PIB em 2011 para 4,5 % do PIB em 2012).

A previsão orçamental de base assumia uma redução da receita em € 2.410 M (−3,2 %) e da despesa em € 4.874 M (−5,8 %), com uma melhoria do saldo orçamental em € 2.463 M (−24,6 %). Esta realidade incorporava um esforço de consolidação de € 7.284 M (4,3 % do PIB) e uma variação positiva da dívida pública de 8,6 p.p.

No que respeita à receita, o cenário do OE 2012 determinava um crescimento da receita fiscal em 2,8 %, estando o resultado final de redução influenciado pela evolução das receitas de capital em −56,5 % (devido ao efeito de registo do fundo de pensões do setor bancário em 2011). Na ótica da despesa, as despesas de capital apresentavam uma maior evolução negativa (−23,7 %) face à orçamentação das despesas correntes (−4,2 %), na medida em que a redução das despesas com pessoal (−14,8 %) foi atenuada pela subida na previsão das despesas com subsídios e juros (10,7 % e 20,9 %, respetivamente).

1.1.3 — Revisões do cenário macroeconómico em 2012

As projeções sobre a evolução da economia portuguesa em 2012 descritas no OER em março de 2012 e no DEO em abril desse ano encontram-se refletidas no quadro abaixo que também inclui as projeções elaboradas pelas entidades enunciadas no ponto anterior.

QUADRO 4

Previsões macroeconómicas do OER 2012, do DEO 2012-2016 e projeção de outras entidades

(Taxas de variação, em percentagem)

	OE out-11	OER mar-12	DEO abr-12	Desvio OER-OE	Desvio DEO-OER	BdP Prim-12	FMI abr-12	CE abr-12	OCDE maio-12
PIB	-2,8	-3,3	-3,0	-0,5	0,3	-3,4	-3,3	-3,3	-3,2
Consumo privado	-4,8	-5,8	-6,3	-1,0	-0,5	-7,3	-5,8	-5,8	-6,8
Consumo público	-6,2	-3,2	-3,2	3,0	0	-1,7	-2,9	-2,9	-2,9
FBCF	-9,5	-10,2	-9,8	-0,7	0,4	-12,0	-11,7	-11,8	-10,1
Exportações	4,8	2,1	3,4	-2,6	1,3	2,7	2,0	2,0	3,4
Importações	-4,3	-5,9	-6,4	-1,7	-0,5	-5,6	-6,8	-6,9	-5,7
Procura interna	-6,2	-	-6,7	-	-	-6,2	-6,2	-6,3	-6,7
Procura externa	4,8	2,1	2,1	2,7	0	0,6	-	-	-
Emprego (variação)	-1,0	-2,5	-2,5	-1,6	0	-3,6	-2,5	-2,5	-
Taxa de Desemprego (%)	13,4	14,5	14,5	1,2	0	-	14,4	14,4	15,4
Inflação (IHPC)	3,1	3,1	3,2	0,0	0,1	3,2	3,2	3,2	3,1
Deflator do PIB	1,7	0,9	0,9	-0,8	0		1,0	-	-

Fontes: MF, Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016, abril de 2012; Banco de Portugal, Boletim Económico, primavera de 2012; FMI, Portugal: Third Review Under the Extended Arrangement and Request for Waiver of Applicability of End-March Performance Criteria -Country Report nº. 12/77/abril 2012; Comissão Europeia: Third Review - Winter 2011/2012; OCDE, Economic Outlook 91, maio 2012.

Ao longo do primeiro semestre de 2012 as projeções macroeconómicas para a economia portuguesa efetuadas pelos organismos internacionais evidenciaram algum consenso na previsão de redução do PIB superior à apresentada no último semestre de 2011. Esta previsão tinha por base a contração da procura interna generalizada a todas as suas componentes traduzindo, em particular, o impacto das medidas de consolidação orçamental incluídas no OE 2012, bem como o impacto da alteração e maior restritividade das condições de financiamento nas despesas de consumo e no investimento privado.

Face ao cenário base do OE 2012, o OER 2012 previu uma contração mais acentuada da atividade económica em Portugal, com a queda do PIB a ser revista em alta em meio ponto percentual. Esta nova previsão, o MF justificou-a com alterações de enquadramento internacional, designadamente na redução da procura externa relevante (−2,7 p.p.), na menor diminuição do preço do petróleo e na menor apreciação do euro face ao dólar. Note-se que, para além da necessidade de contemplar os impactos de operações não integralmente incluídas no OE 2012, a alteração do cenário macroeconómico para a economia portuguesa foi outro dos fatores que terá motivado a apresentação desta alteração na programação orçamental.

Cerca de cinco meses após a última previsão oficial, o MF efetuou a revisão de todos os agregados macroeconómicos, com exceção para a previsão da taxa de inflação. Desta revisão salientam-se a queda do consumo público que sofreu uma revisão em baixa (3,0 p.p.) atenuando o agravamento da procura interna, bem como o agravamento do mercado de trabalho, com a queda superior do emprego (−1,6 p.p.) e o aumento da taxa de desemprego (1,2 p.p.).

Esta subestimação dos efeitos das medidas de política orçamental na evolução dos agregados que caracterizam o mercado de trabalho, expressa no cenário do OE 2012 teve como resultado a revisão em baixa das contribuições sociais e a revisão em alta das prestações sociais no OER 2012.

No âmbito do DEO 2012-2016, a contração do PIB de 2012 foi revista em baixa (em 0,3 p.p.) face à estimada no OER 2012 (−3,3 %) devido a um maior contributo das exportações líquidas e, em menor grau, do lado da procura interna, a uma evolução menos desfavorável do investimento, efeitos que compensaram a revisão em baixa do consumo privado. O cenário macroeconómico apresentado neste instrumento de programação orçamental de médio prazo revelou-se mais favorável que o projetado pelas outras organizações internacionais de referência. Esta revisão do PIB (−3,0 %) contrasta com a efetuada pela CE e pelo FMI no âmbito da terceira avaliação do PAEF, segundo a qual a quebra da atividade económica seria de 3,3 %, tal como explicitado no OER 2012.

No quadro seguinte apresenta-se o cenário macroeconómico previsto no ROE 2013 para o ano de 2012, comparando-o com o último documento de programação orçamental aprovado pelo MF antes da apresentação do OE 2013 e com as projeções de outras entidades.

QUADRO 5

Previsões macroeconómicas do DEO 2012-2016, do ROE 2013 e projeções de outras entidades

(Taxas de variação, em percentagem)

	DEO abr-12	ROE 2013 out-12[a]	Desvio DEO-ROE	BdP out-12	FMI out-12	CE out-12	OCDE nov-12
PIB	-3,0	-3,0	0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,1
Consumo privado	-6,3	-5,9	0,4	-5,8	-5,9	-5,9	-5,9
Consumo público	-3,2	-3,3	-0,1	-3,9	-3,5	-3,5	-3,4
FBCF	-9,8	-14,1	-4,3	-14,9	-14,1	-14,1	-14,5
Exportações	3,4	4,3	0,9	6,3	4,3	4,3	4,2
Importações	-6,4	-6,6	-0,2	-4,7	-6,6	-6,5	-6,9
Procura interna	-6,7	-7,1	-	-6,8	-6,8	-6,8	-7,0
Procura externa relevante para Portugal	2,1	-0,2	-2,3	0,3	-	-	-
Emprego (variação)	-2,5	-4,3	-1,8	-3,8	-4,0	-3,9	-
Taxa de Desemprego (%)	14,5	15,5	1	-	15,5	15,5	15,5
Inflação (IHPC)	3,2	2,8	-0,4	2,8	2,8	2,8	2,7
Deflator do PIB	0,9	0,3	-0,6		0,3	-	-0,2

(a) As previsões dos agregados macroeconómicos constantes do OE 2013 mantém-se nas GOP 2013.

Fontes: MF, DEO 2012-2016, abril de 2012; MF, Relatório OE 2013.

A previsão macroeconómica para 2012 expressa no ROE 2013 manteve inalterada a evolução da atividade económica, sendo de destacar contudo que, nesta terceira revisão ao cenário macroeconómico de 2012 após a apresentação do respetivo orçamento, os desvios em algumas variáveis são superiores a 1 p.p.: a quebra prevista de 4,3 p.p. no investimento e de 2,3 p.p. na procura externa, assim como a contínua deterioração do mercado de trabalho, com a variação negativa do emprego de 1,8 p.p. e o aumento da taxa de desemprego de 1 p.p.

O cenário orçamental definido no OER 2012 consubstanciava-se na manutenção do rácio do défice no PIB, como reflexo de um agravamento do saldo de € 48 milhões em resultado do acréscimo da receita (€ 551 M) e da despesa (€ 599 M). Por sua vez, a previsão apresentada no ROE 2013 evidenciava um aumento das necessidades de financiamento das APs em € 757 M gerado por uma redução mais acentuada da receita (€ 4.527 M) face à previsão de queda da despesa (€ 3.770 M).

Refira-se que, na sequência da quinta avaliação do PAEF (outubro de 2012), o objetivo para o défice das administrações públicas na ótica da contabilidade nacional em 2012 foi fixado em 5 %, o que representou uma revisão em alta da meta estabelecida no OE (4,5 % do PIB).

A evolução da atividade económica, mediante a adoção de uma política orçamental contracionista, não foi antecipada pelo MF, pelo que o impacto na consolidação orçamental foi negativo. A maior contração da procura interna associada à diminuição da massa salarial teve como efeito o funcionamento dos estabilizadores automáticos, mediante a redução das receitas fiscais e contribuições para a segurança social e do aumento das despesas com o subsídio de desemprego.

1.1.4 — Os desvios das previsões macroeconómicas e os valores verificados

Na base da orçamentação das receitas e despesas para o ano de 2012 foram utilizados três cenários macroeconómicos distintos, cuja não concretização gerou os desvios expressos no quadro abaixo.

QUADRO 6

Cenário base do OE 2012, do OER e do OE 2013 para o ano de 2012, valores efetivos e desvios

(Taxas de variação, em percentagem)

	OE 2012	OER 2012	OE 2013	2012 (verificado) [a]	Desvios (p.p.) [b][c]	Desvios (p.p.) [b][d]	Desvios (p.p.) [b][e]
1. Despesa e PIB (variação em volume, em %)							
PIB	**-2,8**	**-3,3**	**-3,0**	**-3,2**	**-0,4**	**0,1**	**-0,2**
Consumo privado	-4,8	-5,8	-5,9	-5,6	-0,8	0,2	0,3
Consumo público	-6,2	-3,2	-3,3	-4,7	1,5	-1,5	-1,4
FBCF	-9,5	-10,2	-14,1	-14,3	-4,8	-4,1	-0,2
Exportações	4,8	2,1	4,3	3,2	-1,6	1,1	-1,1
Importações	-4,3	-5,9	-6,6	-6,6	-2,3	-0,7	0
2. Emprego e desemprego							
Emprego Total (taxa de variação, em %)	-1,0	-2,5	-4,3	-4,2	-3,2	-1,7	0,1
Taxa de Desemprego (%)	13,4	14,5	15,5	15,7	2,3	1,2	0,2

(Taxas de variação, em percentagem)

	OE 2012	OER 2012	OE 2013	2012 (verificado) (a)	Desvios (p.p.) (b)(c)	Desvios (p.p.) (b)(d)	Desvios (p.p.) (b)(e)
3. Preços (taxas de variação, em %)							
Taxa de Inflação (f)	3,1	3,1	2,8	2,8	-0,3	-0,3	0,0
Deflator do PIB	1,7	0,9	0,3	-0,1	-1,8	-1	-0,4

(a) Base 2006.

(b) O desvio de previsão corresponde à diferença entre o valor verificado e o valor previsto: um valor positivo (negativo) representa uma subestimação (sobrestimação).

(c) Desvio entre os valores verificados e os constantes no OE 2012.

(d) Desvio entre os valores verificados e os constantes no OER 2012.

(e) Desvio entre os valores verificados e os constantes no OE 2013.

(f) Medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor.

Fonte: MF, Relatório OE 2012; MF, OER 2012; INE, Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2013.

As previsões apresentadas no OE 2012 revelaram-se mais favoráveis relativamente ao observado no final da execução orçamental desse ano, com exceção para o comportamento das variáveis económicas consumo público (desvio de 1,5 p.p.) e importações (−2,3 p.p.).

Os desvios na previsão do consumo público têm vindo a ser habituais ([14]), quer no que diz respeito à evolução em volume (em termos reais), quer no respeitante ao deflator, apesar de ser uma variável controlada pelo MF. O desvio verificado em 2012 prende-se com o facto de o deflator do consumo público ter sido de −7,7 %, uma variação 2,5 p.p. mais negativa que a subjacente ao OE 2012, em resultado da dificuldade na distribuição entre variação em volume e variação de preços decorrente da suspensão dos subsídios.

No entanto, a sobrestimação da queda do consumo público não foi suficiente para impedir que a procura interna contraísse mais intensamente (−6,6 p.p. contra previsão de −6,2 p.p.) face ao esperado no OE 2012, uma vez que se verificou uma subestimação de 4,8 p.p. na quebra do investimento (maior desvio na previsão do OE). Por sua vez, o contributo das exportações líquidas foi superior ao antecipado (3,9 p.p. contra previsão de 3,4 p.p.) devido unicamente à redução mais acentuada das importações, uma vez que o OE 2012 sobrestimou o crescimento das exportações em 1,6 p.p.. A conjugação destas duas situações teve como reflexo um maior agravamento do decréscimo do PIB em relação à previsão do OE.

Saliente-se também os desvios verificados nas variáveis do mercado de trabalho, as quais constituíram uma das principais determinantes das revisões efetuadas ao longo do ano, traduzidas na revisão em baixa da receita fiscal e no reforço orçamental da dotação da despesa com prestações sociais.

O desvio na projeção do deflator do PIB, cujas revisões realizadas ao longo de 2012 não anteciparam uma variação negativa, foi responsável em parte pelas revisões ocorridas no nível do défice, da dívida pública e da receita fiscal.

Considerando os dados do PDE de setembro de 2013, o quadro seguinte revela que as receitas e despesas públicas se situaram abaixo do inicialmente orçamentado em € 4.426 M e em € 1.313 M, respetivamente, o que se traduz num desvio de € — 3.084 M no saldo orçamental em 2012 (−1,9 p.p.).

QUADRO 7

Receitas e Despesas das Administrações Públicas em 2012, valores previstos e efetivos

(em milhões de euros)

	OE 2012	OER 2012	OE 2013	PDE abr. 2013	PDE set. 2013
Receita Total	72 000	72 551	67 474	67 794	67 574
Despesa Total	79 557	80 156	75 788	78 390	78 244
Saldo Global	- 7 557	- 7 605	- 8 314	-10 596	-10 641
Saldo Global em % PIB	-4,5%	-4,5%	-5,0%	-6,4%	-6,4%
Por memória: PIB do PDE	-	-	-	165 409	165 107

Fonte: CGE 2012, PDE, abril 2013 e PDE, setembro 2013.

Em 2012, o défice das Administrações Públicas, na ótica da contabilidade nacional, situou-se nos 6,4 % do PIB, mais 2,1 p.p. do que em 2011 ([15]). Porém, para efeitos de aferição do cumprimento do défice fixado no PAEF, as necessidades de financiamento das Administrações Públicas totalizaram 4,7 % do PIB em resultado de operações com tratamento estatístico diferenciado na sétima avaliação do programa ([16]).

Ao contrário do verificado no ano anterior, as medidas temporárias em 2012 tiveram um impacto líquido desfavorável no saldo orçamental uma vez que totalizaram cerca de 0,4 p.p. do PIB e 1 p.p. do PIB, na receita e na despesa, respetivamente, como se constata no quadro seguinte.

QUADRO 8

Saldo orçamental ajustado de medidas temporárias nos anos de 2010 a 2012

(% PIB)

	2010	2011	2012
1 - Saldo orçamental (PDE)	-9,8	-4,3	-6,4
2 – Receita	1,7	4,0	0,4
Transferência do fundo de pensões da PT para a CGA	1,6	-	-
Transferência do fundo de pensões do sector bancário	-	3,5	-
Transferência do fundo de pensões do BPN	-	-	0,1
Receita de repatriamento de capitais	0,1	-	0,2
Sobretaxa extraordinária em sede de IRS	-	0,5	0,1

(% PIB)

	2010	2011	2012
3 – Despesa	2,8	1,2	1,0
Entrega de dois submarinos	0,5	-	-
Execução da garantia concedida pelo Estado ao BPP	0,3	-	-
Reclassificação de contratos de PPP	0,4	0,1	-
Reclassificação do fundo de apoio ao SNS	-	0,3	-
Assunção de dívidas da empresa VIA Madeira	-	0,2	-
Execução de garantias da SESARAM	-	0,2	-
Registo da dívida do Governo Regional da Madeira	0,6	-	-
Receita de concessão de recursos hídricos e fotovoltaicos	-0,1	-	-
Receita de concessão de licenças da 4.ª geração da rede móvel	-	-	-0,2
Contribuição financeira extraordinária para a União Europeia	0,1		0,1
Aumento do capital na CGD	-		0,5
Aumento no capital da Sagestamo, SGPS, SA	-		0,5
Imparidades BPN	1,0		-
Recapitalização do BPN	-	0,4	-
Imparidades associadas à transferência de ativos do BPN	-	-	0,1
Saldo orçamental, excluindo medidas temporárias = 1-2+3	**-8,7**	**-7,1**	**-5,8**

Fonte: INE, Ministério das Finanças e Banco de Portugal.

Da análise realizada extraem-se as seguintes observações:

♦ A previsão macroeconómica de base subjacente à orçamentação das receitas e despesas das administrações públicas no OE 2012 não teve plenamente em conta o impacto recessivo das medidas de consolidação orçamental propostas.

♦ Esta tendência otimista das previsões macroeconómicas que tem caracterizado as previsões oficiais foi um dos fatores que motivou as duas alterações orçamentais ao OE 2012 com a finalidade do cumprimento das metas orçamentais.

♦ Nestas condições, o cenário previsional do OE apresentou-se mais otimista face ao cenário efetivamente observado, nomeadamente quanto à evolução do investimento e do mercado de trabalho. Neste último caso, a subestimação da queda do emprego e do aumento da taxa de desemprego teve influência dominante nas alterações orçamentais, em virtude do funcionamento dos estabilizadores automáticos ter tido maior impacto face ao esperado pelo MF.

♦ Os dados (quantitativos e qualitativos) sobre as previsões macroeconómicas constantes do Orçamento do Estado continuaram a ser claramente insuficientes, limitando-se à identificação de hipóteses externas e de alguns efeitos, de carácter geral, da aplicação das medidas de política orçamental sobre agregados macroeconómicos previstos. Esta realidade não permite conhecer com transparência e integralidade os pressupostos de base nem as estimativas quantificadas do efeito das medidas incorporadas no orçamento.

♦ Os documentos de política orçamental (OE e DEO) e a CGE de 2012 não analisaram a relação entre o cenário macroeconómico, a orçamentação de receitas e despesas e a respetiva execução. Estes documentos não apresentaram também a decomposição dos desvios de previsão.

♦ Sobre esta matéria, refira-se que a compreensão da origem e natureza dos erros de previsão (e de revisão das projeções) constitui uma metodologia útil na produção de cenários macroeconómicos. O acompanhamento da qualidade das projeções deve ser um processo regular, na medida em que a informação contida nos erros de projeção é crucial para a análise e para o aperfeiçoamento dos exercícios de projeção. A decomposição dos desvios de projeção constitui um elemento fundamental na avaliação do desempenho das previsões.

♦ A melhoria da qualidade da previsão macroeconómica é fundamental para o desenvolvimento mais realista de um quadro anual e plurianual de despesa.

Em sede de contraditório, a Ministra de Estado e das Finanças alegou que as hipóteses externas e a quantificação das medidas incluídas no orçamento "são apresentadas explicitamente no Relatório que acompanha a Proposta de Orçamento do Estado".

O Tribunal entende que a apresentação de hipóteses quanto à evolução da economia internacional e a quantificação de medidas de consolidação orçamental constitui parte do processo de produção de uma previsão macroeconómica de base. Este processo deve explicitar, também, as interações detalhadas entre os agregados macroeconómicos e as variáveis orçamentais, designadamente as estimativas do efeito das medidas já adotadas ou a aprovar na economia e no orçamento, assim como a identificação e avaliação dos riscos associados às hipóteses e ao próprio processo de previsão, em benefício da sua objetividade e transparência.

Note-se que a aplicação da sétima alteração à LEO ([17]) ao processo de produção de previsões macro-orçamentais visa introduzir uma melhoria na sua qualidade. Esta alteração acrescentou uma norma sobre os requisitos a serem contemplados por estas previsões, dos quais se realça a fundamentação dos desvios apurados entre os valores previsionais oficiais e os de outras entidades (em particular, a CE), assim como a informação sobre o desempenho de anteriores previsões e cenários de risco.

1.2 — A economia em 2012

1.2.1 — A economia internacional

A economia mundial registou um novo abrandamento em 2012, cresceu 3,2 % (contra 5,1 % em 2010 e 3,9 % em 2011) ([18]) em resultado da instabilidade nos mercados financeiros, da orientação restritiva da política orçamental em algumas economias avançadas, no contexto da crise das dívidas soberanas na área do euro, e do previsível fim dos estímulos orçamentais nos EUA.

Apesar do abrandamento geral, a economia mundial continuou a apresentar um padrão muito desigual, com as economias dos mercados emergentes e em desenvolvimento a serem o motor do crescimento, na medida em que a margem de manobra dos instrumentos de política monetária e orçamental terão permitido ultrapassar o impacto negativo da redução do crescimento das economias desenvolvidas.

GRÁFICO 1

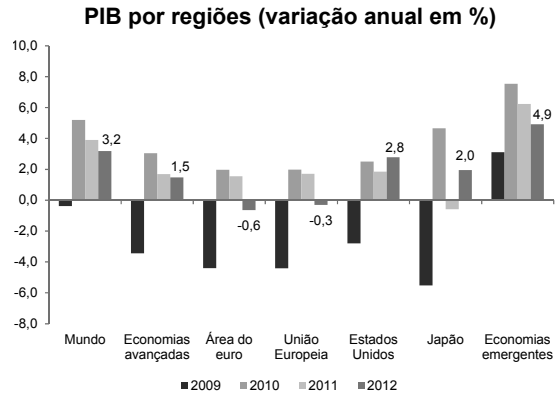
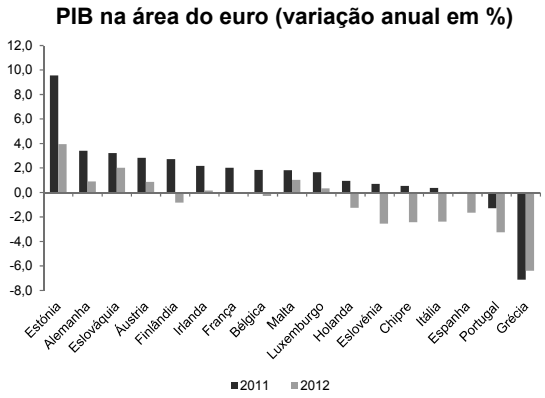


GRÁFICO 2



Fonte: FMI, World Economic Outlook, outubro de 2013.

No contexto de abrandamento do crescimento mundial, verificou-se uma tendência generalizada de diminuição da inflação em 2012 (em média 4,0 % no plano mundial face a 4,8 % em 2011), a qual se deveu, entre outros fatores, à redução do preço das matérias-primas, em particular dos preços dos bens não energéticos que beneficiaram da depreciação do euro em cerca de 8 % em relação ao dólar durante o ano. Porém, continuou a assistir-se a uma significativa diferença no crescimento médio anual dos preços no consumidor entre regiões, sendo mais elevado nos países emergentes, 6,1 % (7,1 % em 2011) e menos forte nas economias avançadas, 2,0 % (2,7 % em 2011) ([19]).

Não obstante a redução do preço das matérias-primas, o preço médio do petróleo bruto Brent manteve-se elevado em 2012, situando-se, pelo segundo ano consecutivo, acima de 110 dólares por barril (111,6 dólares por barril no conjunto do ano 2012) em resultado da instabilidade político-social registada no Médio Oriente e em alguns países do Norte de África, bem como da forte procura proveniente dos países emergentes asiáticos.

À semelhança do verificado na evolução do PIB e da taxa de inflação, as economias apresentaram uma realidade distinta no que concerne aos principais indicadores das finanças públicas em 2012. O défice orçamental situou-se em 5,9 % nas economias avançadas (6,4 % em 2011) e 1,7 % (1,2 % em 2011) nas economias emergentes. Relativamente à dívida pública, as economias avançadas apresentaram um rácio do PIB de 107,9 %, contrastando com 35,5 % das economias emergentes ([20]).

As medidas de contenção orçamental e de reequilíbrio das finanças públicas que têm vindo a ser colocadas em prática pela maioria dos países da área do euro contribuíram para a redução do défice orçamental em 2012, que atingiu 3,7 % (4,2 % em 2011). Porém, o processo de consolidação orçamental não evitou a persistência da trajetória de subida do rácio da dívida pública no PIB, que em 2012 ascendeu a 92,7 % (88 % em 2011) ([21]).

GRÁFICO 3

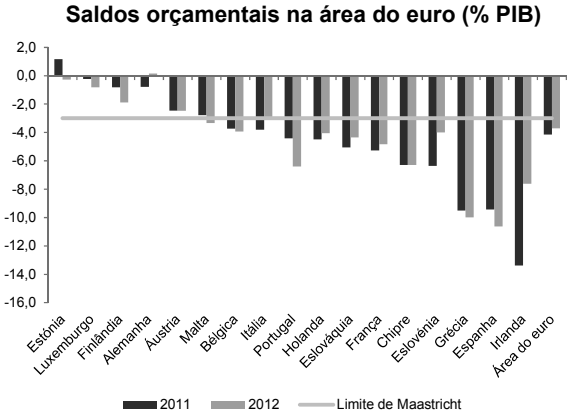
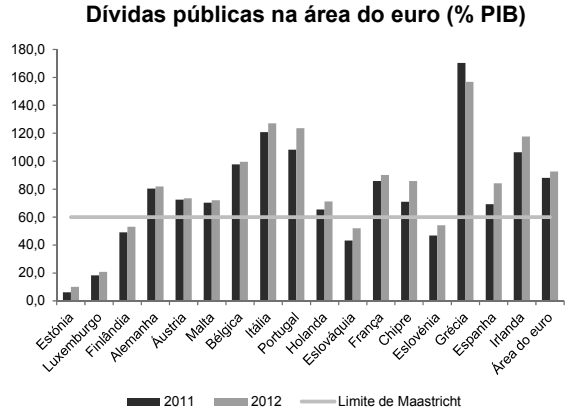


GRÁFICO 4



Fonte: AMECO, abril de 2013.

1.2.2 — A economia portuguesa

A atividade económica sofreu, pelo segundo ano consecutivo, uma quebra em termos reais, 3,2 % em 2012 e 1,3 % em 2011.

No primeiro ano completo de aplicação do PAEF, o impacto recessivo das medidas de correção dos desequilíbrios macroeconómicos, designadamente nos níveis de despesa dos setores público e privado, resultou numa queda da procura interna de 6,7 % (5,1 % em 2011). Este impacto foi acentuado pela deterioração do ambiente económico internacional, em particular na área do euro (−0,6 %), que se consubstanciou no menor contributo da procura externa líquida no PIB que se situou em 4 % (4,6 % em 2011).

QUADRO 9

Principais indicadores macroeconómicos de Portugal, 2002 a 2012

(Taxas de variação, exceto quando indicado outra)

Indicadores macroeconómicos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB	0,8	-0,9	1,6	0,8	1,4	2,4	0,0	-2,9	1,9	-1,3	-3,2
Consumo privado	-	-0,2	2,7	1,7	1,8	2,5	1,3	-2,3	2,5	-3,3	-5,4
Consumo público	1,9	0,4	2,4	3,4	-0,6	0,5	0,5	4,7	0,1	-5,0	-4,7
FBCF	-3,2	-7,1	0,0	-0,5	-1,3	2,6	-0,3	-8,6	-3,1	-10,5	-14,3
Exportações	2,9	3,7	4,1	0,2	11,6	7,5	-0,1	-10,9	10,2	6,9	3,2

(Taxas de variação, exceto quando indicado outra)

Indicadores macroeconómicos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Importações	-0,4	-0,4	7,6	2,3	7,2	5,5	2,3	-10,0	8,0	-5,3	-6,6
Inflação (IPC)	3,6	3,2	2,4	2,3	3,1	2,5	2,6	-0,8	1,4	3,7	2,8
Emprego	-	-0,6	-0,1	-0,3	0,5	0,0	0,5	-2,6	1,5	-1,5	-4,2
Taxa de desemprego (%)	5,0	6,3	6,7	7,6	7,7	8,0	7,6	9,5	10,8	12,7	15,7
Saldo da Balança corrente e de capital (% PIB)	-6,8	-4,6	-6,9	-9,2	-9,9	-8,9	-11,1	-10,1	-9,4	-5,8	0,8

Fonte: INE e Banco de Portugal.

As medidas de consolidação orçamental, a deterioração acentuada das condições no mercado de trabalho e a manutenção de condições de financiamento restritivas contribuíram para a contração de todas as componentes da procura interna, como se observa no quadro anterior. A conjugação destes fatores com a deterioração das perspetivas de procura nos mercados interno e externo, o baixo nível de utilização da capacidade produtiva e a necessidade de redução dos níveis de endividamento dos setores público e privado teve como resultado uma quebra acentuada do investimento.

O crescimento das exportações em 2012 ficou abaixo do verificado no ano anterior (–3,7 %) mas ocorreram ganhos de quota nos mercados dos principais parceiros comerciais.

A forte contração da procura interna refletiu-se no mercado de trabalho, com a taxa de desemprego a aumentar de 12,7 % da população ativa em 2011 para 15,7 % em 2012 (atingindo um máximo de 16,9 % no quarto trimestre — 923,2 mil pessoas) ([22]).

O agravamento das condições no mercado de trabalho e a deterioração da posição cíclica da economia implicaram uma desaceleração dos preços na economia, mesmo atendendo à evolução da tributação indireta, o que constitui um canal importante no processo de recuperação de competitividade e correção de desequilíbrios macroeconómicos numa união monetária.

A queda da procura interna e o aumento das exportações em 2012 permitiu que a economia portuguesa apresentasse um saldo positivo da balança corrente e de capital, que se traduziu numa capacidade líquida de financiamento de 0,8 % do PIB (–5,8 % do PIB em 2011). Esta evolução foi sobretudo explicada por uma melhoria do saldo da balança de bens e serviços, que apesar de deficitário, passou a representar apenas –0,5 % do PIB em 2012 (–10,1 % em 2008). A evolução da balança financeira refletiu essencialmente a recomposição do financiamento externo, que se traduziu na redução dos passivos líquidos de investimento de carteira e na entrada de fundos nas administrações públicas associada aos desembolsos no âmbito do PAEF ([23]).

1.3 — As medidas de consolidação orçamental

A política orçamental continuou a evidenciar uma orientação contracionista e pró-cíclica assente na redução da procura agregada através da contração da despesa pública e do aumento de impostos.

Perante o cenário macroeconómico atrás referido, o OE 2012 consubstanciava um conjunto de medidas que representavam um esforço de consolidação orçamental com impacto esperado de 6,1 % do PIB (€ 10.350 M) ([24]), mais € 4.309 M face às medidas previstas no PAEF para esse ano.

Esta previsão do impacto das medidas de consolidação orçamental em 2012 consubstanciava-se numa redução da despesa em € 7.460 M (4,4 % do PIB) e num aumento da receita em € 2.890 M (1,7 % do PIB).

O esforço de consolidação orçamental assentava, em cerca de 77 %, na redução das despesas com pessoal, das quais o corte salarial na Administração Pública representava 1,1 % do PIB (€ 1.800 M), e com prestações sociais, com o corte das pensões a atingir 0,7 % (€ 1.260 M) e a redução de despesas públicas com saúde (medicamentos, taxas moderadoras, sub-sistemas públicos de saúde e planos de reestruturação dos hospitais) a representar 0,6 % (€ 1.000 M), assim como no agravamento dos impostos sobre a produção, com a racionalização da estrutura de taxas do IVA a ascender a 1,2 % (€ 2.044 M).

Assim, o ROE 2012 apresenta as principais medidas de consolidação orçamental, quantificadas em percentagem do PIB, sem contudo explicitar o seu efeito nos valores orçamentados das receitas e das despesas. Para além desta falta de correlação das medidas e respetivas variáveis orçamentais, a CGE também não efetua a aferição do cumprimento dos impactos previstos por estas medidas.

No exercício do contraditório, a Ministra de Estado e das Finanças referiu "a dificuldade de isolar os efeitos das medidas de outros efeitos, nomeadamente dos relativos ao cenário macroeconómico", informando que se encontra em curso o trabalho de "definir e executar uma metodologia que permita avaliar os efeitos das medidas de consolidação orçamental, a posteriori, devendo esta informação ser divulgada na Conta Geral do Estado assim que se consiga um patamar mínimo de qualidade".

Considerando os objetivos do processo de consolidação orçamental, designadamente de redução da despesa e de sustentabilidade da dívida pública, o Tribunal entende que a apreciação do impacto financeiro das medidas orçamentais é condição essencial para a 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.

Do conjunto de medidas de consolidação orçamental assumiram relevância na execução orçamental em 2012 as seguintes:

♦ Com incidência na despesa

◊ Cativações de parte das verbas previstas em diversas dotações orçamentais;
◊ Suspensão do subsídio de férias e do subsídio de Natal aos funcionários públicos, bem como aos reformados e pensionistas;
◊ Suspensão da regra de indexação das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas;
◊ Redução de despesas nas áreas da saúde e da educação;
◊ Reorganização e racionalização do Setor Empresarial do Estado.

♦ Com incidência na receita

◊ Revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais em sede de IRS e IRC;
◊ Racionalização da estrutura de taxas do IVA;
◊ Contribuição especial aplicável a todas as pensões acima de € 1.500 com regras semelhantes à redução dos salários da Administração Pública, em 2011;
◊ Aumento de 1 p.p. da contribuição dos reformados para a ADSE e diminuição do limite a partir do qual este desconto passa a ser aplicado ([25]);
◊ Receita adicional de € 2.687 M — transferência para o Estado da titularidade dos ativos dos fundos de pensões da banca;
◊ Receita adicional de € 1.672 M — 8.ª fase de reprivatização da EDP;
◊ Receita adicional de € 800 M — contrato de concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal;
◊ Receita adicional de € 496 M — 2.ª fase de reprivatização da REN — Redes Energéticas Nacionais, SGPS, SA;
◊ Receita adicional de € 272 M — atribuição dos direitos de utilização de frequências de 4.ª geração da rede móvel;
◊ Receita adicional de € 258 M — no âmbito do Regime Especial de Regularização Tributária de elementos patrimoniais no exterior (RERT III).

Do ponto de vista da contabilidade pública, o quadro seguinte inclui a evolução da Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social entre 2011 e 2012.

QUADRO 10

Evolução das receitas e despesas 2011-2012 (ótica da contabilidade pública)

(em milhões de euros)

Discriminação	2011	2012	Variação
Receita Total, da qual se destaca:	66 566	68 772	3,3%
Receita Corrente (a)	60 843	60 250	-1,0%
Receitas Fiscais	35 450	33 976	-4,2%
Receitas de Capital (b)	5 723	8 521	48,9%
Despesa Total, da qual se destaca:	79 469	82 760	4,1%
Despesas Correntes	67 686	69 221	2,3%
Despesas com pessoal	13 459	11 754	-12,7%
Aquisição de bens e serviços	10 368	12 094	16,6%
Juros e outros encargos (a)	6 072	7 725	27,2%
Transferências correntes	35 370	34 788	-1,6%
Subsídios	1 811	1 996	10,2%
Outras despesas correntes	606	863	42,4%
Despesas de Capital (b)	11 784	13 539	14,9%
Saldo Global	**-12 903**	**-13 988**	**8,4%**

(a) Foram consolidados (excluídos) € 204,8 M de juros pagos pelos SFA ao Estado relativos a empréstimos.

(b) Os ativos financeiros não incluem depósitos, certificados de depósito e poupança, empréstimos de curto prazo, nem empréstimos de médio e longo prazo a SFA; em títulos incluem apenas, na despesa, a aquisição de instrumentos de capital contingente, líquidos dos valores recomprados pelas instituições de crédito.

Fonte: CGE 2011 e 2012, e cálculos do TC, cfr. ponto 14 deste Parecer.

No que respeita à evolução das receitas e despesas entre 2011 e 2012, salientam-se as seguintes situações:

♦ A quebra das receitas fiscais em 4,2 % deve-se, em parte, ao abrandamento da atividade económica, designadamente o seu impacto na tributação indireta;

♦ A redução das despesas de pessoal em 12,7 % teve como contributos a suspensão dos subsídios de férias e de Natal, bem como a diminuição do número de funcionários públicos ([26]);

♦ O aumento das despesas de capital deve-se, principalmente, aos "instrumentos de capital contingente" para capitalização de três instituições de crédito, em 2012, que ascenderam a € 5.100 M, bem como dos empréstimos a médio e longo prazo a empresas públicas que totalizaram € 3.781 M.

1.4 — Fatores de risco para a sustentabilidade das finanças públicas

1.4.1 — Impacto orçamental do envelhecimento da população

As alterações demográficas representam um dos fatores com impacto na sustentabilidade das finanças públicas nacionais. O aumento da esperança de vida aliado a baixas taxas de natalidade e ao fluxo líquido cada vez menor de migração refletem-se no envelhecimento da população e, em consequência, no crescimento da despesa pública.

De acordo com as projeções demográficas realizadas pelo Eurostat em março de 2010 ([27]), a evolução da estrutura demográfica na UE deverá traduzir-se num aumento significativo do rácio de dependência total ([28]) de quase de 60 % no período de 2010 a 2060, em particular entre a atual década e 2035, período em que a geração do baby boom atinge a idade legal de reforma. Em Portugal, o agravamento do referido rácio deverá verificar-se mais tarde, entre 2020 e 2050, decorrente principalmente do comportamento das taxas de natalidade verificadas até 1975, altura em que registaram uma inversão.

No contexto dos países da UE, o relatório elaborado pela CE ([29]) projeta um aumento médio na despesa pública, entre 2010 e 2060, em cerca de 4,1 p.p. do PIB para a área do euro e de 3,7 p.p. para a UE resultante do efeito do envelhecimento. Este acréscimo resulta essencialmente da evolução prevista para as despesas em pensões, cuidados de saúde e cuidados continuados, enquanto as despesas em educação e subsídio de desemprego apresentam uma ligeira redução. No caso de Portugal, o aumento é inferior ao da média da UE, situando-se em 0,1 p.p. do PIB.

QUADRO 11

Evolução esperada da despesa pública em Portugal relacionada com o envelhecimento

(em % PIB)

Natureza da despesa	2010	2020	2030	2040	2050	2060	Δ 2010-60
Educação	4,7	3,9	3,5	3,5	3,6	3,7	-1,1
Saúde	7,2	6,7	7,2	7,7	8,1	8,3	1,1
Cuidados continuados	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,3
Pensões	12,5	13,5	13,2	13,1	13,1	12,7	0,2
Desemprego	1,2	1,3	1,0	0,9	0,8	0,8	-0,4
Total	**25,9**	**25,7**	**25,3**	**25,6**	**26,1**	**26,1**	**0,1**

Fonte: Comissão Europeia, *2012 Ageing Report*, maio 2012.

Considerando unicamente as despesas relacionadas com o envelhecimento em sentido restrito, isto é, excluindo-se as despesas com o desemprego ([30]), o cenário previsional da CE aponta para um aumento de 4,1 p.p. do PIB na UE, 4,5 p.p. na área do euro e 0,5 p.p. em Portugal, entre 2010 e 2060.

Segundo o referido relatório, Portugal situa-se no grupo de países com menor crescimento da despesa relacionada com o envelhecimento [quinto país com menor aumento ([31])], o que reflete os efeitos da reforma do sistema de pensões e das medidas de consolidação orçamental que incidiram sobre as remunerações dos funcionários públicos ([32]).

Para além do impacto na despesa pública, as projeções indicam efeitos na evolução da receita por via da redução continuada das contribuições para o sistema público de pensões, que sofrem uma variação negativa de 2,3 % no horizonte da projeção, passando de 10,9 % do PIB para 8,6 %. A trajetória divergente do rácio das pensões e do rácio das contribuições resulta num efeito negativo no défice de 1,6 % do PIB em 2010 para 4,1 % em 2060, representando uma variação de 2,5 %.

Atendendo ao universo das administrações públicas, a informação mais recente disponível sobre a despesa pública por funções ([33]) — metodologia COFOG, Classification of the Functions of Government, utilizada na ótica das contas nacionais — refere-se ao ano de 2011, verificando-se que as despesas em educação, saúde e prestações sociais (onde se incluem as pensões e o subsídio de desemprego) representavam 64 % do total da despesa pública em Portugal e 31 % em relação ao rácio do PIB. Comparando estes dados com a evolução da despesa desde 1995 (primeiro ano com dados disponíveis) constata-se uma certa estabilidade no que respeita ao peso relativo de cada uma das componentes da despesa acima descritas na despesa total.

A evolução destas despesas no período de 2000 a 2010 (dados definitivos — Contas Nacionais) mostra: um aumento acentuado da despesa com proteção social em percentagem do PIB em 6 p.p., de 12 % para 18 %; que a despesa pública em saúde em percentagem do PIB foi subindo gradualmente entre 2000 e 2010, de 6,2 % para 6,7 %; e que a despesa pública em educação também apresentou uma trajetória de crescimento sustentado, passando o seu peso de 6,4 % para 7 % ([34]).

De acordo com dados provisórios para 2011 apurados pelo INE ([35]), a despesa em proteção social e em saúde em rácio do PIB terá permanecido praticamente estável (18,1 % e 6,8 %, respetivamente), enquanto no caso da educação se deverá ter observado uma redução (6,2 %).

Este resultado é consistente com as conclusões baseadas na classificação económica, uma vez que a rubrica proteção social na classificação funcional corresponde essencialmente à despesa com prestações sociais em dinheiro na classificação económica. Assim, a estrutura da despesa em termos funcionais reflete-se na realidade da despesa por classificação económica em que as duas componentes mais importantes são as prestações sociais e as despesas com pessoal. Com efeito, entre 2000 e 2012 é possível observar um aumento muito acentuado da despesa com proteção social em termos do rácio do PIB, em 9,5 p.p. e um decréscimo das despesas com pessoal em 3,7 p.p.. Em 2012 (dados provisórios — Contas Nacionais), estas despesas representavam 52 % e 23 % do total da despesa, respetivamente (22,5 % e 10 % em termos de rácio do PIB).

1.4.2 — Evolução do défice orçamental e da dívida pública

No âmbito do PAEF, Portugal comprometeu-se com uma dupla estratégia, de consolidação orçamental e de reformas estruturais, que reponha o equilíbrio das finanças públicas e promova o crescimento económico sustentado. O programa contempla, assim, um conjunto de medidas que, pela redução da despesa e pelo aumento da receita, contribuam para a redução sustentada do défice e da dívida pública, mas também um conjunto de intervenções estruturais que criem as bases para um crescimento económico sustentado, sob os princípios da concorrência, da transparência e da flexibilidade.

Nessa sequência foi alterada a LEO em 2013 que introduziu o princípio da sustentabilidade, definindo como a capacidade dos serviços financiarem todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública.

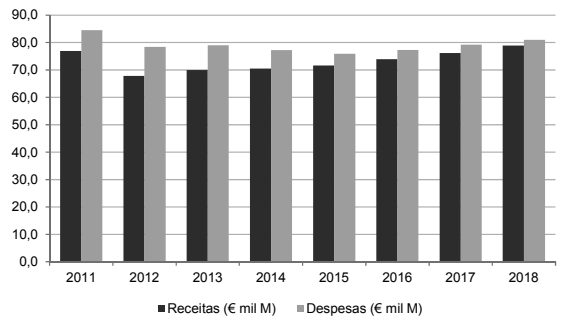
Em julho de 2012, o FMI apresentou projeções para os principais indicadores das finanças públicas portuguesas. A estratégia de consolidação orçamental definida nestas projeções assumia que, em 2013, o défice orçamental e a dívida pública se situassem em 3 % e 118 % do PIB, respetivamente.

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

No final de março de 2013, no âmbito da primeira notificação das autoridades estatísticas nacionais ao Eurostat relativa aos défices excessivos, foi conhecida a projeção para a dívida pública no final de 2013, em percentagem do PIB e em valor, segundo a qual deverá atingir 122,4 % e € 201 mil M. No âmbito da sétima avaliação regular do PAEF, as autoridades nacionais e internacionais apresentaram uma nova projeção para a trajetória da dívida pública em percentagem do PIB, que atingirá um máximo em torno de 124 % em 2014 e iniciará uma trajetória descendente a partir desse ano.

GRÁFICO 5

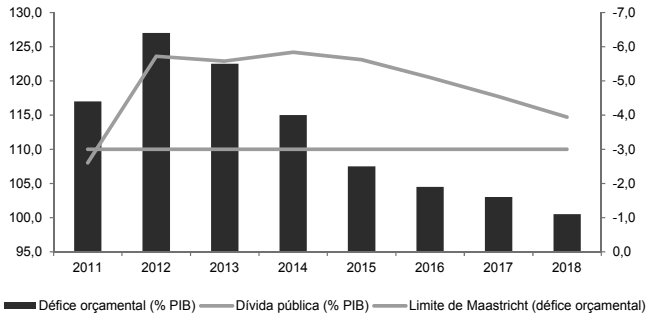
Evolução das receitas e despesas públicas



Fonte: FMI *Country Report N.º 13/160*, junho 2013.

GRÁFICO 6

Evolução do défice e dívida pública



Fonte: FMI *Country Report N.º 13/160*, junho 2013.

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

Na análise de sustentabilidade da dívida pública que acompanha os documentos da sétima avaliação do PAEF, o FMI afirma que a dinâmica da dívida pode tornar-se insustentável num cenário de choques adversos combinados.

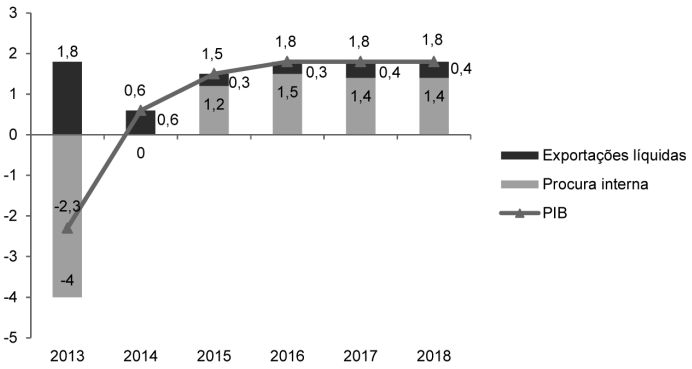
Neste âmbito, esta organização internacional indicou um choque de crescimento que reduza o produto em 5 p.p. entre 2013 e 2015 (o que poderia aumentar o rácio da dívida em 7 p.p.), uma subida das taxas de juro de 400 p.b. no mesmo período (que teria um impacto de 5 p.p.) e uma redução do potencial de crescimento (que teria um impacto semelhante ao da subida das taxas de juro).

O FMI aponta ainda um quarto choque que teria implicações negativas na trajetória da dívida: a realização de potenciais imparidades identificadas, nomeadamente com parcerias público-privadas (PPP) e a dívida de empresas públicas (incluindo a dívida equivalente a 9 % do PIB das empresas públicas que estão fora do perímetro das administrações públicas), que levaria imediatamente o rácio da dívida para perto de 140 % do PIB, um valor que só cairia abaixo dos 120 % em 2023.

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

GRÁFICO 7

Contributos para a variação do PIB (p.p.)



Fonte: FMI Country Report N.º 13/160, junho 2013.

O estudo realizado pela Bruegel aos programas de ajustamento financeiro na Irlanda, na Grécia e em Portugal ([36]) efetuou a comparação de indicadores macroeconómicos entre a média 2004-2008 e as projeções atuais para 2014, observando que, apesar da redução do défice, o crescimento do PIB será menor (1,2 % contra 0,8 %), o desemprego muito mais elevado (8,4 % contra 16,9 %), bem como a dívida pública (70 % contra 124,7 %). O estudo concluiu que, com as taxas de juro de longo prazo em cerca de 6 %, Portugal tem que atingir um crescimento nominal do PIB de, pelo menos, 4 % (que implica um crescimento real do PIB de, pelo menos, 2,5 %) e um excedente primário para assegurar a sustentabilidade da dívida.

O fraco crescimento da economia portuguesa aperta a restrição inter-temporal das finanças públicas portuguesas, no sentido em que, para uma menor taxa de crescimento do PIB, se torna necessário um défice menor para que a dívida pública não cresça. Desta forma, o controlo da despesa torna-se particularmente importante, aqui incluindo a necessária prudência com os compromissos em relação a despesas futuras.

1.4.3 — Necessidades de financiamento das empresas públicas

O endividamento das empresas públicas tem sido apontado pelas entidades envolvidas no PAEF como um dos fatores de risco na trajetória da dívida pública e, portanto, na sustentabilidade das finanças públicas.

O impacto do endividamento das empresas públicas no OE será distinto conforme as empresas estejam ou não integradas no perímetro de consolidação das administrações públicas. No primeiro caso, os passivos financeiros daquelas entidades serão englobados na dívida pública enquanto no segundo caso o retorno para o acionista público será mediante o aumento de prejuízos ou a redução dos resultados traduzidos em dividendos.

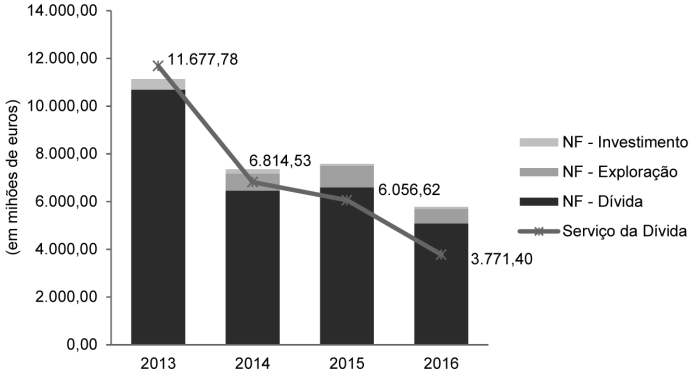
A aplicação do SEC 2010 ([37]), a verificar-se em 2014, terá como efeito a integração de mais empresas públicas no perímetro das administrações públicas ao introduzir novas regras no âmbito da delimitação setorial, designadamente a consideração dos custos financeiros (juros) para efeitos do rácio de mercantilidade. De acordo com o Conselho de Finanças Públicas essa reclassificação poderá implicar a inclusão na esfera da dívida pública de pelo menos um quarto da dívida das empresas atualmente fora do referido perímetro ([38]).

Em 31 de dezembro de 2012, as empresas públicas apresentavam uma dívida total de € 45.888 M, o que correspondia a 27,7 % do PIB ([39]), dos quais € 25.225 M (55 %) referem-se a empresas públicas classificadas dentro do perímetro das administrações públicas ([40]) e € 20.662 M (45 %) correspondem a empresas fora do perímetro.

Na mesma data, e restringindo a análise às empresas públicas não financeiras da carteira principal das participações do Estado (com exclusão das entidades do setor da saúde), a dívida total ascendia a € 40.022 M (€ 9.123 M de financiamento do Estado), distribuídos por empresas reclassificadas (€ 23.774 M) e por empresas não reclassificadas (€ 16.248 M) ([41]).

GRÁFICO 8

Necessidades de financiamento e serviço da dívida, 2013 a 2016



Fonte: DGTF.

Considerando o período de 2013 a 2016, a previsão das necessidades de financiamento totais destas empresas é de € 31.790 M, sendo que cerca de 68,9 % deste valor respeita a empresas já integradas no perímetro. Por sua vez, as necessidades de financiamento associadas à dívida (onde se incluem os encargos financeiros com juros) correspondem a € 28.804 M (cerca de 91 % das necessidades totais), sendo os setores dos transportes e de infraestruturas responsáveis por € 18.843 M (65 % do total).

GRÁFICO 9

Necessidades de financiamento da dívida EPR, 2013 a 2016

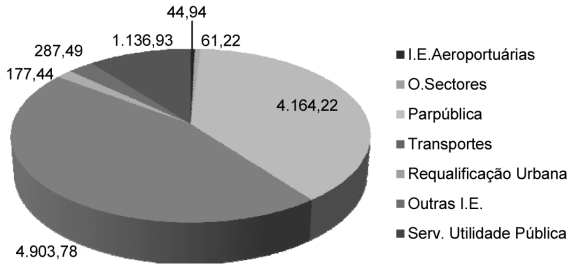
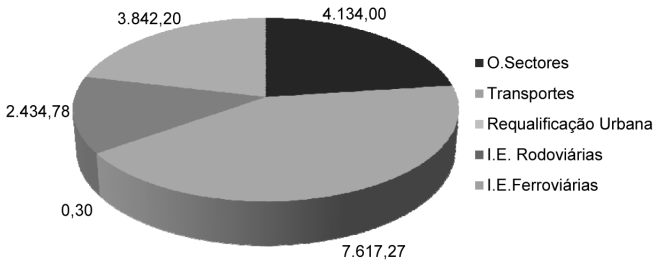


GRÁFICO 10

Necessidades de financiamento da dívida EPNR, 2013 a 2016



Fonte: DGTF

O serviço da dívida previsional (amortização e juros) representará, na média dos quatro anos, um encargo financeiro de € 7.080 M. Os encargos anuais previstos para as oito empresas que apresentam maiores encargos com o serviço da dívida totalizam no seu conjunto 84,5 % do esforço financeiro com o serviço da dívida.

1.4.4 — Encargos futuros com Parcerias Público-Privadas (PPP)

O novo enquadramento das parcerias público-privadas (PPP) aprovado em 2012 teve como finalidade a introdução de uma análise de comportabilidade orçamental e a realização de análises de sensibilidade, com vista à verificação da sustentabilidade de cada parceria face a variações de procura e a alterações macroeconómicas, bem como uma análise custo-benefício e a elaboração de uma matriz de partilha de riscos, com uma clara identificação da tipologia de riscos assumidos por cada um dos parceiros, sempre que se prepare um novo projeto de parceria ([42]).

O universo de PPP manteve-se em 31 de dezembro de 2012 com 35 projetos, com a seguinte distribuição: 24 no setor dos transportes (22 rodoviárias e 2 ferroviárias), 10 no setor da saúde e 1 no setor da segurança e emergência, no valor total de € 19.329 M ([43]). O setor rodoviário continua a representar a maior parcela dos investimentos realizados, com um peso de 94 % no universo das parcerias em questão.

No final do ano de 2012, as PPP envolveram pagamentos líquidos que totalizaram € 1.067 M (€ 1.823 M em 2011) e representaram um desvio de 8 % face aos montantes orçamentados, tal como consta do quadro seguinte.

QUADRO 12

Pagamentos líquidos no exercício de 2012

(em milhões de euros)

Parcerias	2012			Execução 2011
	Previsão	Execução	% Desvio	
Rodoviárias	605	676	12%	1 521
Ferroviárias	10	17	74%	11
Saúde	327	326	0%	244
Segurança e Emergência	46	48	4%	47
Total	**987**	**1 067**	**8%**	**1 823**

Fonte: UTAP - Boletim Trimestral PPP – 4.º Trimestre de 2012.

Registou-se assim uma diminuição dos pagamentos líquidos (–41 %), face ao ano anterior devida, exclusivamente, à redução dos encargos líquidos com as concessões rodoviárias (–56 % face ao ano anterior). Esta variação foi influenciada pelos pagamentos extraordinários ocorridos em 2011, no valor total de € 878 M, relacionados com processos de reequilíbrio financeiro anteriormente negociados, mas cujo pagamento só ocorreu nesse ano.

Em 2012, os pagamentos extraordinários com as concessões rodoviárias totalizaram € 83 M, dos quais € 77 M efetuados pelo Estado e relacionados com os investimentos nos sistemas de cobrança de portagem nas concessões ex-SCUT, para efeitos da introdução de portagens. Os proveitos ascenderam a € 258 M ([44]), verificando-se que a taxa de cobertura desta receita em relação aos encargos brutos correntes (€ 851 M) foi de 30 % (20 % em 2011).

As concessões ferroviárias registaram um aumento de encargos em resultado do pagamento de indemnizações no âmbito do projeto de Alta Velocidade Ferroviária, no valor de € 12 M, cerca de 70 % do total dos pagamentos líquidos nesta área de parcerias.

Na área da saúde registou-se um aumento dos pagamentos suportados em 2012 de 34 % em relação ao ano anterior, devido à gradual entrada em funcionamento dos novos hospitais em regime de PPP, designadamente o Hospital de Loures e a Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Vila Franca de Xira.

O valor atualizado dos encargos brutos futuros do Estado em resultado dos contratos estabelecidos com os parceiros privados é estimado em € 26.875 M até 2041, o que representa cerca de 16,3 % do PIB previsto para 2012. Após considerar o valor dos proveitos previstos, o valor atualizado dos encargos líquidos é de € 15.455 M, aproximadamente 9,4 % do PIB para o corrente ano.

Estes valores poderão ser alterados em resultado das renegociações de contratos em curso.

Por último, refira-se que o Tribunal de Contas analisou os encargos com as PPP de 4 grandes unidades hospitalares (Hospital de Braga, Hospital de Vila Franca de Xira, Hospital de Cascais e Hospital de Loures, e ainda as PPP do Centro de Medicina Física e Reabilitação do Sul e do Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde) ([45]), tendo estimado encargos de cerca de € 10.445 M, considerando o prazo de 30 anos de execução para cada contrato.

ANEXO

QUADRO 13

Portugal — principais indicadores económicos

	Unidades	2009	2010	2011	2012
Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)					
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	168 529	172 859	171 126	165 107
Produto Interno Bruto	t.v. real, %	-2,9	1,9	-1,3	-3,2
Procura Interna	t.v. real, %	-3,3	1,8	-5,1	6,6
Consumo Privado	t.v. real, %	-2,3	2,5	-3,3	-5,4
Consumo Público	t.v. real, %	4,7	0,1	-5,0	-4,7
Formação Bruta de Capital Fixo	t.v. real, %	-8,6	-3,1	-10,5	-14,3
Exportações de bens e serviço	t.v. real, %	-10,9	10,2	6,9	3,2
Importações de bens e serviço	t.v. real, %	-10,0	8,0	-5,3	-6,6
Rendimento e Poupança (2)					
Rendimento Disponível dos Particulares	t.v. nominal, %	-0,4	3,0	-1,3	-0,9
Taxa de Poupança Interna	% PIB	9,4	9,8	10,6	14,1
Sociedades	% PIB	8,4	9,4	8,7	10,0
Particulares	% PIB.	10,9	10,2	9,1	11,6
Administrações Públicas	% do PIB	-6,9	-7,0	-4,9	-4,7
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho (2)					
Inflação (IPC)	t.v. média, %	-0,8	1,4	3,7	2,8
Deflator do PIB	t.v., %	0,9	0,6	0,5	-0,1
Remunerações Nominais por Trabalhador	t.v. anual, %	2,8	2,0	-0,7	-2,7
Custos Unitários do Trabalho	t.v. anual, %	3,1	-1,4	-0,7	-3,8
Mercado de Trabalho (2)					
População Ativa	Milhares	5 583	5 581	5 543	5 455
Emprego Total (tempo completo e parcial)	Milhares	5 054	4 978	4 837	4 532
Taxa de Atividade	% Pop. Total	52,5	52,5	52,1	60,5
Taxa de Desemprego	% Pop. Ativa	9,5	10,8	12,7	15,7
Finanças Públicas (3)					
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	-7,3	-7,0	-0,4	-2,0
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB (Dez)	83,7	94	108,2	124,1
Balança de Pagamentos (4)					
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-10,1	-9,4	-5,8	0,8
Balança Corrente	% PIB	-10,6	-10,6	-7,0	-1,5
Balança de Bens	% PIB	-10,6	-11,1	-8,3	-5,2
Balança de Serviços	% PIB	3,6	3,9	4,5	5,3
Balança de Capital	% PIB	0,8	1,1	1,2	2,3
Taxas de Juro (4)					
Taxa de Juro Euribor a 3 meses	Em % (Dezembro)	0,7	1,0	1,4	0,2
Taxa de Rendibilidade das OT e taxa fixa a 10 anos	Em % (Dezembro)	3,9	6,5	13,1	7,3
Taxas de Juro Bancárias					
Crédito a Sociedades não Financeiras	Em % (Dezembro)	3,3	5,2	6,5	5,7
Crédito a Particulares, Habitação	Em % (Dezembro)	2,0	3	4,3	3,4
Agregados de Crédito Bancário (4)					
Crédito ao Sector Não Monetário, excepto A.P.	t.v. hom. (Dez.)	4,9	6,4	0,1	-6,9
Crédito a Sociedades Não Financeiras	t.v. hom. (Dez.)	2,6	0,9	-3,4	-8,3
Crédito a Particulares	t.v. hom. (Dez.)	3,5	2,7	-1,3	-3,7
Índice de Cotação de Ações (PSI-20) (4)	t.v. hom. (Dez.)	33,7	-10,4	-27,6	2,9

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

(1) Fonte: INE - Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2013.

(2) Fonte: Banco de Portugal - Relatório Anual 2013.

(3) Fonte: INE - Reporte dos défices excessivos, setembro de 2013.

(4) Fonte: Banco de Portugal - Boletim Estatístico, novembro de 2013.

([1]) Os multiplicadores medem a resposta do produto induzida por alterações numa determinada variável orçamental.
([2]) FMI — *World Economic Outlook: Box 1.1. Are We Underestimating Short-Term Fiscal Multipliers?*, outubro de 2012.
([3]) A pesquisa abrangeu dados relativos às maiores economias avançadas incluídas no G20 e aos países da União Europeia com previsões disponíveis.
([4]) Esta relação significa que as medidas de consolidação orçamental tendem a traduzir-se numa redução entre € 0,9 e € 1,7 do produto por cada euro de aumento da receita ou de redução da despesa.
([5]) Banco de Portugal – *Boletim Económico da Primavera*, 2013, página 52.
([6]) A primeira alteração ao OE 2012 foi operada pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio.
([7]) A segunda alteração ao OE 2012, consubstanciada na Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, não possui um relatório autónomo pelo que se considerou que a informação correspondente era a explicitada no ROE 2013.
([8]) No âmbito da sexta avaliação do PAEF, em dezembro de 2012, a medida foi considerada como "observada".
([9]) O ROE 2013 também apresenta esta análise de sensibilidade aos pressupostos de enquadramento internacional.

(10) De acordo com a informação constante do ROE 2012, a procura externa relevante foi calculada com base nas previsões do crescimento real das importações de 12 países que representavam mais de 80% das exportações.
(11) O ROE 2012 indica esta medida como substituta da medida de desvalorização fiscal, direcionada para a competitividade da economia através da redução dos custos unitários do trabalho.
(12) Segundo o ROE 2012, os desvios na execução orçamental no primeiro semestre de 2011 revelaram-se superiores aos reportados no DEO 2011/2015, devido à atualização da informação relativa às empresas públicas e à administração regional e local, implicando um esforço de consolidação superior em 2012.
(13) Banco de Portugal – *Boletim Económico da Primavera*, 2013, página 52.
(14) Recorde-se que o cenário macroeconómico do OE 2011 também apontava para uma redução de 8,8% no consumo público, tendo-se verificado um decréscimo de menos de metade (–4,3%).
(15) Os valores definitivos para o ano de 2011 foram apresentados na notificação do Procedimento de Défices Excessivos de setembro de 2003, com o défice a reduzir-se em 0,1 p.p. para 4,3% face ao anterior procedimento de défices excessivos.
(16) Recapitalização da CGD (0,5% do PIB); re-routing da operação Sagestamo, SGPS (0,5%); imparidades BPN (0,1%); e concessão da ANA (0,5%).
(17) Lei n.º 37/2013, de 14 de junho – esta alteração visou, entre outras situações, a transposição, para a ordem jurídica interna, da Diretiva n.º 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados Membros.
(18) FMI — *World Economic Outlook*, outubro de 2013.
(19) FMI — *World Economic Outlook*, outubro de 2013.
(20) FMI — *World Economic Outlook*, outubro de 2013.
(21) AMECO, abril de 2013.
(22) INE – *Estatísticas do emprego*, 4.º trimestre de 2012.
(23) Banco de Portugal – "Relatório do Conselho de Administração: A Economia Portuguesa em 2012", maio de 2013.
(24) Estas medidas representam um esforço de 5,3% do PIB (€ 9.042,6 M), face à estimativa de execução orçamental para o ano de 2011. A diferença refere-se ao congelamento salarial e das pensões (€ 968 M) e à Lei de Programação Militar (€ 340,3 M).
(25) Pensão mensal superior a € 485 M em vez de ser acima de € 728 M.
(26) De acordo com a informação da Síntese Estatística do Emprego Público (SIEP), divulgada em 14 de agosto de 2013, o número de trabalhadores das Administrações Públicas regista uma redução anual de 4,5%, em 2012, que representa uma redução líquida anual de cerca de 28 mil trabalhadores.
(27) EUROPOP2010.
(28) Rácio entre a população com menos de 15 anos e mais de 65 anos em percentagem da população com idade compreendida entre os 15 e 65 anos.
(29) Comissão Europeia, "2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)", maio de 2012. Trata-se do estudo mais recente sobre as projeções demográficas e o seu impacto nas contas públicas. Daí que volte a ser utilizado neste Parecer sobre a CGE.
(30) Não estão diretamente relacionadas com o envelhecimento da população, dependendo da evolução demográfica.
(31) Depois da Grécia, Luxemburgo, Letónia e Espanha.
(32) Na projeção das pensões foi considerada a redução de 5% em média das remunerações dos funcionários públicos em 2011 e a suspensão da regra de atualização das pensões, enquanto nas despesas com educação foi considerado a redução em média de 5% das remunerações dos funcionários públicos em 2011 e o congelamento dos subsídios de férias e de Natal em 2012.
(33) INE — *Contas Nacionais Trimestrais*, setembro de 2013.
(34) O aumento verificado em despesas em educação nos anos de 2009 e de 2010 poderá, em parte, ser explicado pela despesa de investimento realizado pela empresa Parque Escolar na modernização das escolas do ensino secundário.
(35) INE — *Contas Nacionais Trimestrais*, setembro de 2013.
(36) Bruegel – *EU–IMF assistance to euro-area countries: an early assessment*, maio de 2013.
(37) Aprovado pelo Regulamento (UE) n.º 549/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio.
(38) CFP – "Relatório n.º 5/2013 — Análise da conta das Administrações Públicas no 1.º trimestre de 2013", julho de 2013.
(39) Banco de Portugal – Suplemento Estatístico de setembro de 2013.
(40) Administração Central: € 24.502 M e Administração Regional e Local: € 723 M.
(41) Dados disponibilizados pela DGTF sobre as necessidades de financiamento em 31 de dezembro de 2012.
(42) Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.
(43) Fonte: Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) — "Boletim Trimestral PPP" — 4.º Trimestre de 2012.
(44) A receita total proveniente da cobrança de portagem em nove PPP do setor rodoviário pertence à EP.
(45) Cfr. Relatório n.º 18/2013 — 2.ª Secção — Encargos do Estado com PPP na Saúde, aprovado pelo Tribunal de Contas em 11 de julho de 2013 e disponível em www.tcontas.pt.

PARTE B

A Conta Geral do Estado

2 — Orçamento do Estado

2.1 — Alterações ao orçamento dos serviços integrados

O quadro seguinte sintetiza as alterações orçamentais na receita e na despesa dos serviços integrados, segundo a classificação económica e a natureza das alterações.

QUADRO 1

Serviços integrados — alterações de natureza económica

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações						Orçamento final
		Créditos especiais	Dotação provisional	Orçamento retificativo	Outras	Total		
						Em valor	Em %	
Receitas correntes	**38 663**	**275**		**-198**		**78**	**0,2**	**38 741**
Impostos diretos	14 338	-		111		111	0,8	14 449
Impostos indiretos	20 995	2		-309		-307	-1,5	20 688
Contribuições p/ a Seg Social, CGA e ADSE	530	2		-		2	0,3	531
Taxas, multas e outras penalidades	674	31		-		31	4,5	705
Rendimentos da propriedade	458	-		-		-	-	458
Transferências correntes	957	186		-		186	19,4	1 143
Venda de bens e serviços correntes	407	42		-		42	10,3	449
Outras receitas correntes	304	14		-		14	4,5	318
Receitas de capital	**1 835**	**3 005**		**3 565**		**6 570**	**358,0**	**8 406**
Venda de bens de investimento	97	-		-		-	-	97
Transferências de capital	110	5		2 693		2 698	2 464,0	2 808
Ativos financeiros	1 625	3 000		-		3 000	184,6	4 625
Outras receitas de capital	4	-		872		872	21 019,7	876
Outras receitas	**406**	**682**		**-**		**682**	**168,2**	**1 088**
Recursos próprios comunitários	170	-		-		-	-	170
Reposições não abatidas nos pagamentos	70	9		-		9	13,2	79
Saldo da gerência anterior	166	673		-		673	406,7	839
(1) Receita sem passivos financeiros	**40 904**	**3 963**		**3 367**		**7 331**	**17,9**	**48 234**
Passivos financeiros	147 671	-		6 026		6 026	4,1	153 698
Total da receita	**188 575**	**3 963**		**9 394**		**13 357**	**7,1**	**201 932**

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações						Orçamento final
		Créditos especiais	Dotação provisional	Orçamento retificativo	Outras	Total		
						Em valor	Em %	
Despesas correntes	**44 251**	**318**	**-**	**2 955**	**-126**	**3 147**	**7,1**	**47 399**
Despesas com pessoal	8 813	37	-	-90	-120	-173	-2,0	8 640
Aquisição de bens e serviços	1 901	106	-	-	30	136	7,1	2 037
Juros e outros encargos	8 014	-	-	-684	24	-659	-8,2	7 354
Transferências correntes	24 346	67	510	3 729	-270	4 036	16,6	28 382
Subsídios	304	-	-	-	-30	-30	-9,8	274
Outras despesas correntes	873	109	-510	-	239	-162	-18,6	711
Despesas de capital	**22 074**	**3 645**	**-**	**6 439**	**71**	**10 155**	**46,0**	**32 229**
Aquisição de bens de capital	509	38	-	-	293	331	65,0	840
Transferências de capital	3 728	3 606	18	101	-28	3 698	99,2	7 426
Ativos financeiros	17 827	-	-	6 338	-256	6 082	34,1	23 909
Outras despesas de capital	10	-	-18	-	62	44	448,3	54
(2) Despesas sem passivos financeiros	**66 325**	**3 963**	**-**	**9 394**	**-55**	**13 302**	**20,1**	**79 628**
Passivos financeiros	122 250	-	-	-	-	-	-	122 250
Total da despesa	**188 575**	**3 963**	**-**	**9 394**	**-55**	**13 302**	**7,1**	**201 878**
(3) Saldo sem passivos financeiros (1)-(2)	**-25 421**	**-**	**-**	**-6 026**	**55**	**-5 972**	**23,5**	**-31 393**

Fonte: SIGO – Sistema de informação para a gestão orçamental.

O montante inicial das receitas previstas no OE, € 188.575 M, foi durante a execução orçamental elevado em € 13.357 M (7,1 %), em resultado das alterações à lei do OE aprovadas na Assembleia da República ([1]) (€ 9.394 M) e da abertura de créditos especiais pelo Governo (€ 3.963 M), totalizando, no final, € 201.932 M. Relativamente às despesas, com o mesmo limite inicial e valores relativos às alterações à lei do OE e aos créditos especiais observados na receita, verificou-se uma redução adicional, pelo Governo, em € 55 M ([2]), ascendendo no final a (€ 201.878 M).

Excluindo *passivos financeiros*, as alterações orçamentais aumentaram a previsão das receitas em € 7.331 M e as dotações para despesas em € 13.302 M, agravando, assim, o défice inicialmente previsto em € 5.972 M (23,5 %).

As alterações à lei do OE aumentaram a receita proveniente de *passivos financeiros* em € 6.026 M, para contrapartida, essencialmente, do reforço das dotações da despesa de *ativos financeiros* [€ 6.338 M, dos quais: € 3.000 M, em dotações que não tiveram execução, destinadas a aquisição de créditos pelo Estado ao setor bancário (cessão de créditos elegíveis) detidos sobre municípios (€ 2.057 M), entidades públicas reclassificadas (€ 723 M) e hospitais empresarializados (€ 220 M); € 1.000 M para aumento de capital da CGD; € 804 M para participação no Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira; € 1.073 M para empréstimos às regiões autónomas ([3]) e € 357 M para empréstimos a entidades públicas reclassificadas].

Em resultado também de alterações à lei do OE, foi aumentada a receita efetiva em € 3.367 M, devido ao aumento na previsão da receita não fiscal, proveniente do fundo de pensões dos bancários (€ 2.693 M), concessão de serviço público aeroportuário (€ 600 M) e leilão da quarta geração de comunicações móveis (€ 272 M), que superou o decréscimo no conjunto da receita fiscal (€ – 198 M), resultante de alterações de sinal contrário na previsão de impostos diretos (€ 111 M) e indiretos (€ – 309 M).

Na despesa, as alterações à lei do OE reforçaram ainda as dotações de transferências para: Serviço Nacional de Saúde (€ 2.132 M); segurança social (€ 1.379 M) ([4]); Caixa Geral de Aposentações (€ 220 M); e para regularização de responsabilidades financeiras em PPP dos setores rodoviário (€ 59 M) e ferroviário (€ 30 M). Foi reduzida a dotação para *juros e outros encargos* em € 684 M, em resultado da diminuição dos encargos com os mecanismos de apoio financeiro ([5]), e com certificados de aforro e certificados e bilhetes do tesouro. Também a dotação para *despesas com pessoal* foi reduzida em € 90 M ([6]).

No tocante às alterações autorizadas pelo Governo, relativamente à receita destacam-se as resultantes da abertura de créditos especiais originadas por *ativos financeiros* (€ 3.000 M, de receitas de reprivatizações a transferir para o FRDP) e *saldo da gerência anterior* (€ 673 M, dos quais € 600 M referentes a receita da reprivatização da EDP recebida em 2011 e transferida para o FRDP em 2012).

A dotação provisional, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis, voltou a ser significativamente utilizada (€ 528 M) para reforçar diversas dotações suborçamentadas, o que revela desrespeito pelo princípio da especificação e a sua utilização indevida.

Na sua resposta, a Ministra de Estado e das Finanças refere que: *"A dotação provisional é um instrumento de gestão orçamental disponível para fazer face a situações imprevisíveis. A situação económica e financeira que temos vivido nos últimos anos tem conduzido a um aumento de incerteza e, consequentemente, à necessidade de uma gestão orçamental mais exigente. É intenção do Governo, através das ferramentas disponíveis, nomeadamente ao nível da gestão flexível ao nível do programa orçamental, garantir que a dotação provisional seja utilizada apenas para os fins específicos que estão inscritos na Lei de Enquadramento Orçamental."*

A DGO, na sua resposta, refere, sobre a utilização da dotação provisional: *"[...] que inclui situações que não configuram tratar-se de "suborçamentações", atentas as características dos reforços descritos no relatório da CGE 2012, páginas 99 e 100"*. A análise das situações elencadas nas referidas págs. 99 e 100 corrobora a utilização da dotação provisional para reforço de dotações suborçamentadas a que o Tribunal se refere.

Quanto à despesa, através da abertura de créditos especiais, utilização da dotação provisional e transferências no âmbito da "gestão flexível" e PREMAC, salientam-se os reforços nas dotações para *transferências de capital* [€ 3.597 M ([7])], e *correntes* (€ 307 M) ([8]).

O quadro seguinte evidencia as alterações orçamentais da despesa por departamento ministerial.

QUADRO 2

Serviços integrados — alterações por orgânica (despesa)

(em milhões de euros)

Departamento ministerial	Orçamento inicial	Alterações orçamentais						Orçamento final
		Créditos especiais	Dotação provisional	Orçamento retificativo	Outras	Total		
						Em valor	Em %	
Encargos Gerais do Estado	2 832	-	5	2	-	7	0,3	2 839
Presidência do Conselho de Ministros	275	5	-	-	-7	-2	-0,6	274
Finanças (exceto Passivos Financeiros)	35 912	3 704	-378	5 874	220	9 420	26,2	45 332
Negócios Estrangeiros	316	24	-	-	-2	22	7,1	338

(em milhões de euros)

Departamento ministerial	Orçamento inicial	Alterações orçamentais						Orçamento final
		Créditos especiais	Dotação provisional	Orçamento retificativo	Outras	Total		
						Em valor	Em %	
Defesa Nacional	2 053	22	-	-	-0	22	1,1	2 074
Administração Interna	1 903	9	-	-	0	9	0,5	1 912
Justiça	1 185	26	-	-	-	26	2,2	1 212
Economia e do Emprego	238	5	26	-	-1	30	12,6	268
Agricultura, Mar, Ambiente e Orden. Território	595	12	25	7	-40	4	0,7	599
Saúde	7 633	8	65	2 132	-	2 205	28,9	9 837
Educação e Ciência	6 889	146	9	-	-3	153	2,2	7 042
Solidariedade e Segurança Social	6 494	1	248	1 379	-223	1 405	21,6	7 899
Despesa efetiva	**66 325**	**3 963**	**-**	**9 394**	**-55**	**13 302**	**20,1**	**79 628**
Min. Finanças - Passivos Financeiros	122 250	-	-	-	-	-	-	122 250
Total da despesa	**188 575**	**3 963**	**-**	**9 394**	**-55**	**13 302**	**7,1**	**201 878**

Por departamento ministerial destacam-se os reforços das dotações dos Ministérios: das Finanças (para *ativos financeiros*, transferências para a CGA e PPP dos setores rodoviário e ferroviário); Saúde (transferências para o SNS); e da Solidariedade e Segurança Social (para cobertura de encargos com pensões).

2.2 — Alterações aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos

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

QUADRO 3

Serviços e fundos autónomos — alterações de natureza económica

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais		Orçamento final
		Em valor	Em %	
Receitas correntes	**23 992**	**3 287**	**13,7**	**27 279**
Impostos diretos	20	3	15,2	23
Impostos indiretos	1 078	40	3,7	1 118
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	3 470	81	2,3	3 551
Taxas, multas e outras penalidades	1 732	60	3,5	1 792
Rendimentos da propriedade	402	43	10,8	445
Transferências correntes (excluindo de SFA)	15 759	2 740	17,4	18 499
Venda de bens e serviços correntes	1 403	183	13,1	1 587
Outras receitas correntes	128	136	106,1	265
Receitas de capital	**4 585**	**3 304**	**72,1**	**7 890**
Venda de bens de investimento	52	-10	-19,8	42
Transferências de capital (excluindo de SFA)	4 004	3 229	80,6	7 233
Ativos financeiros (excluindo títulos e empréstimos curto prazo)	491	77	15,6	567
Outras receitas de capital	12	-8	-65,0	4
Outras receitas (Reposições não abatidas nos pagamentos)	27	17	62,3	44
Receita efetiva, excluindo:	**28 577**	**6 592**	**23,1**	**35 168**
Passivos financeiros	3 284	1 440	43,9	4 725
Saldo da gerência anterior	324	2 751	848,1	3 075
Ativos financeiros em títulos e empréstimos a curto prazo	3 176	7	0,2	3 183
Transferências correntes de SFA	144	548	381,4	691
Transferências de capital de SFA	90	7	7,9	97
Receita total	**35 595**	**11 344**	**31,9**	**46 939**
Despesas correntes	**23 752**	**3 488**	**14,7**	**27 240**
Despesas com pessoal	3 282	58	1,8	3 340
Aquisição de bens e serviços	8 493	3 000	35,3	11 492
Juros e outros encargos	1 147	230	20,1	1 377
Transferências correntes (excl. para SFA)	9 637	237	2,5	9 875
Subsídios	649	38	5,8	687
Outras despesas correntes	543	-75	-13,8	468
Despesas de capital	**3 796**	**742**	**19,5**	**4 538**
Aquisição de bens de capital	2 248	81	3,6	2 330
Transferências de capital (excl. para SFA)	759	56	7,4	815
Ativos financeiros (excluindo títulos e empréstimos de curto prazo)	768	607	79,0	1 375
Outras despesas de capital	20	-2	-10,1	18

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais		Orçamento final
		Em valor	Em %	
Despesa efetiva, excluindo:	**27 547**	**4 230**	**15,4**	**31 777**
Passivos financeiros	3 646	3 811	104,5	7 457
Ativos financeiros em títulos empréstimos de curto prazo	3 760	164	4,4	3 924
Transferências correntes para SFA	143	564	395,7	707
Transferências de capital para SFA	90	8	8,8	98
Despesa total	**35 186**	**8 777**	**24,9**	**43 963**
Saldo efetivo	**1 030**	**2 361**	**229,3**	**3 391**

Com as exclusões referenciadas no quadro, as receitas inicialmente previstas tiveram um acréscimo de € 6.592 M (23,1 %), superior ao das despesas efetivas, que se situou em € 4.230 M (15,4 %), tendo aumentado o saldo orçamental positivo inicialmente fixado para o subsetor de € 1.030 M para € 3.391 M (€ +2.361 M, 229,3 %).

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

♦ *Transferências de capital*, € 3.229 M, o que representa um acréscimo de 80,6 % em relação ao valor inicialmente orçamentado (€ 4.004 M), essencialmente pelos acréscimos no FRDP (€ 3.000 M), CGA (€ 107 M) e Metropolitano de Lisboa (€ 49 M);

♦ *Saldos da gerência anterior*, € 2.751 M (848,1 %), destacando-se as alterações orçamentais por integrações de saldos efetuadas pelo IAPMEI (€ 362 M), Instituto do Turismo de Portugal (€ 316 M), IFAP (€ 247 M), Autoridade Nacional das Comunicações-ICP (€ 131 M), Parque Escolar (€ 128 M) e IEFP (€ 104 M);

♦ *Transferências correntes*, € 2.740 M (17,4 %), das quais, € 2.240 M na ACSS, € 254 M na CGA e € 128 M no IFAP;

♦ As dotações com a classificação económica *passivos financeiros* aumentaram € 1.440 M, dos quais € 814 referentes à Parvalorem, € 286 M à Parups e € 150 M à Refer.

Do lado da despesa (excluindo as transferências para SFA), os principais reforços verificaram-se nas dotações de classificação económica:

♦ *Aquisição de bens e serviços*, € 3.000 (35,3 %), salientando-se os SFA do Ministério da Saúde com € 2.704 M ([9]) e do Ministério da Educação e Ciência com € 105 M;

♦ *Ativos financeiros* (exceto *títulos* e *empréstimos a curto prazo*), € 607 M (79,0 %), referentes essencialmente aos acréscimos do Ministério das Finanças (€ 436 M da Parvalorem e € 7 M da Parups) e do Ministério da Economia e do Emprego (€ 117 M do IAPMEI e € 37 M do Instituto do Turismo de Portugal);

♦ *Juros e outros encargos*, € 230 M (20,1 %), destacando-se os aumentos da Parups (€ 74 M), Parvalorem (€ 56 M), Metropolitano de Lisboa (€ 70 M) e Metro do Porto (€ 44);

♦ As dotações com a classificação económica *passivos financeiros* aumentaram € 3.811 M, dos quais € 3.000 M referentes ao FRDP, para amortização de dívida pública. Relativamente à Parvalorem e à Parups, foi constituída uma dotação ([10]) totalizando € 471 M (da qual foram utilizados € 400 M) para reembolso de parte dos empréstimos da CGD ao BPN.

3 — A execução orçamental (CGE)

3.1 — Síntese da CGE

Neste ponto faz-se a síntese da execução orçamental da administração central — serviços integrados e serviços e fundos autónomos, evidenciada na CGE de 2012, discriminada nos mapas I a IX (artigos 75.º, n.º 2 e 32.º da LEO). Para o efeito deste ponto relevam o mapa I — receita dos serviços integrados, por classificação económica; o mapa IV — despesa dos serviços integrados, por classificação económica; o mapa VI — receita dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica; e o mapa IX — despesas dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica, e o relatório da CGE.

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

3.1.1 — Serviços integrados

O quadro seguinte faz a síntese dos mapas I e IV da CGE de 2012.

QUADRO 4

Execução orçamental dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Receitas	2011	2012		Despesas	2011	2012	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	**37 829**	**38 741**	**35 541**	**Despesas correntes**	**45 575**	**47 399**	**45 948**
Impostos diretos	15 047	14 449	13 634	Despesas com pessoal	10 294	8 640	8 438
IRS	9 831	9 540	9 086	Aquisição de bens e serviços	1 817	2 037	1 650
IRC	5 168	4 859	4 281	Juros e outros encargos	6 039	7 354	6 874
Outros	48	50	268	Transferências correntes	26 288	28 382	28 228
Impostos indiretos	19 312	20 688	18 407	Administração central	14 835	16 124	16 067
IVA	13 052	14 503	12 800	Segurança social	6 764	7 977	7 967
ISP	2 305	2 261	2 116	Outras	4 689	4 281	4 194
Imposto do selo	1 483	1 397	1 358	Outras	1 137	985	758
Imp. sobre consumo tabaco	1 447	1 483	1 354	**Despesas de capital**	**11 531**	**32 229**	**17 400**
Outros	1 026	1 044	779	(sem passivos financeiros)			
Outras	3 470	3 604	3 500	Aquisição de bens de capital	432	840	660

(em milhões de euros)

Receitas	2011	2012		Despesas	2011	2012	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas de capital (sem passivos financeiros)	**5 550**	**8 406**	**6 607**	Transferências de capital	2 706	7 426	4 895
				Administração central	382	5 922	3 440
Transferências de capital	3 319	2 808	2 847	Administração regional e local	1 368	1 305	1 283
Ativos financeiros	2 146	4 625	2 672	Outras	956	199	172
Outras	85	973	1 088	Ativos financeiros	8 380	23 909	11 810
Outras receitas	450	1 088	398	Outras despesas de capital	14	54	35
Passivos financeiros	114 862	153 698	112 079	Passivos financeiros	101 585	122 250	91 276
Total	**158 691**	**201 932**	**154 624**	**Total**	**158 691**	**201 878**	**154 624**

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

A execução orçamental dos serviços integrados mereceu no relatório da CGE várias considerações analíticas ([11]), das quais se destacam:

"A receita efetiva final veio a situar-se abaixo do objetivo em 2.776,3 M€ decorrente, essencialmente, do comportamento negativo da receita fiscal do Estado mais forte do que o esperado.

♦ *Para o comportamento da receita fiscal, os impostos diretos contribuíram com uma diminuição de 1.413,3 M€, sendo de destacar: O decréscimo registado no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) (– 745,5 M€, representando uma variação homóloga negativa de 7,6 %) justificado, principalmente, pela não cobrança da sobretaxa extraordinária em sede deste imposto (790 M€, em 2011), e pela inexistência de retenções na fonte de IRS sobre o subsídio de Natal dos funcionários públicos, pensionistas e reformados, devido à sua suspensão; A diminuição de 887,1 M€ (– 17,2 %) na cobrança do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), face ao período homólogo, em resultado do efeito conjugado da diminuição da receita bruta e do aumento do valor dos reembolsos pagos; O aumento nos outros impostos diretos na ordem dos 218,7 M€, para o qual contribuiu essencialmente a receita proveniente do RERT III.*

♦ *Por sua vez, a cobrança dos impostos indiretos registou uma quebra de 905,3 M€, maioritariamente explicada pelas seguintes variações em alguns dos tributos que compõem esse capítulo da receita: Redução em 264,6 M€ (– 42,2 %) da cobrança obtida através do Imposto sobre Veículos (ISV), por efeito da quebra nas vendas de veículos; Diminuição de 251,5 M€ (– 1,9 %) na receita do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), refletindo, essencialmente, as transferências para o financiamento do Programa de Emergência Social (PES) e do Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE); Redução em 189,9 M€ (– 8,2 %) na receita arrecadada pelo Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP); Decréscimo de 124,7 M€ (– 8,4 %) na receita do Imposto do Selo (IS), causada pela diminuição das operações financeiras em 2012.*

A despesa efetiva registou um acréscimo de 0,1 % relativamente a 2011, tendo a despesa primária evidenciado um decréscimo de 1,8 %. A evolução das componentes da despesa foi:

♦ *Despesa com pessoal (– 18 %) — Aplicação da medida de suspensão dos subsídios de férias e de Natal prevista no artigo 21.º da lei do OE/2012 e redução dos quantitativos de pessoal dos serviços da administração direta do Estado;*

♦ *Juros e outros encargos (+13,8 %) — Para esta variação contribuiu sobretudo o efeito-volume associado ao aumento do* stock *da dívida, no montante de 789,2 M€, situando-se a taxa de juro nos níveis de 2011 (3,7 %);*

♦ *Transferências correntes (+7,5 %) — a variação evidencia as transferências que se destinaram a: Regularizar pagamentos em atraso no âmbito do programa de regularização de dívidas da saúde do SNS por via do reforço extraordinário (1.932 M€); para a Segurança Social, no sentido de: Assegurar o equilíbrio do Orçamento — transferência adicional de 856,6 M€; Garantir o financiamento do regime de segurança social substitutivo do setor bancário na sequência da transferência da titularidade de ativos dos fundos de pensões das instituições de crédito para o Estado, que representou um acréscimo de financiamento do Estado de 515,8 M€; Em sentido inverso merecem referência: o financiamento de carácter regula do SNS (– 486,1 M€); Ensino Superior e respetivos serviços de ação social (– 236,4 M€); Administração Local no âmbito da respetiva lei de finanças (– 144 M€).*

♦ *A despesa de capital apresentou uma redução (– 10,4 %) que resulta principalmente da variação: Nas transferências de capital (– 21,4 %), em resultado da base de comparação — a execução de 2011 — estar influenciada por um pagamento significativo de 848,8 M€, associado à regularização de responsabilidades financeiras na área das infraestruturas. Este efeito foi em parte absorvido pela transferência extraordinária do OE em 2012 de 348 M€, para a Rádio Televisão Portuguesa, destinada à amortização de passivos financeiros; Embora de efeito contrário, referência para o incremento da aquisição de bens de capital (+52,7 %), do pagamento extraordinário, no montante de 286 M€ ...dos terrenos do Aeroporto de Lisboa.*

As aplicações financeiras líquidas de reembolsos apresentaram em 2012 um acréscimo de 4,5 mil M€ relacionado sobretudo com: Subscrição de instrumentos de capital contingente ("CoCos") a favor do Banco Comercial Português SA (3 mil M€) e Banco Português de Investimento, SA (1,5 mil M€); Participação Portuguesa no Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira no valor de 803 M€".

3.1.2 — Serviços e fundos autónomos

O quadro seguinte faz a síntese dos mapas VI e IX da CGE de 2012.

QUADRO 5

Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)

Receitas	2011	2012		Despesas	2011	2012	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	**26 882**	**27 970**	**26 329**	**Despesas correntes**	**26 765**	**27 947**	**25 631**
Impostos diretos e indiretos	375	1 140	1 043	Despesas com pessoal	2 863	3 340	3 065
Contribuições p/ a CGA	3 934	3 551	3 353	Aquisição de bens e serviços	8 453	11 492	10 365
Taxas, multas e outras penalidades	1 328	1 792	1 565	Transferências correntes	14 887	10 582	10 326

(em milhões de euros)

Receitas	2011	2012		Despesas	2011	2012	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Transferências correntes	20 355	19 190	18 645	Administração central	4 857	1 211	1 128
Administração central	18 901	16 812	16 727	Famílias	9 211	8 571	8 529
Outras	1 453	2 378	1 918	Outras	819	800	669
Outras	891	2 297	1 722	Subsídios	477	687	498
				Outras	85	1 845	1 377
Receitas de capital (sem passivos financeiros)	**4 401**	**11 126**	**7 939**	**Despesas de capital** (sem passivos financeiros)	**5 217**	**8 560**	**6 235**
Venda de bens de investimento	17	42	10	Aquisição de bens de capital	335	2 330	1 754
Transferências de capital	1 750	7 330	5 335	Transferências de capital	1 058	913	711
Administração central	428	5 415	3 521	Administração central	84	191	167
Outras	1 322	1 915	1 814	Empresas	525	348	255
Ativos financeiros	2 633	3 750	2 592	Outras	449	375	289
Outras	0	4	1	Ativos financeiros	3 822	5 299	3 767
Outras receitas	**3 403**	**3 119**	**3 124**	Outras	2	18	3
Passivos financeiros	90	4 725	4 021	Passivos financeiros	81	7 457	5 406
Total	**34 776**	**46 939**	**41 412**	**Total**	**32 064**	**43 963**	**37 271**

Fonte: CGE/2011: Mapas VI e IX; CGE/2012: Mapas VI e IX, Mapa 26 e Quadro 62.

Da análise feita no relatório da CGE à execução orçamental dos SFA ([12]) destaca-se:

"O universo do subsetor dos SFA alterou-se face a 2011", designadamente pela *"reclassificação na Administração Central de 53 Entidades Públicas as quais passaram a integrar o subsetor dos SFA, designadas Entidade Públicas Reclassificadas (EPR).*

O saldo global de 2012 do subsetor dos SFA situou-se acima do saldo subjacente à segunda alteração ao OE 2012 em 1.046,6 M€. Este resultado é explicado pela evolução favorável da despesa efetiva (– 5,8 %) compensado o desvio negativo observado na receita efetiva (– 2,2 %).

O desvio da despesa efetiva, face ao objetivo 2012 (– 1.691,6 M€) é explicado sobretudo pelo comportamento da despesa corrente explicado pela poupança em despesas com pessoal e na aquisição de bens e serviços devido à não concretização até final do ano da totalidade do pagamento de dívidas de anos anteriores do SNS (432 M€), o menor volume de transferências para serviços integrados e de subsídios co-financiados pelo Fundo Social Europeu bem como encargos com pensões inferior ao estimado. Merece ainda referência a execução inferior ao previsto da despesa de investimento executada pelas EPR (– 488,2 M€).

A variação negativa da receita efetiva (– 644,9 M€) reflete essencialmente a evolução da receita corrente, justificada pelo grau de cobrança de receita própria relativas a taxas e venda de bens e serviços, desvio em 378,1 M€ e a receita referente a quotizações e contribuições cobradas pela CGA (– 117,2 M€), esta última decorrente da redução do número de subscritores ativos ter sido superior ao previsto e o não recebimento dos encargos da responsabilidade de outras entidades. Contribui ainda para a evolução da receita proveniente da Segurança Social, no âmbito do Fundo Social Europeu (– 280 M€)".

3.2 — Receita

No Relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado no domínio das receitas examinando, designadamente, o cumprimento da LEO e a demais legislação relativa à atividade financeira e comparando as receitas orçamentadas com as efetivamente realizadas ([13]).

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 ([14]) que elencam, *inter alia,* os diversos tipos de operações extra orçamentais. A aplicação desses códigos é, pois, extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados pelos serviços da administração central obrigando à contabilização, em operações extra orçamentais, dos fluxos financeiros que não tenham natureza orçamental ([15]).

A receita da administração central inclui as receitas dos serviços integrados (SI) que são registadas no sistema de gestão de receitas (SGR) e as receitas dos serviços e fundos autónomos (SFA) que são reportadas no sistema de informação de gestão orçamental (SIGO). Em 2012 os SFA integram as entidades públicas reclassificadas (EPR) ([16]).

Segundo a CGE de 2012, a receita dos SI ([17]) totaliza € 157.108 M ([18]), entre receitas orçamentais (€ 154.624 M) e extra orçamentais ([19]) (€ 2.483 M), enquanto a receita dos SFA ([20]) totaliza € 41.412 M de receitas orçamentais ([21]).

Um dos objetivos do Tribunal para o triénio de 2011 a 2013 consiste em intensificar o controlo da receita quanto à aplicação dos princípios e regras orçamentais e quanto à legalidade e equidade dos sistemas tributários, incluindo os resultados do combate à fraude e à evasão fiscais. No âmbito do presente Parecer, as ações realizadas para prossecução desse objetivo centraram-se:

- ♦ Na receita dos serviços integrados — *vide 3.2.1;*
- ♦ Na receita dos serviços e fundos autónomos — *vide 3.2.2;*
- ♦ Na receita fiscal proveniente do combate à fraude e à evasão, através do exame do cumprimento da norma de consolidação orçamental que obriga à apresentação de um relatório do Governo sobre a evolução desse combate no qual releve a correspondente receita — *vide 3.2.3;*
- ♦ Na receita fiscal decorrente da inspeção tributária e aduaneira, através do exame da fiabilidade da informação reportada sobre os resultados da ação inspetiva realizada — *vide 3.2.4;*
- ♦ Na receita obtida por cobrança coerciva, através do exame da fiabilidade da informação reportada e da correção entretanto efetuada às deficiências que motivaram anteriores recomendações do Tribunal — *vide 3.2.5;*
- ♦ Na receita de IRS obtida por cobrança voluntária ([22]) e na receita de IVA autoliquidado, através do exame dos respetivos sistemas de gestão e controlo face à importância dessas receitas para a execução orçamental — *vide 3.2.6. e 3.2.7.*

A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer ([23]) que envolveram revisões analíticas, formulação de questionários e apreciação das respostas dos serviços responsáveis, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e, em certos casos, revisão de operações contabilísticas. Tal como em anos anteriores, o exame da contabilização das receitas da administração central inscritas na CGE (que é desenvolvido nos pontos seguintes) pôs em evidência casos relevantes de:

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

Os principais casos de incumprimento de princípios orçamentais são apresentados no quadro seguinte ([24]).

QUADRO 6

Principais casos de deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais

(em euros)

Princípios	Âmbito	Situações	Valor
Anualidade, Unidade e Universalidade, Não compensação, Não consignação e Especificação	**Receita Orçamental**	IVA - Receita afeta à Segurança Social	891 894 979,54
		Contribuição de Serviço Rodoviário afeta às Estradas de Portugal	514 076 271,00
		IRS - Receita afeta aos municípios (participação variável)	377 222 986,00
		Receita Fiscal afeta à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	160 578 942,25
		Contribuição para o Audiovisual afeta à RTP	144 335 149,50
		Receita Fiscal afeta ao Instituto de Turismo de Portugal	125 528 136,05
		Receita Fiscal afeta ao Instituto Nacional de Emergência Médica	78 533 040,67
		Receita Fiscal afeta ao Fundo de Estabilização Tributário	41 060 565,78
		Receita Fiscal afeta a outros serviços da administração central	146 294 641,57
		Subtotal - Receita Orçamental	**2 479 524 712,36**
	Receita de Operações Extraorçamentais	Receita de Serviços Integrados não registada na CGE	2 038 513 733,07
		Receita de SFA não registada na CGE	855 742 869,67
		Subtotal - Receita de Operações Extraorçamentais	**2 894 256 602,74**
Total			**5 373 781 315,10**

O quadro anterior mostra que uma parte substancial dos fluxos financeiros ([25]) recebidos por serviços da administração central não se encontra devidamente registada nos respetivos sistemas de contabilização orçamental nem é devidamente considerada nos correspondentes mapas contabilísticos gerais da CGE. Essa deficiente contabilização não cumpre os princípios da anualidade, da unidade e universalidade, da não compensação e da não consignação e, ao não sujeitar devidamente todos os fundos recebidos ao princípio da especificação:

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

Em contraditório ([26]), a DGO alega o seguinte: *"Neste momento não é possível a relevação das operações extra orçamentais dos serviços integrados (SI) que não revestem a forma de reposições abatidas nos pagamentos nos mapas orçamentais, atendendo à necessidade de conciliação da receita inscrita no SGR/SCR com as entradas de fundos registados pela tesouraria do Estado (a cargo da IGCP). Apesar dos mapas contabilísticos gerais não conterem essa informação, a mesma consta no mapa "XXVI — Movimentos e saldos das contas na Tesouraria do Estado"*.

Acrescenta a DGO que: *"O registo integral da conta de gerência no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) do Ministério das Finanças pelos serviços e fundos autónomos (SFA) é da responsabilidade dos organismos. Entende-se que as classificações económicas respeitantes às operações extra orçamentais, previstas no classificador económico, são suficientemente abrangentes, não existindo constrangimentos operacionais que justifiquem o facto de os organismos não procederem à contabilização desses fluxos financeiros"*.

Ora, o entendimento da DGO quanto à obrigatoriedade do registo integral dos fluxos financeiros dos SFA no SIGO é, também, válido para os fluxos financeiros dos SI no SGR.

Acresce que, nos termos legais acima referidos, a reconciliação da receita inscrita no SGR com as entradas de fundos na tesouraria do Estado é integral e não parcial visto que inclui receitas extra orçamentais.

Como indica o quadro anterior, no final de 2012 os SI tinham € 2.038 M na tesouraria do Estado cujo recebimento não tinham registado no SGR.

3.2.1 — Receita dos serviços integrados

A contabilização das receitas do Estado é da responsabilidade das respetivas entidades administradoras (definidas como os serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança), cabendo à DGO a coordenação, a centralização da informação e a administração das tabelas gerais do sistema de contabilização ([27]).

O Sistema de Gestão de Receitas (SGR) é utilizado para registar a execução orçamental das receitas dos serviços integrados da Administração Central. Por sua vez, para relevar essa execução orçamental na CGE é utilizado o Sistema Central de Receitas (SCR).

3.2.1.1 — Execução

O quadro seguinte compara, por principais agregados, a execução das receitas orçamentais efetivas de 2012 registadas no SGR, com as inscritas no orçamento inicial [Mapa I do OE para 2012 ([28])] e no orçamento final [com as alterações orçamentais da competência do Governo efetuadas através de créditos especiais e as decorrentes das alterações orçamentais efetuadas ao OE ([29])].

QUADRO 7

Receita dos Serviços Integrados — Principais Agregados

(em milhões de euros)

Receita	Execução	Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	2012	Inicial	Final	OE Inicial	OE Final
Receitas Correntes	**35 525**	**38 653**	**38 728**	**91,9**	**91,7**
Receitas Fiscais	**32 041**	**35 333**	**35 137**	**90,7**	**91,2**
Impostos Diretos	13 634	14 338	14 449	95,1	94,4
Impostos Indiretos	18 407	20 995	20 688	87,7	89,0
Receitas Correntes Não Fiscais	**3 484**	**3 319**	**3 591**	**105,0**	**97,0**

(em milhões de euros)

Receita	Execução	Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	2012	Inicial	Final	OE Inicial	OE Final
Receitas de Capital, das quais:	**6 292**	**1 835**	**8 406**	**342,9**	**74,9**
Transferências de Capital	2 847	110	2 808	2 599,3	101,4
Ativos Financeiros – Alienação de partes sociais de empresas	2 208	1 600	4 600	138,0	48,0
Outras Receitas de Capital	1 086	4	876	26 173,6	123,9
Outras Receitas	**398**	**406**	**1 088**	**98,1**	**36,6**
Receita Efetiva	**42 215**	**40 893**	**48 222**	**103,2**	**87,5**

Fonte: SGR, Mapa I do OE e Mapa I da CGE de 2012.

A execução da receita efetiva excede em 3,2 % o orçamento inicial mas situa-se aquém do orçamento final em 12,5 %. Dos principais desvios entre previsão e execução destacam-se as situações seguintes:

♦ *Transferências de Capital* — o acréscimo entre orçamento inicial e final resultante de só na primeira alteração à LOE ter sido inscrita receita por transferência dos fundos de pensões do setor bancário (€ 2.693 M) deve-se ao facto de a LOE ter sido aprovada antes dessa operação ([30]).

♦ *Ativos Financeiros* — a receita de € 2.208 M obtida com privatizações excedeu em 38 % a prevista no orçamento inicial. Na CGE refere-se que a execução ficou aquém da previsão corrigida. Ora, a taxa de execução do orçamento final é de 48 % porque este inclui um crédito especial de € 3.000 M efetuado em 28 de dezembro de 2012. Esta importante alteração orçamental de fim de ano acaba por se revelar inconsequente visto que a receita obtida apenas excede a previsão inicial em € 608 M. Não se trata de corrigir a previsão (visto que o orçamento final não resulta do ajustamento das previsões iniciais das receitas à execução entretanto apurada) mas de compensar o aumento das dotações de despesa com a abertura de um crédito especial ([31]).

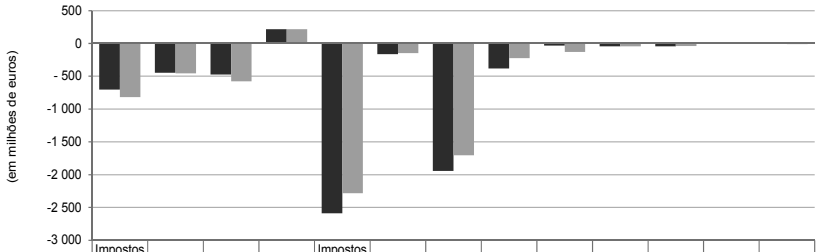
♦ *Outras Receitas de Capital* — a receita de € 800 M recebida da ANA — Aeroportos de Portugal, SA ([32]) relativa ao contrato de concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal ([33]) só foi inscrita na segunda alteração à LOE para 2012 (por € 600 M) e a receita de € 272 M, pela atribuição dos direitos de utilização de frequências de 4.ª geração da rede móvel, só foi inscrita na primeira alteração à LOE para 2012. Deste modo, a taxa de execução das outras receitas de capital registou uma taxa de execução de 26.173,6 % em relação ao orçamento inicial e de 123,9 % face ao orçamento final.

No caso das receitas fiscais, a execução da generalidade dos impostos ficou aquém quer da previsão inicial quer do orçamento final. Excetuam-se o IUC, cuja execução excedeu, em € 11 M, o orçamento final, e a receita de *outros impostos diretos diversos* que excedeu a previsão em € 216 M, devido à receita proveniente do Regime Especial de Regularização Tributária de elementos patrimoniais no exterior (RERT III) ([34]), registando uma execução de € 258 M.

O gráfico seguinte evidencia a variação da execução das principais receitas fiscais face aos orçamentos inicial e final. A dimensão dos desvios verificados põe em causa a fiabilidade das previsões das receitas fiscais efetuadas no orçamento inicial e através das subsequentes alterações orçamentais.

GRÁFICO 1

Serviços Integrados — Variação da Receita Fiscal face ao orçamento inicial e final



	Impostos Diretos	IRS	IRC	Outros	Impostos Indiretos	ISP	IVA	ISV	IT	IABA	IS	IUC	Outros
Variação (Execução/Orçamento Inicial)	- 704	- 447	- 475	218	-2 588	- 161	-1 942	- 382	- 33	- 43	- 42	20	- 7
Variação (Execução/Orçamento Final)	- 815	- 454	- 579	218	-2 281	- 145	-1 703	- 224	- 129	- 43	- 39	11	- 9

No que respeita aos impostos diretos, a primeira alteração orçamental aumentou a receita prevista para € 14.449 M (mais € 111 M). No entanto, a execução ficou € 815 M abaixo desse valor.

A previsão de IRS (€ 9.532 M) já era inferior em € 225 M à execução estimada para 2011 (devido à redução da sobretaxa extraordinária e das retenções na fonte com a suspensão dos subsídios de férias e de Natal a funcionários públicos, pensionistas e reformados) mas a execução de 2012 registou uma quebra mais acentuada ficando € 447 M aquém do previsto.

A previsão de IRC (€ 4.755 M), que era inferior em € 266 M à execução estimada para 2011, aumentou € 104 M com a primeira alteração orçamental mas a execução de 2012 acabou por ficar € 475 M aquém do inicialmente previsto.

Os impostos indiretos (sobretudo o IVA e o ISV) registam desvios particularmente significativos das suas previsões de crescimento face à execução estimada para 2011.

A previsão do IVA (€ 14.742 M) apontava para o acréscimo de € 1.653 M (12,6 %) com base nos efeitos esperados da reestruturação das taxas introduzida pelo OE para 2012 ([35]) e do aumento das taxas de IVA sobre a eletricidade e o gás natural ocorrido no último trimestre de 2011 ([36]). Ora, a execução de 2012 ficou € 1.942 M aquém dessa previsão (entretanto reduzida em € 239 M com a primeira alteração orçamental).

Por sua vez, mesmo tendo considerado a quebra que se tem verificado na venda de veículos, a previsão de ISV (€ 744 M) apontava para o acréscimo de € 52 M. Ora, a execução ficou € 382 M aquém dessa previsão (que entretanto foi reduzida para € 586 M com a primeira alteração orçamental).

O quadro seguinte mostra a evolução verificada na execução das receitas no triénio de 2010 a 2012. Para determinar a receita efetiva excluíram-se, para além das receitas dos *passivos financeiros* e das transferências entre SI (evitando duplicações), as verbas de *ativos financeiros* provenientes de *títulos* e de *empréstimos a curto prazo*, por serem aplicações de tesouraria.

Em contraditório, a DGO assinala uma divergência de € 315 M nas receitas de capital, entre o valor inscrito no quadro seguinte (€ 6.292 M) e o inscrito no Mapa I da CGE (€ 6.607 M). Ora, essa divergência resulta do critério adotado pelo Tribunal ao não considerar, como receita efetiva, a receita de ativos financeiros proveniente de títulos (€ 300 M) e de empréstimos a curto prazo (€ 15 M).

QUADRO 8

Receita dos Serviços Integrados — Evolução de 2010 a 2012

(em milhões de euros)

Receita	Execução			Variação (%)		
	2010	2011	2012	2010/2011	2010/2012	2011/2012
Receitas Correntes	**35 180**	**37 787**	**35 525**	**7,4**	**1,0**	**-6,0**
Receitas Fiscais	**32 290**	**34 359**	**32 041**	**6,4**	**-0,8**	**-6,7**
Impostos Diretos	**13 569**	**15 047**	**13 634**	**10,9**	**0,5**	**-9,4**
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	8 937	9 831	9 086	10,0	1,7	-7,6
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	4 592	5 168	4 281	12,5	-6,8	-17,2
Outros	41	48	268	18,2	555,0	454,2
Impostos Indiretos	**18 721**	**19 312**	**18 407**	**3,2**	**-1,7**	**-4,7**
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISPE)	2 406	2 305	2 116	-4,2	-12,1	-8,2
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	12 146	13 052	12 800	7,5	5,4	-1,9
Imposto sobre o Veículos (ISV)	809	627	362	-22,6	-55,3	-42,2
Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)	1 429	1 447	1 354	1,3	-5,3	-6,4
Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	182	173	168	-5,1	-7,7	-2,7
Imposto do Selo (IS)	1 539	1 483	1 358	-3,6	-11,7	-8,4
Imposto Único de Circulação (IUC)	151	174	198	14,8	30,7	13,8
Outros	59	53	52	-10,5	-11,8	-1,5
Receitas Correntes Não Fiscais	**2 890**	**3 428**	**3 484**	**18,6**	**20,6**	**1,7**
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	234	465	433	98,7	85,1	-6,8
Taxas, Multas e Outras Penalidades	590	699	736	18,3	24,7	5,4
Rendimentos da Propriedade	473	288	527	-39,1	11,3	82,8
Transferências Correntes	995	1 171	843	17,8	-15,2	-28,0
Venda de Bens e Serviços Correntes	416	434	450	4,2	8,0	3,7
Outras Receitas Correntes	181	371	495	104,9	173,3	33,4
Receitas de Capital	**1 110**	**4 031**	**6 292**	**263,2**	**466,9**	**56,1**
Venda de Bens e Investimento	169	17	2	-89,8	-98,7	-87,5
Transferências de Capital	93	3 318	2 847	3 475,8	2 967,7	-14,2
Ativos Financeiros	753	628	2 357	-16,5	213,2	275,1
Outras Receitas Capital	95	68	1 086	-29,0	1 042,6	1 508,3
Outras Receitas	**735**	**450**	**398**	**-38,8**	**-45,8**	**-11,4**
Recursos Próprios Comunitários	177	168	155	-5,5	-12,3	-7,3
Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	90	65	74	-28,5	-17,7	15,1
Saldo da Gerência Anterior	467	217	168	-53,4	-63,9	-22,6
Receita Efetiva	**37 024**	**42 268**	**42 215**	**14,2**	**14,0**	**-0,1**
Transferências Correntes intrassectoriais	15	42	16	186,4	7,8	-62,3
Transferências de Capital intrassectoriais	1	1	0	24,3	-97,1	-97,6
Ativos Financeiros (Títulos)	0	0	300	-	-	-
Ativos Financeiros (Empréstimos a Curto Prazo)	70	1 518	15	2 074,9	-78,7	-99,0
Passivos Financeiros	131 802	114 862	112 079	-12,9	-15,0	-2,4
Receita Orçamental	**168 911**	**158 691**	**154 624**	**-6,1**	**-8,5**	**-2,6**
Operações Extraorçamentais	2 850	3 421	2 483	20,0	-12,9	-27,4
Receita Total (SGR)	**171 761**	**162 112**	**157 108**	**-5,6**	**-8,5**	**-3,1**

Fonte: SGR de 2010, 2011 e 2012.

As receitas fiscais registam uma importante quebra de € 2.319 M (– 6,7 %) face a 2011, com a redução de € 1.413 M (– 9,4 %) nos impostos diretos e de € 905 M (– 4,7 %) nos impostos indiretos.

Apesar do comportamento negativo das receitas fiscais, a receita efetiva só decresceu € 53 M (0,1 %) devido aos € 5.967 M (14,1 % dessa receita) obtidos com as receitas extraordinárias seguintes:

♦ € 2.208 M com a reprivatização da EDP — Energias de Portugal, SA ([37]) (€ 1.672 M), da REN — Redes Energéticas Nacionais, SGPS, SA ([38]) (€ 496 M) e do Banco Português de Negócios, SA ([39]) (€ 40 M);

♦ € 800 M recebidos da ANA — Aeroportos de Portuga l, SA, nos termos do contrato de concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal ([40]);

♦ € 272 M pela atribuição dos direitos de utilização de frequências de 4.ª geração da rede móvel;

♦ € 2.687 M relativos à transferência dos fundos de pensões do setor bancário para o Estado.

De novo em 2012 as receitas extraordinárias desempenharam um papel preponderante para cumprir os objetivos previstos no OE. De 2010 a 2012 ([41]) foram obtidos € 11.518 M com essas receitas e o seu peso tem vindo a aumentar substancialmente ao longo do triénio, com destaque para os € 5.950 M (52 %) obtidos com a transferência das responsabilidades dos fundos de pensões do setor bancário ([42]) e os € 3.539 M (31 %) obtidos com privatizações.

Em 2012, a receita do IRS diminui € 746 M (– 7,6 %) face a 2011, por efeito da redução da cobrança (em € 812 M) ligeiramente atenuada pelo decréscimo dos reembolsos (em € 67 M). A queda da receita deve-se, sobretudo, à redução da sobretaxa extraordinária (€ 790 M em 2011) ([43]) e das retenções na fonte com a suspensão dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos, pensionistas e reformados.

Por sua vez, a redução da receita do IRC em € 887 M (– 17,2 %) decorre da diminuição da cobrança em € 751 M (– 12,4 %) agravada pelo aumento dos reembolsos em € 136 M (15,3 %).

O acréscimo significativo de € 219 M (454,2 %) nos *outros impostos diretos* deve-se, sobretudo, aos € 258 M obtidos com o RERT III ([44]) visto que, em 2011, o RERT II só tinha gerado € 50 M de receita.

A receita de IVA diminui € 251 M (– 1,9 %) por efeito da redução da cobrança em € 240 M (– 1,3 %) e do aumento dos reembolsos em € 12 M (0,2 %), apesar da reestruturação das taxas de IVA introduzida pelo OE para 2012 ([45]) e do aumento das taxas de IVA sobre a eletricidade e o gás natural ocorrida no último trimestre de 2011 ([46]). Para a redução da cobrança concorreu a dedução de € 173 M para financiar o Programa de Emergência Social e do Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia ([47]).

A receita de ISPE regista menos € 190 M (– 8,2 %), por efeito da redução da cobrança em € 201 M (– 8,3 %) e dos reembolsos em € 12 M (– 10,4 %). A execução verificada deve-se, sobretudo, à quebra de 9 % verificada no consumo dos combustíveis (segundo dados estatísticos da AT).

A receita de ISV regista menos € 265 M (– 42,2 %), devido a quebra da cobrança em € 250 M resultante da forte contração na venda de veículos e ao aumento dos reembolsos em € 14 M (593,7 %).

Relativamente às receitas não fiscais, o quadro seguinte corresponde a uma sinopse dos principais fatores explicativos da respetiva evolução em 2012.

QUADRO 9

Receita dos Serviços Integrados — Principais fatores explicativos da evolução das receitas não fiscais

Receita	Principais fatores explicativos da evolução das receitas não fiscais
Contribuições para a SS, CGA, e ADSE	As Contribuições para a Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações e ADSE sofreram um decréscimo de € 32 M (-6,8%) com a quebra nas comparticipações para a ADSE em € 35 M (-7,9%) devido à suspensão dos subsídios de férias e de Natal para os trabalhadores em funções públicas que causaram um impacto negativo nas receitas da ADSE (1).
Taxas, Multas e Outras Penalidades	A receita regista um aumento de € 38 M (5,4%) devido essencialmente ao acréscimo de € 37 M (29,5%) nas coimas e penalidades por contraordenações.
Rendimentos da Propriedade	A receita obteve uma variação positiva de € 239 M (82,8%) resultante do aumento dos juros em € 402 M (876,9%), nomeadamente, os provenientes de capital contingente emitidos pelas instituições de crédito nos processos de recapitalização (€ 218 M) e os decorrentes dos empréstimos concedidos a várias empresas públicas, destacando-se os recebidos da REFER (€ 85 M), Estradas de Portugal (€ 70 M), Metropolitano de Lisboa (€ 25 M) e do Metro do Porto (€ 24 M). Em sentido contrário, verificou-se uma diminuição dos dividendos em € 164 M (-68,4%), principalmente dos distribuídos pelo Banco de Portugal que, em 2012, entregou € 19 M face a € 159 M em 2011.
Transferências Correntes	O decréscimo das transferências correntes deve-se, sobretudo, à diminuição no valor de € 310 M (-55,3%) das transferências do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP (IGFEJ), para o Estado.
Outras Receitas Correntes	No capítulo das outras receitas correntes, o aumento de receita no valor de € 124 M (33,4%) deve-se ao acréscimo verificado nos prémios e taxas por garantias de riscos em € 147 M (104,9%) em relação a 2011. O aumento destes prémios resulta das comissões de garantia por empréstimos avalizados pelo Estado, nomeadamente os concedidos ao sector bancário e a empresas do sector dos transportes públicos.
Transferências de Capital	O decréscimo das transferências de capital deve-se à redução das receitas provenientes da transferência dos fundos de pensões do sector bancário para o Estado de € 3.263 M em 2011 para € 2.687 M em 2012, menos € 576 M (-17,6%).
Ativos Financeiros	O acréscimo verificado em ativos financeiros deve-se, nomeadamente, ao aumento de receitas no valor de € 1.608 M (268%) obtidas com as privatizações em 2012, através da 8.ª fase de reprivatização da EDP – Energias de Portugal, SA (€ 1.672 M), a 2.ª fase de reprivatização da REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, SA (€ 496 M) e a alienação de ações do Banco Português de Negócios, SA (€ 40 M), face aos € 600 M obtidos em 2011.
Outras Receitas de Capital	As outras receitas de capital cresceram € 1.018 M (1.508,3%) devido aos € 800 M recebidos da ANA – Aeroportos de Portugal, SA, relativos ao contrato de concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal e ao encaixe de € 272 M pela atribuição dos direitos de utilização de frequências de 4.ª geração da rede móvel.

(1) Por força do artigo n.º 163.º da LOE para 2011, os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, enquanto entidades empregadoras, passaram a pagar uma contribuição de 2,5 % das remunerações sujeitas a desconto para a CGA ou para a segurança social dos respetivos trabalhadores que sejam beneficiários titulares da ADSE.

3.2.1.2 — Deficiências de contabilização e controlo

Desrespeito de princípios e regras orçamentais

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 ([48]), verifica-se que essa prática é frequente e é concretizada pela dedução, às receitas do Estado, das verbas consignadas e pela omissão, nas despesas do Estado, da transferência dessas verbas para as respetivas entidades beneficiárias que as registam mas que não as administram nem podem certificar.

A lei não é cumprida sempre que forem contabilizadas receitas do Estado por entidades beneficiárias das mesmas que não sejam, também, as respetivas entidades administradoras visto que, nesse caso, a contabilização das receitas não as valida como cobranças de liquidações em dívida nem as transferências para as entidades beneficiárias são contabilizadas nas despesas do Estado. Se, para além disso, essas entidades não fizerem parte do OE as receitas do Estado que lhe forem afetas também não ficam contabilizadas na CGE.

O incumprimento da lei tem-se verificado de forma recorrente, sobretudo no que se refere às receitas fiscais detetando-se, em 2012, € 2.480 M de impostos diretos e indiretos (7,2 % da receita fiscal) que não foram contabilizados pela respetiva entidade administradora, como receitas do Estado objeto de consignação mas, em vez disso, pelas respetivas entidades beneficiárias, como receitas próprias.

Ora, a entidade administradora das receitas fiscais é a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) ([49]) cabendo-lhe, nos termos legais, assegurar ou coordenar a liquidação dessas receitas, zelar pela sua cobrança e ser responsável pela sua contabilização, o que é incompatível com a omissão (ou dedução) de 7,2 % dessas receitas e com a sua contabilização por outras entidades que não a administradora.

A LOE deve, para cada exercício orçamental, assegurar a previsão e relevação integral das receitas pelas respetivas entidades administradoras — pela AT no caso das receitas fiscais — passando a prever as transferências para as respetivas entidades beneficiárias das verbas que lhes forem consignadas ([50]). Acresce que, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º da LEO, as normas que consignem receitas a determinadas despesas, por expressa estatuição legal ou contratual, têm carácter excecional e temporário, em termos a definir por legislação complementar.

A não contabilização de receitas do Estado pelas respetivas entidades administradoras tem sido objeto de recorrentes observações críticas e de recomendações do Tribunal ([51]).

Um dos exemplos é o da receita do IVA, cujo valor contabilizado na CGE de 2012 se encontra deduzido de € 892 M consignados ao setor da segurança social ([52]) [€ 719 M para o IVA Social e € 173 M para financiar o Programa de Emergência Social e do Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia ([53])].

Para além dessa consignação, o Tribunal já se pronunciou, de forma análoga, quanto à participação dos municípios no IRS, deduzida à receita deste imposto e transferida para as autarquias à margem do OE, à contribuição de serviço rodoviário (CSR), transferida para a empresa Estradas de Portugal à margem do OE e, até 2012, totalmente omitida da execução orçamental e à contribuição para o audiovisual (CAV) criada para financiar a empresa Rádio e Televisão de Portugal (RTP) e também omitida da execução do OE até 2012.

Ora, em 2012, a receita registada pela AT não inclui, mais uma vez, o valor das transferências para as autarquias locais, a título de participação variável dos municípios no IRS. Esse valor ascendeu a € 377 M, mais € 14 M (3,9 %) do que em 2011. Assim, essa participação, prevista na Lei das Finanças Locais ([54]), continuou a ser deduzida à referida receita e a ser entregue sem reflexo em receita e despesa do OE. A situação foi já objeto de apreciação crítica e recomendação por parte do Tribunal nos Pareceres sobre a CGE de 2009, 2010 e 2011 ([55]) não tendo, no entanto, o OE para 2012 contemplado qualquer alteração nesta matéria ([56]).

Por sua vez, a receita de ISPE registada pela AT foi, tal como sucede desde 2008, deduzida do valor a transferir para a empresa Estradas de Portugal, a título de CSR ([57]). Essa dedução ascendeu a € 498 M, menos € 42 M (7,9 %) do que em 2011, apesar de o respetivo montante por litro ter aumentado em 2012 ([58]). Porém, a verba recebida pela empresa a título de CSR passou a constar da execução do OE visto que a empresa foi integrada no subsetor dos SFA como entidade pública reclassificada. Todavia, a contabilização dessa verba foi ainda deficiente pois foi efetuada como receita de ISPE (€ 514 M).

A verba recebida pela RTP, a título de CAV, também passou a constar da execução do OE dado que a RTP foi igualmente integrada no subsetor dos SFA como entidade pública reclassificada. Todavia, foi objeto de deficiente contabilização visto ter sido registada como se de uma venda de bens e serviços correntes se tratasse — *vide 3.2.2.2*.

Há ainda a assinalar a não contabilização pela AT de outras receitas fiscais consignadas a serviços da administração central, com destaque para os € 240 M do imposto sobre os resultados da exploração de apostas mútuas, dos quais € 161 M afetos à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, os € 110 M do imposto do jogo, dos quais € 104 M afetos ao Instituto de Turismo de Portugal que também recebe € 21 M da receita de IVA, os € 79 M de impostos indiretos diversos afetos ao Instituto Nacional de Emergência Médica e os € 41 M de IRS, IRC e IVA afetos ao Fundo de Estabilização Tributário.

Todas estas receitas são devidas ao Estado, na medida em que o Estado é o sujeito ativo da respetiva relação tributária, pelo que os princípios da anualidade, da unidade e universalidade, da não compensação, da não consignação e da especificação determinam a inscrição da previsão da sua cobrança, como Receita do Estado com a classificação económica apropriada, no OE. Acresce que um dos princípios da execução orçamental determina que nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente, tenha sido objeto de correta inscrição orçamental e esteja adequadamente classificada ([59]).

Em contraditório, a DGO refere ter sido dado acolhimento às recomendações do Tribunal no que respeita ao IVA Social (desde a execução de 2013) e à participação dos municípios no IRS (na proposta de OE para 2014). Alega ainda: *"No que se refere aos resultados da exploração de apostas mútuas, foram enviados recentemente ofícios sobre esta matéria à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) e às diversas entidades beneficiárias, com instruções para a sua contabilização. No entanto, é de salientar que esta receita é administrada pelo Departamento de Jogos da SCML, não pela AT, pelo que esta entidade não intervém no processo de contabilização da mesma"*.

Ora, os *"resultados da exploração de apostas mútuas"* constituem a receita de um imposto indireto ([60]). Essa receita é devida ao Estado por ser este o sujeito ativo da respetiva relação tributária e está, nos termos da lei, consignada a uma multiplicidade de entidades beneficiárias ([61]). A entidade administradora dessa receita do Estado é, nos termos legais aplicáveis, o serviço integrado que assegura ou coordena a sua liquidação e zela pela sua cobrança, tendo igualmente a seu cargo a responsabilidade pela respetiva contabilização ([62]), condições que o Departamento de Jogos da SCML não preenche.

Não aplicação do regime de contabilização das receitas

Na sequência de um processo de difusão do SGR, as entidades intervenientes na contabilização das receitas do Estado passaram de 4, em 2010 ([63]), para 100, em 2012 ([64]). Todavia, a difusão do SGR não basta para cumprir a lei — que obriga à contabilização das receitas pelas respetivas entidades administradoras — faltando aplicar normas essenciais para a contabilização ser fiável e tempestiva, designadamente a habilitação das entidades intervenientes na contabilização como entidades administradoras ([65]) (especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades), a interligação dos sistemas próprios dessas entidades ao SGR e a prestação de informação diária.

Com efeito, a eficácia do SGR relativamente ao cumprimento da lei só se alcançará quando todas as receitas forem contabilizadas pelas respetivas entidades administradoras devidamente habilitadas (reunindo as condições legais para o efeito), o que ainda está por assegurar ([66]).

Nesse sentido, o Tribunal recomendou ao Governo ([67]), para cada exercício orçamental, a identificação formal pela DGO de todas as entidades administradoras de receitas do Estado, especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades.

Porém, não obstante a atualização das "Instruções de contabilização da receita do Estado" em 19 de fevereiro de 2013 (Circular Série A n.º 1373), continuam por identificar as entidades efetivamente administradoras de receitas do Estado e as receitas que cada uma tem a responsabilidade de administrar e contabilizar.

Em contraditório, a DGO alega estar em curso a identificação das entidades administradoras, bem como das receitas administradas por cada uma delas, considerando esse processo moroso por depender de informação a prestar pelos serviços, acrescentando que *"[...] todos os que possuem SGR já foram contactados, não tendo ainda sido obtidas as respostas de todos os serviços"*.

A transição para o regime de contabilização das receitas do Estado ([68]) (vigente desde 2001) efetiva-se, nos termos legais, mediante despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta da DGO, à medida que as entidades administradoras dessas receitas forem reunindo as condições adequadas. Sublinha-se que, até à data, não há conhecimento de qualquer despacho exarado nos termos referidos, não obstante a difusão do SGR por 100 entidades.

Na verdade esse regime legal continua a não ser plenamente aplicado apesar de consubstanciar a principal reserva que o Tribunal tem colocado quanto ao modo como são obtidos e reportados os resultados da execução das receitas do Estado. Em 2012, essa situação refletiu-se em diversas insuficiências nos sistemas contabilísticos e de controlo, como confirmam os factos seguintes:

♦ As receitas do Estado continuam a ser contabilizadas em desrespeito pelo regime dada a falta de interligação dos sistemas próprios das entidades administradoras ao SGR. É o caso das receitas administradas pela AT dada a falta de interligação dos seus sistemas próprios ao SGR.

Como o Tribunal tem assinalado, essa falta de interligação inviabiliza o cumprimento de outras normas como a da prestação diária da informação e não assegura que a informação do SGR seja consistente com a residente nas bases de dados dos sistemas próprios.

Apesar de ter assumido, em contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2008, que a interligação dos sistemas próprios ao SGR seria concluída até final de 2010, o Ministério das Finanças refere ([69]), em setembro de 2013, que se encontra em desenvolvimento uma aplicação de contabilidade que irá possibilitar a interligação ao SGR e a prestação diária de informação, em conformidade com as recomendações formuladas pelo Tribunal ([70]). No entanto, dada a derrapagem temporal do projeto, considera não ser possível avançar com uma data prevista para a sua conclusão.

O Tribunal assinala que, apesar da importância dessa interligação para, nos termos legais vigentes há 13 anos, ser possível responsabilizar a entidade administradora das receitas fiscais do Estado pela contabilização dessas receitas na CGE, a data de conclusão do projeto em curso continua indeterminada.

♦ O IGCP continua a intervir na contabilização de receitas do Estado apesar de não cumprir os requisitos legais para exercer funções de entidade administradora de receitas (não é um serviço integrado nem assegura ou coordena a liquidação de receitas).

A intervenção do IGCP foi reduzida em 2012 [com a disponibilização do SGR a mais serviços ([71])] mas subsiste para suprir incapacidades das entidades administradoras que ainda não reúnem as condições que o regime legal determina e que não dispõem de acesso ao SGR. A intervenção do IGCP não permite a devida responsabilização dessas entidades pela contabilização das respetivas receitas e não contribui para a qualidade da informação prestada, porque se limita ao registo de operações de autoliquidação e cobrança, sem validar os valores cobrados como correspondentes a efetivas e concretas operações de liquidação.

Outras deficiências dos sistemas de contabilização e controlo com reflexo nos elementos da CGE

O Mapa I da CGE sobre a execução da receita dos serviços integrados apresenta divergências ([72]) com os valores registados no SGR por esses serviços. Para a elaboração da CGE é utilizada a informação do SCR (sistema de âmbito central) que deve, de forma agregada, ter toda a informação que os serviços registam no SGR (sistema de âmbito local). Estas divergências, mesmo de reduzido valor, são materiais por natureza uma vez que denunciam fragilidades do sistema de controlo que colocam em causa a integralidade e fiabilidade da informação sobre a execução da receita.

Em contraditório, a DGO alega que: *"No âmbito da elaboração da síntese mensal de execução orçamental e para efeitos de encerramento da CGE é efetuado o controlo principal que consiste em verificar se a cobrança bruta e os pagamentos de reembolsos/restituições registados no SCR são coincidentes com os valores da tesouraria do Estado que são remetidos à DGO, pelo que, em caso de não coincidência de valores, são desenvolvidas diligências no sentido da resolução das anomalias".*

Ora, as situações assinaladas pelo Tribunal referem-se a diferenças detetadas entre a informação do SCR e a do SGR quando essas diferenças não deveriam existir dado que o SCR é o sistema de âmbito central que agrega a informação que cada serviço regista localmente no SGR.

3.2.2 — Receita dos serviços e fundos autónomos

As receitas dos SFA são reportadas, através do SIGO, por valores mensais acumulados, daí sendo extraídos os dados que figuram na CGE ([73]). O Tribunal já recomendou ([74]) o aperfeiçoamento desse sistema por não identificar as operações contabilizadas nem a estas associar data-valor e de registo, elementos essenciais para apreciar a correção dos procedimentos de contabilização, quanto à fiabilidade e tempestividade da informação.

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

Ora, a própria lei de Bases da Contabilidade Pública prevê que a fiscalização da gestão orçamental dos SFA se efetue através de um sistema de controlo sistemático sucessivo, com base na informação prestada à DGO. Em qualquer caso, a evocada falta de interligação dos sistemas próprios não tem impedido os serviços integrados de identificar as operações registadas no SGR através de numeração sequencial, data-valor e data de registo, elementos essenciais ao controlo sistemático sucessivo.

Em 2012 o subsetor dos SFA passou a incluir 53 entidades públicas reclassificadas (EPR) nos termos do n.º 5 do artigo 2.º da LEO. Em cumprimento desta norma seriam integradas na administração central, como SFA, as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tivessem sido incluídas nas últimas contas setoriais publicadas pelo INE para 2010, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais. O universo de entidades integradas no subsetor dos SFA no OE para 2012 (apresentado em 2011) deveria conter todas as entidades incluídas nas contas setoriais divulgadas pelo INE e referentes ao ano anterior ao de apresentação desse OE (2010), o que não se verificou.

Com efeito, onze das EPR ([75]) constantes das contas setoriais publicadas pelo INE e da Circular de preparação do OE para 2012 da DGO ([76]), não constam do Mapa V da LOE para 2012 nem da execução orçamental registada no SIGO. Essas entidades foram excluídas por falta da proposta de orçamento e ou porque iam ser extintas. Ora, o controlo eficaz das contas públicas, nomeadamente para verificar que a execução do OE é integralmente reportada, pressupõe a certificação do universo das entidades orçamentais. Nesse sentido, a DGO deve justificar todas as alterações na composição do universo dos SFA (incluindo EPR) que ocorram após a divulgação pelo INE da lista das entidades que integram o setor institucional das Administrações Públicas.

Em contraditório, a DGO refere que *"publica a lista das entidades que integram o Orçamento de Estado na fase de preparação do mesmo, sendo as alterações ao universo divulgadas anualmente na Conta Geral do Estado e no relatório do OE, pelo que se irá diligenciar no sentido de encetar um procedimento que garanta o conhecimento atualizado da lista em causa que é consistente com a considerada pelo INE, procurando dar acolhimento à recomendação do TC".*

Da informação reportada através do SIGO consta a execução da receita de 271 SFA ([77]) (incluindo 53 EPR).

Em 2012 foram criados o Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais ([78]) e a taxa de segurança alimentar mais, com objetivos no quadro da proteção da segurança alimentar e da saúde do consumidor e do cumprimento das normas europeias em matéria de qualidade alimentar. Apesar de constar do Quadro 222 da CGE como serviço da administração central, este Fundo não foi objeto de reporte orçamental nem consta da CGE qualquer referência à respetiva execução. Examinada a movimentação pertinente registada na contabilidade do Tesouro verifica-se que a conta do referido Fundo apresenta, no final de 2012, um saldo de € 0,2 M. Esta situação também exemplifica a falta de registo de operações subjacentes à movimentação de fundos dos serviços da administração central, impedindo o controlo integral dessa movimentação em sede de execução orçamental.

3.2.2.1 — Execução

Tendo em vista a comparabilidade do universo dos SFA face a 2011, sempre que se mostrou adequado foi autonomizada a execução orçamental das EPR ou apresentada a execução dos SFA sem as EPR.

O quadro seguinte compara, por classificação económica, a execução das receitas de 2012 com as de 2011. Para determinar a receita efetiva excluíram-se, para além das receitas dos *passivos financeiros,* das transferências entre SFA (evitando duplicações) e do *saldo da gerência anterior*, as verbas de *ativos financeiros* provenientes de *títulos* e de *empréstimos a curto prazo*, por serem aplicações de tesouraria.

QUADRO 10

Receita dos Serviços e Fundos Autónomos — Execução

(em milhões de euros)

Classificação Económica	Execução				Variação			
	2011	2012			SFA (sem EPR)		SFA (com EPR)	
	SFA	SFA	EPR	Total	Valor	(%)	Valor	(%)
Receitas Correntes	**22 773**	**23 122**	**2 628**	**25 656**	**349**	**1,5**	**2 883**	**12,7**
Receitas Fiscais	**375**	**369**	**675**	**1 043**	**-7**	**-1,7**	**668**	**178,0**
Impostos Diretos	**20**	**22**	**0**	**22**	**3**	**13,6**	**3**	**13,6**
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	12	14	0	14	1	11,2	1	11,2
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	7	8	0	8	1	17,8	1	17,8
Impostos Indiretos	**356**	**347**	**675**	**1 021**	**-9**	**-2,6**	**665**	**187,0**
Receitas Correntes Não Fiscais	**22 398**	**22 753**	**1 953**	**24 613**	**356**	**1,6**	**2 215**	**9,9**
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	3 934	3 353	0	3 353	-581	-14,8	-581	-14,8
Taxas, Multas e Outras Penalidades	1 328	1 287	278	1 565	-41	-3,1	237	17,8

(em milhões de euros)

Classificação Económica	Execução				Variação			
	2011	2012			SFA (sem EPR)		SFA (com EPR)	
	SFA	SFA	EPR	Total	Valor	(%)	Valor	(%)
Rendimentos da Propriedade	246	294	54	348	48	19,7	102	41,6
Transferências Correntes, das quais	16 245	17 158	908	17 972	913	5,6	1 727	10,6
Estado	14 792	15 680	468	16 054	888	6,0	1 262	8,5
Outras	631	720	402	1 122	89	14,1	491	77,8
Venda de Bens e Serviços Correntes	554	565	663	1 228	11	2,0	674	121,7
Outras Receitas Correntes	91	96	50	146	5	5,6	56	61,2
Receitas de Capital	**1 859**	**4 596**	**973**	**5 561**	**2 737**	**147,3**	**3 702**	**199,2**
Venda de Bens e Investimento	17	6	5	10	-12	-67,9	-7	-39,6
Transferências de Capital, das quais	1 706	4 471	793	5 256	2 766	162,2	3 550	208,2
Estado	384	3 080	369	3 442	2 696	702,2	3 058	796,3
Outras	1 311	1 382	418	1 800	71	5,4	489	37,3
das quais:							0	
Fundo de Pensões do grupo BPN		97		97	97		97	
Fundo de Pensões da PT para a CGA	621	476		476	-145	-23,3	-145	-23,3
Ativos Financeiros (sem títulos e empréstimos de curto prazo)	136	119	174	293	341	251,1	158	116,2
Outras Receitas Capital	0	0	1	1	0	-19,5	1	302,6
Outras Receitas	**56**	**38**	**1**	**39**	**-18**	**-32,7**	**-17**	**-30,8**
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	56	38	1	39	-18	-32,7	-17	-30,8
Receita Efetiva	**24 688**	**27 756**	**3 601**	**31 256**	**3 068**	**12,4**	**6 568**	**26,6**
Transferências Correntes de SFA	4 109	579		673	-3 531	-85,9	-3 437	-83,6
Transferências de Capital de SFA	44	71		79	27	60,9	35	78,9
Ativos Financeiros (títulos e empréstimos de curto prazo)	2 498	2 299	0	2 299	-199	-8,0	-199	-8,0
Saldo da Gerência Anterior	3 347	2 716	369	3 085	-631	-18,9	-262	-7,8
Passivos Financeiros	90	162	3 860	4 021	71	79,1	3 931	4 355,4
Receita Orçamental	**34 776**	**33 582**	**7 830**	**41 412**	**-1 194**	**-3,4**	**6 636**	**19,1**
Operações Extraorçamentais	5 215	10 432	10	10 442	5 217	100,0	5 227	100,2
Receita Total (SIGO)	**39 991**	**44 014**	**7 840**	**51 854**	**4 023**	**10,1**	**11 863**	**29,7**

Fonte: SIGO.

A receita efetiva dos SFA (sem EPR) totaliza € 27.756 M em 2012, mais € 3.068 M (12,4 %) do que em 2011. Com as EPR, a receita efetiva dos SFA aumenta € 6.568 M (26,6 %), devido ao crescimento das receitas correntes em € 2.883 M (12,7 %) e das receitas de capital em € 3.702 M (199,2 %).

O crescimento das *receitas correntes* dos SFA em € 349 M (1,5 %) decorre da variação das receitas correntes não fiscais que crescem € 356 M (1,6 %). Para esta variação contribuiu o acréscimo de € 888 M (6 %) nas *transferências correntes* do Estado (que se mantiveram como principal fonte de receita dos SFA, representando, em 2012, quase 57 % da receita deste subsetor), sendo de destacar o aumento das transferências para a Administração Regional de Saúde do Norte e para a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo.

Por sua vez, o decréscimo das *contribuições para a segurança Social CGA e ADSE* em € 581 M (– 14,8 %) decorre da suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal ou equivalentes ([79]).

O crescimento das receitas de capital em € 2.737 M (147,3 %) resulta do aumento das *transferências de capital* do Estado para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) amortizar € 2.768 M dessa dívida. Sem esse valor, aquelas receitas teriam diminuído € 31 M (1,7 %) e a receita efetiva dos SFA cresceria, apenas, € 300 M (1,2 %). A verba em causa correspondia à parte do produto das operações de reprivatização que, nos termos do despacho da Secretária de Estado do Tesouro (SET) ([80]) de 16 de novembro de 2012, o Estado tinha a receber da Parpública — Participações Públicas, SGPS, SA [deduzida de € 760 M já entregues ([81])]. Porém, antes de terem sido entregues os restantes € 2.008 M, foi necessário ao IGCP antecipar fundos ([82]) nesse valor (operação autorizada por despacho da SET em 20 de dezembro de 2012) ([83]) para amortizar um empréstimo de Bilhetes do Tesouro que se vencia a 21 de dezembro. Verificou-se, assim, uma afetação adicional de recursos (os fundos antecipados) para compensar o atraso da Parpública em transferir a verba devida ao Estado.

Nas outras *transferências de capital*, o aumento de € 71 M (5,4 %) resulta, por um lado, do aumento das transferências da União Europeia em € 117 M e da contabilização de € 97 M, como receita da Caixa Geral de Aposentações (CGA) ([84]), pelo património do fundo de pensões do grupo Banco Português de Negócios (BPN) e, por outro lado, da diminuição, em € 145 M, das transferências provenientes da Portugal Telecom (PT) no âmbito da operação de transferência de fundos de pensões para a CGA, iniciada em 2010 e concluída em 2012 ([85]).

Em 2012, a CGA recebeu € 476 M da PT, incluindo € 22 M de juros ([86]). Na execução orçamental reportada no SIGO, o valor recebido foi integralmente registado pela CGA em *transferências de capital*, critério que já tinha adotado em 2011 ([87]) e que é incorreto visto que, em cumprimento do princípio da especificação, a CGA deveria (em contabilidade orçamental) ter igualmente relevado os juros de forma autónoma em classificação económica própria.

O quadro seguinte apresenta os elementos mais relevantes da evolução da receita dos SFA em 2012.

QUADRO 11

Receita dos Serviços e Fundos Autónomos — Principais fatores explicativos da evolução da receita

SFA	Principais fatores explicativos da evolução da receita
ACSS	Decréscimo da receita em € 1.987 M (-23,6%) decorrente da diminuição da transferência corrente do OE para o financiamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS), em € 2.036 M (-24,7%). Em 2012, a ACSS obteve um reforço adicional na sequência das duas alterações orçamentais, no valor de € 2.132 M, dos quais € 1.932 M destinavam-se à regularização de pagamentos em atraso e € 200 M para cobertura do défice do SNS.

SFA	Principais fatores explicativos da evolução da receita
ARS do Norte e ARS LVT	Crescimento da receita da Administração Regional de Saúde (ARS) do Norte (€ 1.201 M e 3402,9%) e da ARS de Lisboa e Vale do Tejo (€ 1.324 M e 3196,6%) decorrente da transferência corrente do OE para financiamento do SNS, de € 1.179 M e € 1.314 M, respetivamente. O aumento da receita efetiva da ARSN e da ARSLVT e a redução verificada na receita efetiva da ACSS, decorre de alterações no processo de financiamento do SNS. Em 2011 as transferências do OE tinham como exclusiva destinatária a ACSS que, posteriormente, procedia a transferências para as ARS as quais, em 2012, conforme Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015 e condições estabelecidas no PAEF passaram a receber essas transferências diretamente.
CGA	Decréscimo da receita em € 577 M (-6,3%), devido quer à diminuição das contribuições para a CGA em € 581 M (-14,8%), refletindo a suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal ou equivalentes, quer à diminuição das transferências de capital em € 48 M (-7,7%) que resulta do efeito conjugado entre o decréscimo de €145M nas transferências provenientes da Portugal Telecom (PT) e o aumento de € 97 M proveniente da integração do fundo de pensões do Grupo BPN.
IGFEJ	Decréscimo da receita em € 333 M (-47,4%) que decorre da diminuição da receita de taxas em € 25 M, sobretudo as taxas de registo predial com uma diminuição de € 22 M. Esta evolução reflete-se na diminuição da capacidade de autofinanciamento do IGFEJ, entidade responsável pela gestão unificada dos recursos financeiros do Ministério da Justiça e traduz-se na redução das transferências correntes para os serviços integrados do Estado.
ICP-ANACOM	Decréscimo da receita em € 18 M (-24,0%) decorrente da diminuição da receita de taxas diversas.
IEFP	Decréscimo da receita em € 71 M (-10%) devido à diminuição de € 33 M (-18,9%) nas transferências correntes da Segurança Social e a diminuição do financiamento comunitário em € 33 M (-18,9%).
IFAP	Crescimento da receita em € 127 M (13,6%) devido, sobretudo, ao acréscimo das transferências provenientes da União Europeia, sendo € 72 M de transferências correntes e € 84 M de transferências de capital cuja origem respeita, essencialmente, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

No que diz respeito à receita não efetiva, regista-se o aumento das *operações extra orçamentais* registadas no SIGO em € 5.217 M (100 %), com destaque para a execução do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR) que registou mais € 4.962 M do que em 2011.

No entanto, apenas 14 dos 271 organismos registaram *operações extra orçamentais*. O Tribunal tem recomendado, desde 2009 ([88]), que a movimentação de fundos dos SFA seja integralmente registada no SIGO, classificando como *operações extra orçamentais* a parte da movimentação que não seja objeto de contabilização através de operações orçamentais. Este procedimento representaria um ganho de eficácia do controlo e de rigor na contabilização na medida em que reportar no SIGO a totalidade dos fluxos financeiros asseguraria o cumprimento do princípio da universalidade pelos SFA e sujeitaria todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e à correspondente responsabilização.

Em contraditório, a DGO alega que as suas instruções *"[...] aos serviços são transmitidas sobretudo através de Circulares, onde se tem abordado a questão das operações extra orçamentais, não tendo sido, ainda, instituído um procedimento específico de acompanhamento e controlo daquelas operações"*. A DGO acrescenta ainda que *"[...] emite pareceres e orientações aos organismos no sentido de adotarem a respetiva classificação, quando identifica ou se confronta com operações desta natureza, quer no âmbito da preparação do OE, quer no do acompanhamento da respetiva execução"*.

O Tribunal sublinha que não contabilizar todas as operações subjacentes à movimentação de fundos de cada serviço impede o controlo apropriado dessa movimentação em sede de execução orçamental. Reitera-se que o respeito pelos princípios orçamentais da universalidade e da especificação obriga à aplicação do código de classificação das receitas públicas aos fluxos financeiros recebidos por todos os serviços da administração central e, portanto, ao registo, em operações extra orçamentais, dos fluxos financeiros que não sejam receitas orçamentais.

3.2.2.2 — Entidades Públicas Reclassificadas

As receitas das 9 EPR que concentram 86,4 % (€ 3.113 M) da receita efetiva reportada pelas 53 EPR no SIGO (€ 3.601 M) encontram-se discriminadas no quadro seguinte.

QUADRO 12

Receita dos Serviços e Fundos Autónomos — EPR

(em milhões de euros)

EPR	Execução 2012
Estradas de Portugal, SA	770
Rádio e Televisão de Portugal, SA	628
Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE	459
Parque Escolar, EPE	418
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, IP	220
Universidade do Porto - Fundação Pública	203
Metropolitano de Lisboa, SA	195
Metro do Porto, SA	116
Universidade de Aveiro - Fundação Pública	104
Subtotal	**3 113**
Total da Receita Efetiva das EPR	**3 601**

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

No caso da RTP, dos € 628 M de receita efetiva, € 434 M provêm de financiamento do OE, sendo € 90 M de *transferências correntes* a título de indemnização compensatória pela prestação de serviço público ([89]) e € 344 M de *transferências de capital* destinados à amortização de *passivos financeiros*. A restante receita (€ 194 M) foi registada em venda de serviços correntes como relativa à rubrica genérica de "outros serviços". Essa receita inclui € 144 M ([90]) recebidos pela RTP a título de contribuição para o audiovisual (CAV) ([91]). Ora:

♦ Tratando-se de um imposto — *vide 3.2.1.2.* — a CAV deve ser inscrita no OE (designadamente para o Governo obter a necessária autorização para proceder à respetiva cobrança) e ser registada, pela respetiva entidade administradora, com a classificação económica apropriada, em cumprimento do princípio da especificação;

♦ Determinando a Lei n.º 30/2003 que "O produto da contribuição é consignado à Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, SA, constituindo sua receita própria" o OE terá de inscrever a transferência desse produto para a referida entidade, como despesa do Estado;

♦ Desde 2012, com a integração da RTP no subsetor dos SFA, a verba recebida por transferência do Estado deve ser registada, como receita dessa empresa, no OE e na respetiva execução orçamental.

No que respeita à empresa Estradas de Portugal, dos € 770 M de receita efetiva, € 514 M foram registados como receita de *imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos* (ISPE) e € 208 M provêm de portagens cuja execução ficou € 109 M aquém dos € 317 M inicialmente previstos. Sublinhe-se que os € 514 M foram registados incorretamente como receita de ISPE dado que correspondem à verba recebida pela empresa a título de *contribuição de serviço rodoviário* (CSR). A CSR foi criada para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP substituindo, nos termos legais e até à concorrência do respetivo montante, uma parte da receita de ISPE ([92]) — *vide 3.2.1.2.*

A DGO informou ([93]) ter sido determinado que os valores em causa deveriam ser orçamentados como ISPE *"[...] constituindo a verba em causa uma consignação direta do referido imposto"* e que *"[...] não existe classificação económica de receita específica para a CSR, uma vez que o diploma que a criou (Lei n.º 55/2007) é posterior à publicação do regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas (DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro)".*

O Tribunal reitera ([94]) que a CSR é uma receita pública específica e, como qualquer outra, deve ser registada com classificação económica apropriada em cumprimento do princípio orçamental da especificação devendo, por isso, ser assegurada, sempre que se justifique, a atualização dos códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas.

QUADRO 13

Receita das principais EPR — Principais fatores explicativos da evolução da receita

Organismo	Principais fatores explicativos da evolução da receita
Metro do Porto	Dos € 116 M de receita efetiva, € 43 M respeitam a transferências de capital da União Europeia, € 48 M a venda de serviços correntes e € 13 M a transferências correntes do Estado.
REFER	Dos € 459 M de receita efetiva, € 253 M são provenientes de transferências de capital da UE, no âmbito da medida – transportes ferroviários, sendo € 239 M do Fundo de Coesão – Programa Operacional Valorização do Território.
Parque Escolar	Dos € 418 M de receita efetiva, € 354 M (84,7%) são provenientes de transferências correntes da UE no âmbito do FEDER. – Programa Operacional Valorização do Território.
Universidade de Aveiro	Dos € 104 M de receita efetiva, € 39 M (37,5%) são provenientes de transferências correntes do OE.
Universidade do Porto	Dos € 203 M de receita efetiva, € 100 M (49,3%) são provenientes de transferências correntes do OE.
SCML	Dos € 220 M de receita efetiva, € 161 M (73,2%) são provenientes de imposto sobre os resultados da exploração de apostas mútuas – vide 3.1.2.2.

Examinada a receita não efetiva das EPR verifica-se que o financiamento destas entidades envolveu a concessão pelo Estado de importantes *empréstimos a médio e longo prazo* a seu favor.

O quadro seguinte indica que os *empréstimos a médio e longo prazo* concedidos pelo Estado às EPR totalizam € 3.781 M. Cabe sublinhar que este valor ultrapassa em € 180 M o total da receita efetiva das 53 EPR (€ 3.601 M) que em 2012 integraram o subsetor dos SFA.

QUADRO 14

Receita dos Serviços e Fundos Autónomos — Empréstimos do Estado às EPR

(em milhões de euros)

EPR	2012		
	Previsão Inicial	Previsão Corrigida	Execução
Estradas de Portugal, SA	912	1 009	881
REFER, EPE	650	800	800
Parvalorem, SA	0	814	747
Metropolitano de Lisboa, SA	664	649	649
Metro do Porto, SA	309	309	309
Parups, SA	0	286	286
Parque Escolar, EPE	0	90	90
Viana Polis, SA	0	20	19
Total	**2.536**	**3.977**	**3.781**

Fonte: SIGO.

Os € 3.781 M registados na receita de *passivos financeiros* relativamente a *empréstimos a médio e longo prazo* concedidos pelo Estado não correspondem, como deveriam, ao valor da despesa do Estado em *ativos financeiros* relativo a *empréstimos a médio e longo prazo* a EPR, visto que esta regista mais € 0,8 M destinados à empresa Viana Polis — Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viana do Castelo, SA.

Em contraditório, o MF refere que *"[...] a DGTF confirma todos os valores com exceção do referente à Viana Polis, em que o valor a considerar na coluna execução deverá ser de 20M€"* acrescentando que o diferencial entre a receita contabilizada pela entidade e a despesa do Estado *"[...] decorre do facto de a empresa não ter considerado em receita o produto de dois empréstimos, no valor de 305.666 euros e de 537.447 euros, concedidos pelo Estado a esta empresa em 2012, em termos de curto prazo e que vieram a ser convertidos, no final do ano, em médio e longo prazo".*

A exclusão dos referidos valores da receita de passivos financeiros da Viana Polis constitui mais um caso de deficiente contabilização por incumprimento dos princípios orçamentais da anualidade e da universalidade.

3.2.3 — Receita fiscal proveniente do combate à fraude e evasão

A fraude e evasão fiscais limitam a capacidade do Estado para obter receitas, aumentam as necessidades de endividamento, distorcem a concorrência, prejudicam o desenvolvimento económico e a justiça social ([95]).

Na sequência de compromissos assumidos sobre o combate à fraude e à evasão fiscais ([96]), o Governo aprovou o respetivo Plano Estratégico de 2012 a 2014 e previu na sua proposta do OE para 2012 aumentar a receita fiscal em € 175 M com o reforço das medidas dirigidas a esse objetivo ([97]). Face à importância dessas medidas para efeito de consolidação orçamental, a lei ([98]) estatui que o Governo apresente à Assembleia da República, anualmente, até final de junho, um Relatório detalhado sobre a respetiva evolução em todas as áreas de tributação contendo os resultados alcançados, designadamente o valor das liquidações adicionais realizadas e das coletas recuperadas por imposto.

A CGE de 2012 (tal como a anterior) não apresenta resultados quantitativos desse combate e apenas refere detalhadamente medidas legislativas de natureza fiscal aprovadas nesse ano. Por sua vez, a AT afirmou não dispor de informação tratada e sistematizada sobre esses resultados para responder ao que a referida lei determina. Essa falta de informação reflete-se na qualidade do Relatório apresentado pelo Governo, o qual é elaborado como relatório de atividades ([99]) contendo um resumo das ações realizadas pelos serviços com competência em matéria tributária e aduaneira independentemente da finalidade das atividades desenvolvidas.

Em contraditório, a AT alega que *"As ações desencadeadas pela inspeção tributária são quantificadas de acordo com um sistema de códigos de atividade e não por normas específicas. [...] Nesta conformidade torna-se impraticável quantificar e relacionar todos os resultados das ações em que intervieram atos de verificação de determinadas normas específicas"*. Sublinha-se que compete à AT reunir os meios necessários para assegurar que os resultados apresentados à Assembleia da República pelo Governo cumprem o disposto no DLEO.

Apesar de o DLEO exigir essa informação, o Relatório não discrimina os valores das liquidações adicionais e das coletas recuperadas por imposto nem avalia a adequação dos instrumentos jurídicos dirigidos ao referido combate, não cumprindo com a lei. Sobre a execução do Plano Estratégico, o Relatório apenas refere as medidas legislativas *"que foram objeto de implementação ou que estão em execução"* sem divulgar os consequentes acréscimos de receita, como a referida norma de execução orçamental previa. A falta de resultados discriminados não permite concluir sobre o aumento da receita em € 175 M, como previsto na proposta do OE para 2012.

Em 2012, no domínio do combate à fraude e à evasão fiscais, a Comissão Europeia divulgou medidas de ação concretas dirigidas aos Estados-Membros, designadamente para reforçarem a cooperação administrativa, a interação com os paraísos fiscais, a luta contra o planeamento fiscal agressivo e para agravarem as sanções pela prática de crimes tributários ([100]).

Das medidas legislativas tomadas pelo Governo no sentido das referidas recomendações destaca-se o agravamento da tributação de patrimónios de contribuintes residentes em territórios e regiões com regimes de tributação privilegiada ([101]) e do respetivo quadro sancionatório, a simplificação do processo de aplicação da norma antiabuso, a alteração do Código do IVA e das obrigações de faturação ([102]) assim como o reforço dos mecanismos de troca de informação nas convenções para evitar a dupla tributação ([103]).

Paralelamente, tal como já sucedera em 2005 e 2010, a LOE para 2012 consagrou um Regime Excecional de Regularização Tributária (RERT III) ([104]) dos detentores de elementos patrimoniais colocados fora de Portugal e não declarados para efeitos fiscais, através do pagamento de uma taxa única de 7,5 % sobre esses patrimónios, excluindo a responsabilidade por essas infrações tributárias ([105]).

A receita de € 258 M ([106]) obtida com o RERT III (cuja incidência até ao final de 2010 é de apenas mais um ano do que a do RERT II) foi substancial mas indicia que patrimónios significativos não foram declarados ao fisco (€ 3.440 M) para efeitos de tributação e que a AT não conseguiu proceder atempadamente à sua identificação. Sendo o pagamento dos impostos devidos um elemento estruturante do Estado de direito democrático e um imperativo de cidadania, torna-se imprescindível que o combate à fraude e à evasão fiscais ([107]) seja efetivo e a divulgação dos respetivos resultados seja clara e rigorosa cumprindo a norma de consolidação orçamental que assim o determina.

3.2.4 — Receita fiscal relativa à Inspeção Tributária e Aduaneira

Uma das atribuições da AT (em atividade desde 1 de janeiro de 2012) consiste em exercer a ação de inspeção tributária e aduaneira (IT) prevenindo, investigando e combatendo a fraude e evasão fiscais e aduaneiras.

Para o efeito, a estrutura orgânica da AT compreende uma área de IT e, para os Grandes Contribuintes (GC) ([108]), a Unidade dos Grandes Contribuintes (UGC) ([109]) criada para assegurar relações ágeis com esses contribuintes no domínio da gestão tributária e exercer as respetivas competências de inspeção e justiça. Em 2012, os GC entregaram 48 % (€ 15.309 M) da receita fiscal registada pela AT no SGR (€ 32.018 M), com relevo para 53 % (€ 2.270 M) da receita de IRC (€ 4.281 M).

Sobre os resultados do controlo tributário e aduaneiro, a CGE apenas releva € 58 M de *"imposto em falta recuperado"* pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) em 2012 ([110]), referindo ainda que *"[...] corresponde a 10 % das correções de base tributária acrescidos dos valores já recuperados"*. Porém, não indica o montante dessas correções e do imposto recuperado, nem o fundamento para a utilização da percentagem de 10 % (taxa meramente teórica para o cálculo de um valor potencial de imposto em falta). Acresce que a IGF não tem competência para a correção e liquidação de impostos e que os resultados dos seus exames no domínio tributário e aduaneiro exigem subsequentes ações inspetivas da AT a qual, no caso de confirmar irregularidades procede a correções à matéria coletável e ou ao imposto e, neste caso, emite as respetivas liquidações adicionais. Ora, a CGE não identifica a parte da receita proveniente de liquidações adicionais ([111]) promovidas pela IT.

Sobre a atividade da IT, no *"Relatório da Atividade da Inspeção Tributária de 2012"* ([112]) a AT divulga como resultado principal ter *"apurado um valor de correções no montante de 2.009 milhões de euros"*. Porém, nesse Relatório também não se identifica o montante de liquidações de imposto nem o acréscimo de receita proveniente dessas correções ou da atividade da IT.

Ainda segundo o Relatório em apreço o *"valor de correções [...] é calculado com base em 20 % do montante de Correções à Matéria/Rendimento Coletável adicionado ao valor do Imposto em Falta apurado"* ([113]). Esta explicação não é rigorosa porque não refere as regularizações à matéria e ou rendimento coletável e ao imposto efetuadas pelos contribuintes (regularizações voluntárias) no decurso de ação de inspeção, cujos montantes também foram considerados no cálculo do referido *"valor de correções"*.

Note-se que no cálculo de um valor potencial de imposto em falta (designado pela IGF como *"imposto em falta recuperado"* e pela AT como *"valor de correções"*), a AT utiliza uma percentagem que é o dobro da aplicada pela IGF e também não justifica como procede à sua determinação ([114]).

Em contraditório, a AT alega que *"a taxa teórica" de 20 % utilizada para conversão da matéria coletável em imposto decorre da maior parte das correções que são efetuadas pela inspeção tributária situarem-se em sede de IRC, cuja taxa para 2012 foi de 25 % acrescida da derrama"*. Ora, esta alegação não justifica o critério de aplicar aquela percentagem em todos os impostos para além dos dados estatísticos da AT sobre o IRC, em 2010 e 2011, indicarem que a taxa média efetiva desse imposto foi de 17 %.

Os resultados da IT em 2012 e o respetivo valor de correções (calculado pela AT com as limitações referidas), especificando a parte relativa à UGC, são sintetizados no quadro seguinte.

QUADRO 15

Resultados da IT e valor de correções

(em milhares de euros)

Imposto	Regularizações pelo contribuinte		Correções pela inspeção		Valor de Correções			
	M / R (*) Coletável	Imposto em falta	M / R (*) Coletável	Imposto em falta	IT	IT (%)	UGC	UGC / IT (%)
	A	B	C	D	E (**)	F	G	H = G / E
IRS	245 267	22 846	290 191	31 544	161 481	8,0	4 922	3,0
IRC	745 518	9 339	3 728 212	53 711	957 796	47,7	571 471	59,7
IVA	0	87 491	0	352 524	440 015	21,9	90 015	20,5
IMI/IMT	968 772	0	1 206 212	0	434 997	21,7	0	0,0
IS	668	2 725	1 484	11 554	14 709	0,7	10 378	70,6
Total	**1 960 225**	**122 400**	**5 226 099**	**449 332**	**2 008 997**	**100,0**	**676 786**	**33,7**

Fonte: AT. (*) M / R = Matéria / Rendimento (**) E = 20% x (A+C) + (B+D)

Do *"valor de correções"* destacam-se € 958 M em IRC (47,7 % do total). Desse montante, € 571 M (59,7 %) resultam de ações da UGC e representam 84,4 % do *"valor de correções"* imputado a essa Unidade (€ 677 M). Estes dados indiciam divergências relevantes entre a UGC e os respetivos contribuintes na interpretação e aplicação do regime do IRC. Ora, competindo-lhe a *"assistência pré-declarativa, acompanhamento e análise conjunta com os contribuintes das matérias de maior complexidade técnica"* ([115]), a UGC deve identificar os motivos dessas divergências e implementar um plano de ação dirigido à sua mitigação.

Por sua vez, a aplicação da percentagem de 20 % para apurar *"valor de correções"* em impostos sobre o património e no IS enferma de limitações, porquanto, em IMI, aos valores patrimoniais tributários dos prédios são aplicáveis taxas legais de 0,3 % a 0,8 % ([116]) e, em IS, o valor de *"regularizações e correções"* resultou essencialmente do controlo pela UGC das *"operações financeiras"* previstas na verba 17 da Tabela Geral do IS, cujas taxas legais aplicáveis são de 0,04 % a 4 %.

Conclui-se, assim, que o valor de € 58 M designado de "*Imposto em falta recuperado*" pela IGF e relevado na CGE não corresponde a uma efetiva cobrança de imposto e que o *"valor de correções"* de € 2.009 M divulgado pela AT está manifestamente sobreavaliado por não ter em conta as taxas vigentes por tipo de operação e imposto ([117]) e não gerar liquidações adicionais desse montante. Apenas as correções ao imposto em falta de € 572 M provenientes de "*regularizações*" (€ 122 M) e de *"correções"* (€ 449 M) poderiam ter gerado liquidações de igual montante.

O Tribunal pretendeu examinar as liquidações provenientes das ações inspetivas da AT e considera importante conhecer, em cada momento, a sua situação e os acréscimos de receita fiscal a que deram origem. Todavia, a AT não disponibilizou esses dados porque o sistema de informação da IT ainda não se encontra dotado de funcionalidades que permitam associar todos os registos das ações inspetivas com os subsequentes registos noutros sistemas de informação tributários, designadamente, os sistemas informáticos de liquidação, de cobrança e de justiça tributária. Esta insuficiência constitui uma limitação importante à auditabilidade da receita e à apreciação da eficácia da IT ([118]).

Em contraditório, a AT refere *"procedimentos em curso, no sentido de garantir a interligação necessária entre os sistemas de liquidação e cobrança, no sentido de se tornar possível, de forma direta e inequívoca o apuramento do montante de liquidações de imposto e o acréscimo de receita proveniente da atividade da IT"*.

Sobre a qualidade do desempenho da AT, a UGC dirigiu, em 2012, um questionário aos contribuintes que acompanha para *"avaliar o grau de satisfação dos contribuintes e melhorar o desempenho da UGC"*. Ao apreciar as respostas aquela Unidade destacou como crítica mais relevante os *"erros da Administração Fiscal com elevado impacto no sujeito passivo, como execuções fiscais ilegais decorrentes de reliquidações erradas que não foram atempadamente resolvidos"*. O Tribunal reitera a importância de se conhecer a situação das liquidações promovidas pela IT e das que evoluem para a fase de cobrança coerciva bem como os fundamentos das decisões judiciais desfavoráveis à AT. A identificação de deficiências das respetivas liquidações constituiria um elemento essencial para melhorar a qualidade e aumentar a eficácia da AT junto dos contribuintes.

Os resultados da IT constantes do quadro anterior suscitam, ainda, uma observação sobre os € 440 M de *regularizações e correções* em IVA porque 18,5 % desse valor (€ 81 M) foi determinado através da aplicação de métodos indiretos ([119]). Ora, atento o princípio da colaboração e da verdade declarativa, presumindo-se verdadeiras e de boa-fé as declarações dos contribuintes ([120]), aquela percentagem indicia a ocorrência de irregularidades relevantes na tributação e na declaração fiscal das operações sujeitas a IVA e ou de falta de verdade dos registos contabilísticos de suporte. A situação descrita é um exemplo da importância do controlo da receita fiscal decorrente da ação da IT e da consequente necessidade de serem corrigidas as deficiências que obstam à apreciação das liquidações provenientes das ações inspetivas.

3.2.5 — Receita obtida por cobrança coerciva

A receita obtida por cobrança coerciva (CC) é a arrecadada após o termo do respetivo prazo de cobrança voluntária e na sequência da instauração de um processo de execução fiscal. A cobrança registada pela AT (CAT) no SGR ([121]) encontra-se discriminada no quadro seguinte.

QUADRO 16

Receita cobrada pela AT

(em milhões de euros)

Receita	Cobrança Voluntária		Cobrança Coerciva - CC		Cobrança da AT - CAT		CC / CAT (%)	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
IRS	11 654	10 843	250	249	11 904	11 092	**2,1**	**2,2**
IRC	5 900	5 163	160	145	6 060	5 309	**2,6**	**2,7**
IVA	17 595	17 382	342	315	17 936	17 697	**1,9**	**1,8**
Outras	7 231	6 822	198	225	7 428	7 048	**2,7**	**3,2**
Total	**42 379**	**40 211**	**949**	**934**	**43 328**	**41 145**	**2,2**	**2,3**

Fonte: SGR.

Em 2012 a CC representa 2,3 % da CAT. Porém, o valor contabilizado (€ 934 M) corresponde apenas a 76,7 % da CC divulgada pelo Ministério das Finanças ([122]) e também indicado na CGE (€ 1.218 M) ([123]). Para além da CC por contabilizar (€ 284 M), como receita orçamental (caso da cobrança afeta ao Fundo de Estabilização Tributário) ou receita extraorçamental (caso da cobrança afeta a entidades não integradas na administração central), a CAT está indevidamente deduzida de € 2.480 M de receitas fiscais ([124]).

Em contraditório, a AT confirma que a CC totalizou € 1.218 M em 2012 englobando dívidas fiscais e não fiscais, juros de mora e custas pelo que, nos termos acima referidos, ficaram por contabilizar € 284 M. Como qualquer outra receita a registar na CGE, a receita obtida por cobrança coerciva deve ser objeto não só de validação financeira ([125]) pelo IGCP mas também de validação económica ([126]) pela respetiva entidade administradora (neste caso a AT) e requer a criação e manutenção de ficheiros de dados sobre as operações subjacentes aos valores contabilizados.

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

QUADRO 17

Evolução da Dívida em Cobrança Coerciva

(em milhões de euros)

Situação da Dívida	Evolução da Dívida	IRC	IRS	IVA	Outros	Total
Saldo da Dívida em 01/01/2012	Dívida Ativa	1 567	1 055	3 043	1 431	**7 095**
	Dívida Suspensa	3 198	537	2 269	1 245	**7 248**
	Dívida Incobrável	559	344	1 958	612	**3 472**
	Dívida Total	**5 323**	**1 936**	**7 269**	**3 287**	**17 815**
Aumento de Dívida	Instauração de Dívida e outros	842	590	1 048	731	**3 210**

(em milhões de euros)

Situação da Dívida	Evolução da Dívida	IRC	IRS	IVA	Outros	Total
Redução de Dívida	Cobrança de Dívida	167	292	345	265	**1 069**
	Anulação de Dívida	311	118	177	229	**835**
	Prescrição de Dívida	168	71	566	212	**1 017**
Saldo da Dívida em 31/12/2012	Dívida Ativa	1 831	1 121	3 178	1 509	**7 638**
	Dívida Suspensa	3 188	532	2 105	1 176	**7 001**
	Dívida Incobrável	502	393	1 945	626	**3 466**
	Dívida Total	**5 520**	**2 045**	**7 229**	**3 312**	**18 105**

Fonte: AT.

Em 2012, a dívida em cobrança coerciva ([127]) (€ 10.305 M) representa 49 % da dívida total (€ 21.025 M) ([128]). Por sua vez, o aumento (€ 2.934 M por instauração e € 276 M por outras situações) supera a redução de dívida (por cobrança, anulação e prescrição) fazendo o saldo da dívida total crescer 1,6 % (de € 17.815 M para € 18.105 M).

Verifica-se ainda que o montante cobrado de € 1.069 M ([129]) representa 10,4 % ([130]) da dívida em cobrança coerciva mas 71,6 % desse montante (€ 765 M) ([131]) refere-se a dívida instaurada em 2011 e 2012, o que denota dificuldades da AT na cobrança de dívidas mais antigas. Acresce que as menores percentagens de cobrança da dívida ativa foram as de IRC (7 % com € 167 M) e de IVA (8 % com € 345 M) apesar do montante elevado das respetivas dívidas ativas.

Relativamente à redução da dívida por anulação verifica-se que a apresentação de novas declarações pelos contribuintes devedores (declarações de substituição) ([132]) gerou a anulação de 46,2 % (€ 386 M) desse valor, dos quais 70 % relativos a IRC.

Quanto à redução da dívida por prescrição salienta-se que 55,7 % do total (€ 566 M) se refere a IVA. Sobre a prescrição da dívida em IVA, a CGE refere que *"Cabe ainda realçar que para 2012 a larga maioria de dívidas prescritas são de IVA, resultando fundamentalmente de dívidas provenientes de liquidações oficiosas efetuadas sobre contribuintes que não existem ou não exercem atividade, pelo que a declaração de prescrição resulta, sem mais, da impossibilidade da sua cobrança"*.

Esta afirmação não se reconcilia com a realidade e a lei porque, ocorrendo a prescrição de dívidas tributárias apenas pelo decurso do tempo, só findo o prazo legal da sua cobrança a dívida é declarada prescrita ([133]). A impossibilidade de cobrança da dívida por inexistência de bens penhoráveis é fundamento para a sua *"declaração em falhas"* pelo órgão de execução fiscal ([134]).

Quanto à dívida suspensa, 51,1 % (€ 3.577 M) resultou da apresentação pelos devedores de reclamação graciosa, de impugnação ou recurso judicial e 38,6 % (€ 2.699 M) deveu-se a pedido de declaração de insolvência dos devedores ([135]). Considerando os montantes e os motivos da dívida suspensa e incobrável (conflitualidade entre os contribuintes e a AT sobre a fundamentação das liquidações e falta de património dos devedores) € 10.467 M (57,8 %) da dívida no final de 2012 não podiam ser cobrados.

Da recolha da informação e do exame da correção das deficiências que motivaram as recomendações formuladas na sequência de anteriores auditorias no domínio da cobrança coerciva ([136]), verificam-se alterações ao nível dos sistemas de informação da penhora e da venda de bens penhorados ([137]).

Em 2012, o Sistema Informático de Penhoras Eletrónicas (SIPE) foi dotado da aplicação denominada de *"marcação automatizada de penhoras"* para suportar o procedimento de identificação e de seleção dos ativos penhoráveis do devedor e realizar a sua associação com os respetivos processos executivos e os valores em dívida. Esta evolução vem colmatar a insuficiência identificada de falta de histórico de registos sobre esses ativos para auditar o ato de penhora praticado pelo órgão de execução fiscal e verificar a observância dos princípios da legalidade e proporcionalidade da penhora. Sem prejuízo desta evolução a AT ainda não dotou o SIPE de uma funcionalidade para a fundamentação expressa desses atos, como recomendado pelo Tribunal ([138]).

Em contraditório, a AT afirma que *"ponderou esta recomendação do Tribunal de Contas, e foi também em função, e no sentido de lhe dar cumprimento, no contexto legal atual, que implementou o sistema que efetua, a nível nacional, de forma sistemática, objetiva [...] a seleção dos bens ou direitos a penhorar em cada momento e em cada processo"* e que *"a ordem de penhora apenas se tornará efetiva mediante a execução de um procedimento "manual" realizado na aplicação pelo Sr. Chefe de Finanças [...] no uso do seu prudente arbítrio [...] e procede ao "Despacho" confirmando a emissão da ordem de penhora"*. Ora, a penhora constitui um ato lesivo dos direitos do contribuinte praticado pelo órgão de execução fiscal, o qual deve proceder à sua fundamentação como a lei determina ([139]).

Neste contexto cabe referir que o Sistema de Gestão de Vendas Coercivas (SIGVEC) foi dotado de uma funcionalidade para a ativação automática de vendas e a subsequente desmaterialização da respetiva fase processual, de modo a aumentar a eficácia e a transparência dos respetivos atos.

Em 2012 foram marcadas 1.619.866 penhoras e, destas, concretizadas 275.023 (17 %) e foram marcadas e publicitadas 41.582 vendas, tendo sido realizadas 15.008 (36 %). Por sua vez, das penhoras e vendas concretizadas, em 2012, foram cobrados € 151 M e € 16 M respetivamente, o que representa 12,4 % e 1,3 % da cobrança coerciva (€ 1.218 M).

Tendo em conta a desproporção entre o número de penhoras e vendas marcadas e as realizadas e os respetivos montantes cobrados, conclui-se que esses atos servem essencialmente como instrumentos de coerção do devedor para a regularização da dívida, mas não representam uma garantia efetiva da boa cobrança dos créditos tributários ([140]).

Relativamente às recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal, a AT continua sem apresentar à tutela proposta legislativa destinada a fixar um prazo legal para a redução e o levantamento de penhoras em caso de pagamento ou erro, assim como os termos para um imediato ressarcimento do contribuinte lesado em caso de incumprimento ([141]). Subsiste ainda a necessidade de a AT identificar no *"plano de prevenção de riscos de gestão"* os riscos inerentes à prática dos atos de penhora e venda de bens e tomar as iniciativas pertinentes para a sua prevenção ([142]).

Em contraditório, a AT refere melhorias na operacionalidade dos atos processuais e alega que *"Encontra-se já implementada, na aplicação informática SIPE, a automatização do impulso para registo do pedido de levantamento das ordens de penhora"*.

A AT está sujeita aos princípios da economia e da celeridade processual. O estabelecimento de um prazo limite [reduzido] e o imediato ressarcimento do contribuinte lesado recomendado pelo Tribunal devem balizar, com transparência, os prazos curtos em que a AT deve agir, em conformidade com os interesses legítimos dos lesados.

3.2.6 — Receita de IRS obtida por cobrança voluntária

Em 2012, a receita de IRS correspondeu a mais de 27 % das receitas fiscais e a mais de 17 % da receita consolidada da Administração Central. Face à importância do IRS para a execução orçamental da receita, o Tribunal decidiu examinar os sistemas de gestão e controlo implementados para a respetiva cobrança voluntária (€ 10.843 M correspondentes a 98 % da cobrança total do imposto). A auditoria teve também por objetivo habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre a regularidade das operações e a fiabilidade dos montantes contabilizados.

Para a obtenção da evidência de auditoria procedeu-se à realização de entrevistas a responsáveis da AT e do IGCP, à revisão analítica dos dados contabilísticos e à reconciliação dos valores contabilizados com a respetiva informação de suporte, com relevo para o exame de amostras representativas das operações de cobrança de IRS e das anomalias detetadas (€ 1.119 M). As principais conclusões são as seguintes:

♦ Os sistemas de gestão e controlo administrativo da cobrança voluntária do IRS são, em geral, eficazes.

♦ Existem práticas de contabilização manual e insuficiências de controlo permeáveis à ocorrência de erros com reflexo na CGE. Contrariamente ao disposto na legislação em vigor desde 2001 em matéria de contabilização das receitas do Estado, os sistemas de administração do IRS pela

AT continuam a não estar interligados com o sistema de contabilização orçamental. Essa falta de interligação permite, *inter alia*, a recorrente não contabilização da receita do IRS relativa às Regiões Autónomas e à participação variável dos municípios ([143]) (€ 793 M em 2012), a cuja desconformidade com os princípios orçamentais o Tribunal tem feito reparos nos seus Pareceres sobre a CGE.

3.2.7 — Receita de IVA autoliquidado

Em 2012, a receita de IVA representou 39 % das receitas fiscais e 24 % da receita consolidada da Administração Central. Face à importância do IVA autoliquidado pelos sujeitos passivos para a execução orçamental da receita, o Tribunal examinou os sistemas de gestão e controlo implementados para a cobrança desse IVA ([144]) (€ 15.899 M correspondentes a 90 % da cobrança do imposto). As principais conclusões são as seguintes:

♦ Os sistemas de gestão e controlo da cobrança do IVA autoliquidado são, em geral, eficazes embora não assegurem a adequada contabilização integral, legal e regular da receita do imposto.

♦ De entre os pontos fracos dos sistemas implementados pela AT para a gestão e o controlo da receita do IVA releva a inexistência de procedimentos devidamente formalizados e robustos para a deteção e correção tempestiva de erros e irregularidades. Acresce que a informação em que se suportam os montantes contabilizados não está disponível, como necessário, para o respetivo controlo externo *ex post* em condições adequadas.

♦ Contrariamente ao disposto na legislação em vigor desde 2001, em matéria de contabilização das receitas do Estado, os sistemas de administração do IVA pela AT continuam a não estar interligados com o sistema de contabilização orçamental. Essa falta de interligação permite, *inter alia*, a recorrente não contabilização da receita do IVA relativa às regiões autónomas, à segurança social e às entidades regionais do turismo (€ 1.334 M em 2012) a cuja desconformidade com os princípios orçamentais o Tribunal tem feito reparos nos seus Pareceres sobre a CGE.

Assinala-se porém que, em 2013, foi corrigida uma das deficiências detetadas visto que a receita de IVA consignada à segurança social passou a ser contabilizada como receita do Estado e a ser entregue, por transferência do OE, ao setor da segurança social ([145]) o que é conforme com as anteriores recomendações do Tribunal ([146]).

3.3 — Despesa

A despesa paga pelos serviços integrados e serviços e fundos autónomos (SFA) é apresentada na CGE em mapas agregados por classificação orgânica, funcional e económica ([147]) e desagregada num mapa detalhado para os serviços integrados ([148]) e num sintético, por SFA ([149]).

Nos pontos seguintes examina-se a despesa nas vertentes: execução face às dotações disponíveis (por Ministério e subsetor); evolução face ao ano anterior (para cada subsetor, por classificação económica); despesa consolidada (por Ministério/programa orçamental); fiabilidade e comparabilidade dos valores; alterações nos critérios de contabilização; e alteração no universo dos organismos abrangidos. A este exame estão subjacentes os princípios e regras orçamentais ([150]), em particular os da unidade e universalidade, da especificação, da anualidade e da transparência.

3.3.1 — Execução face ao Orçamento

No quadro seguinte compara-se, ao nível do Ministério, a despesa paga pelos serviços integrados e pelos SFA com as correspondentes dotações finais do Orçamento, deduzidas de cativos. Desse exame, tal como nos pontos seguintes, excluíram-se:

♦ *Passivos financeiros* (amortização de títulos de dívida pública e reembolso de empréstimos), exceto, no subsetor dos SFA, os registados pelas Parvalorem e Parups correspondentes a reembolsos de empréstimos da CGD ao BPN que transitaram para essas entidades ([151]);

♦ *Ativos financeiros em títulos* (aplicações de excedentes de tesouraria), exceto — por terem uma natureza distinta — nos serviços integrados os relativos a "instrumentos de capital contingente" para capitalização de instituições de crédito ([152]);

♦ *Ativos financeiros em empréstimos a curto prazo* (financiamentos a curto prazo, a reembolsar durante o ano) ([153]);

♦ *Transferências correntes* e *de capital* de SFA para SFA — por não constituírem uma despesa do subsetor globalmente considerado.

QUADRO 18

Comparação da despesa orçamentada com a executada, por Ministério — serviços integrados e SFA

(em milhões de euros)

Ministérios	Serviços integrados				SFA			
	Dotação final	Cativos	Despesa paga		Dotação final	Cativos	Despesa paga	
			Valor	Tx exec (1)			Valor	Tx exec (1)
Encargos Gerais do Estado	2 831	3	2 816	99,6	144	3	110	77,7
Presidência do Conselho de Ministros	282	29	212	83,8	560	13	456	83,3
Finanças	45 008	47	29 766	66,2	10 108	18	9 498	94,1
Negócios Estrangeiros	338	15	302	93,2	88	3	74	87,3
Defesa Nacional	2 074	75	1 816	90,9	175	6	129	76,6
Administração Interna	1 912	91	1 725	94,7	218	2	200	92,7
Justiça	1 212	70	1 078	94,4	574	25	454	82,8
Economia e do Emprego	268	28	207	85,9	4 870	95	3 929	82,3
Agricultura, Mar, Ambiente e do Ordenamento do Território	599	19	527	90,9	1 868	34	1 269	69,2
Saúde	9 837	8	9 796	99,7	10 525	16	9 798	93,2
Educação e Ciência	7 042	14	6 909	98,3	2 824	4	2 475	87,8
Solidariedade e da Segurança Social	7 899	5	7 880	99,8	293	1	247	84,5
Despesa, excluindo:	**79 304**	**405**	**63 033**	**79,9**	**32 248**	**220**	**28 640**	**89,4**
Ativos financeiros em títulos	300		(2) 300		3 924		2 840	72,4
Ativos financeiros em empréstimos a curto prazo	24		15	62,8	1		1	97,1
Passivos financeiros, exceto PARVALOREM e PARUPS	122 250		91 276	74,7	6 985		5 006	71,7
Transferências correntes de SFA para SFA					707		691	97,8
Transferências de capital de SFA para SFA					98		95	96,5
Total da despesa	**201 878**	**405**	**154 624**	**76,7**	**43 963**	**220**	**37 271**	**85,2**

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

(2) Nos serviços integrados, dos *ativos financeiros em títulos*, referentes a "instrumentos de capital contingente", foi excluída a recompra pelo BPI: € 300 M (cfr. a nota de p.p. 6 da página anterior).

Fonte: CGE/ 2012 e SIGO – Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

A despesa dos serviços integrados foi de € 63.033 M, correspondente a 79,9 % da dotação disponível (€ 78.899 M) e a 95,1 % do orçamento inicial (€ 66.298 M). A despesa dos SFA ascendeu a € 28.640 M, ou seja, 89,4 % da dotação disponível (€ 32.028 M) e a 104,0 % do orçamento inicial (€ 27.547 M).

Nos serviços integrados o Ministério das Finanças apresentou taxa de execução (66,2 %) inferior à média, devido, essencialmente, às dotações não utilizadas: da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira, para capitalização das instituições de crédito (€ 7.500 M); aquisição de créditos, detidos por essas instituições, sobre autarquias locais, entidades públicas reclassificadas e hospitais (€ 3.000 M); e transferências de capital para o FRDP a efetuar com o produto de reprivatizações, que não se concretizaram (€ 2.432 M). No subsetor dos SFA a taxa de execução mais baixa verificou-se no MAMAOT (69,2 %, onde o IHRU não utilizou € 174 M e o IFAP € 118 M).

As despesas com *passivos financeiros* ([154]) (amortização de dívida) ascenderam a € 91.276 M, para os serviços integrados e a € 5.006 M para os SFA (não considerando os registados pelas Parvalorem e Parups), correspondendo a 74,7 % e 71,7 % das respetivas dotações finais.

3.3.2 — Evolução da despesa paga por classificação económica

A análise da evolução da despesa (montante e estrutura) é afetada sobretudo por, em 2012, terem passado a integrar o subsetor dos SFA ([155]) 53 empresas, associações e fundações públicas, como se assinala nos pontos seguintes.

3.3.2.1 — Serviços integrados

O quadro seguinte apresenta, por classificação económica, a despesa de 2012 e os principais fatores explicativos da sua evolução face ao ano anterior, bem como a sua estrutura.

QUADRO 19

Evolução da despesa dos serviços integrados — 2011-2012, por classificação económica

(em milhões de euros)

Classificação económica	Execução		Variação		Estrutura (%)	
	2011	2012	Valor	%	2011	2012
01 - Despesas com pessoal, das quais:	**10 293,5**	**8 438,3**	**-1 855,2**	**-18,0**	**18,6**	**13,4**
Remunerações certas e permanentes, das quais	7 823,9	6 408,3	-1 415,6	-18,1	14,1	10,2
Subsídios de férias e de Natal	*1 073,3*	*67,4*	*-1 005,8*	*-93,7*		
Pessoal dos quadros, além dos quadros e a termo	*5 412,4*	*5 109,1*	*-303,3*	*-5,6*		
Abonos variáveis ou eventuais	436,6	366,5	-70,1	-16,1	0,8	0,6
Segurança social, das quais:	2 033,0	1 663,4	-369,5	-18,2	3,7	2,6
Contribuição dos serviços para a CGA e segurança social	*1 271,3*	*1 043,1*	*-228,2*	*-18,0*		
Encargos com a saúde	*382,7*	*267,5*	*-115,2*	*-30,1*		
02 - Aquisição de bens e serviços*, da qual:*	**1 817,4**	**1 650,0**	**-167,4**	**-9,2**	**3,3**	**2,6**
ADSE - outros serviços de saúde	*518,9*	*450,0*	*-68,9*	*-13,3*		
03 - Juros e outros encargos, *dos quais:*	**6 039,2**	**6 874,0**	**834,8**	**13,8**	**10,9**	**10,9**
Juros da dívida pública	*5 774,7*	*6 733,9*	*959,2*	*16,6*		
Outros encargos da dívida pública	*263,1*	*114,8*	*-148,3*	*-56,4*		
04 - Transferências correntes	**26 288,3**	**28 228,0**	**1 939,7**	**7,4**	**47,4**	**44,8**
Administração central, das quais para:	14 834,8	16 067,1	1 232,3	8,3	26,8	25,5
SFA do Ministério da Saúde	*8 253,6*	*9 698,1*	*1 444,5*	*17,5*		
IGFEJ, transferido pela Secretaria-Geral do Ministério	*312,3*		*-312,3*	*-100,0*		
EPR (antes classificadas como subsídios a empresas públicas)		*220,0*	*220,0*	-		
Administração regional e local	1 889,6	1 790,6	-98,9	-5,2	3,4	2,8
Segurança social, das quais:	6 764,5	7 966,9	1 202,4	17,8	12,2	12,6
Lei de bases	*6 721,3*	*7 338,9*	*617,6*	*9,2*		
Pensões dos bancários		*515,8*	*515,8*	-		
Outras, das quais para:	2 799,4	2 403,3	-396,0	-14,1	5,0	3,8
Universidades do Porto e de Aveiro e ISCTE (EPR em 2012)	*196,3*		*-196,3*	*-100,0*		
05 - Subsídios, dos quais:	601,6	247,2	-354,3	-58,9	1,1	0,4
Empresas públicas (vd. transferências correntes para EPR)	*433,3*	*128,1*	*-305,2*	*-70,4*		
06 - Outras Despesas Correntes	535,1	510,3	-24,8	-4,6	1,0	0,8
Despesas correntes	**45 575,1**	**45 947,8**	**372,8**	**0,8**	**82,2**	**72,9**
07 - Aquisição de Bens de Capital, da qual:	**432,0**	**659,6**	**227,6**	**52,7**	**0,8**	**1,0**
Terrenos do aeroporto da Portela		*286,0*	*286,0*	-		
Investimentos militares	*252,1*	*149,2*	*-103,0*	*-40,8*		
08 - Transferências de Capital	**2 705,7**	**4 895,2**	**2 189,5**	**80,9**	**4,9**	**7,8**
Administração Central, das quais para:	382,3	3 440,2	3 057,9	800,0	0,7	5,5
Fundo de Regularização da Dívida Pública		*2 768,1*	*2 768,1*	-		
(…)						
RTP		*345,9*	*345,9*	-		
Administração regional e local	1 367,6	1 282,9	-84,7	-6,2	2,5	2,0
Segurança Social	2,7	3,3	0,6	22,5	0,0	0,0
Outras, das quais:	953,1	168,8	-784,3	-82,3	1,7	0,3
Regularização de responsabilidade-concessões rodo-ferroviárias	*848,8*	*90,5*	*-758,4*	*-89,3*		
09 - Ativos financeiros, exceto (a) e (b), dos quais:	**6 723,9**	**11 495,4**	**4 771,5**	**71,0**	**12,1**	**18,2**
Empréstimos a médio e longo prazos a empresas públicas/EPR	*5 127,5*	*3.781,4*	*-1 346,1*	*-26,3*		
Instrumentos de capital contingente (exceto recompra pelo BPI)		*5 100,0*	*5 100,0*	-		

(em milhões de euros)

Classificação económica	Execução		Variação		Estrutura (%)	
	2011	2012	Valor	%	2011	2012
Emprést. a médio e longo prazos às admin. regionais e locais	*29,4*	*908,1*	*878,8*	*2990,6*		
Participação no Mecanismo Europeu de Estabilidade		*802,9*	*802,9*	-		
Empréstimo de médio e longo prazo à Grécia	*554,8*		*-554,8*	*-100,0*		
Aumentos de capital de instituições financeiras (BPN, CGD)	*600,0*	*750,0*	*150,0*	*25,0*		
Execução de garantias prestadas a entidades públicas	*146,9*	*44,8*	*-102,1*	*-69,5*		
Aumentos de capital de empresas públicas não financeiras	*105,8*	*12,1*	*-93,7*	*-88,6*		
Ações e outras participações em SFA – IHRU	*82,4*		*-82,4*	*-100,0*		
11 - Outras despesas de capital	**13,6**	**35,0**	**21,4**	**157,1**	**0,0**	**0,1**
Despesas capital, excluindo (a), (b) e (c)	**9 875,2**	**17 085,2**	**7 210,0**	**73,0**	**17,8**	**27,1**
DESPESA, excluindo (a), (b) e (c)	**55 450,2**	**63 033,0**	**7 582,8**	**13,7**	**100,0**	**100,0**
(a) Ativos financeiros (recompra pelo BPI de instrum. de capital contingente)		300,0	300,0	-		
(b) Ativos financeiros em empréstimos a curto prazo	1 656,0	14,8	-1 641,1	-99,1		
(c) 10 - Passivos Financeiros	101 585,2	91 276,5	-10 308,8	-10,1		
TOTAL DA DESPESA	**158 691,5**	**154 624,3**	**-4 067,1**	**-2,6**		

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

A despesa cresceu € 7.582,8 M (13,7 %), pelo aumento das despesas de capital, em € 7.210,0 M (73,0 %) e das despesas correntes, em € 372,8 M (0,8 %). A sua estrutura alterou-se face a 2011, com uma quebra de 9,3 p.p. nas despesas correntes e o correspondente aumento nas despesas de capital. Saliente-se que as despesas correntes representam 72,9 % das despesas, sobretudo devido ao peso das *transferências correntes* (44,8 %, dos quais 41,0 % para administrações públicas), das *despesas com pessoal* (13,4 %) e dos juros e outros encargos (10,9 %). As despesas de capital representaram 27,1 %, destacando-se os *ativos financeiros* (18,2 %).

Os principais **aumentos de despesa** verificaram-se nos seguintes agrupamentos económicos:

Ativos financeiros — que aumentaram € 4.771,5 M, atingindo os € 11.495,4 M (18,2 % da despesa), em resultado principalmente dos "instrumentos de capital contingente" para capitalização de três instituições de crédito, despesa sem correspondência em 2011, e que ascenderam a € 5.100,0 M ([156]), e da redução dos *empréstimos a médio e longo prazos* a empresas públicas que, em 2011, totalizaram € 5.127,5 M e, em 2012, € 3.781,4 M ([157]).

Atingiram também elevados montantes: a participação portuguesa no "mecanismo europeu de estabilidade", € 802,9 M, tendo no ano anterior o empréstimo à Grécia sido de € 554,8 M ([158]); as dotações de capital para bancos públicos (€ 600,0 M ao BPN, em 2011 e € 750,0 M à CGD, em 2012); os *empréstimos a médio e longo prazos* à *administração regional* [€ 19,4 M, em 2011 e € 770,1 M, em 2012 ([159])]; os *empréstimos a médio e longo prazos* à *administração local*, que passou de € 10,0 M para € 138,1 M; os aumentos de capital de empresas públicas não financeiras [€ 105,8 M, em 2011 e € 12,1 M, em 2012 ([160])]; e os pagamentos em execução de garantias prestadas a entidades públicas [€ 146,9 M em 2011 ([161]), e € 44,8 M em 2012 ([162])].

Transferências de capital — com um acréscimo de € 2.189,5 M (80,9 %), ascendendo a € 4.895,2 M (7,8 % da despesa), salientando-se as destinadas à administração central, que cresceram € 3.057,9 M ([163]). Em sentido contrário, reduziram-se as *transferências* para fora das administrações públicas, em € 784,3 M, das quais € 758,4 M em regularização de responsabilidades financeiras relativas a concessões de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias ([164]).

Transferências correntes — mais € 1.939,7 M (7,4 %) que em 2011, totalizando € 28.228,0 M (44,8 % da despesa), destacando-se a subida das destinadas à administração central, em € 1.232,3 M ([165]), e à segurança social, em € 1.202,4 M ([166]). Em sentido inverso, diminuíram as *transferências* para fora das administrações públicas, em € 396,0 M, das quais € 196,3 M pagos em 2011 às universidades convertidas em Fundação (ISCTE e Universidades do Porto e Aveiro) e que, em 2012, foram reclassificadas como SFA (e receberam € 153,5 M).

Juros e outros encargos — que sofreram um aumento de € 834,8 M (13,8 %), totalizando € 6.874,0 M (10,9 % da despesa).

Aquisição de bens de capital — com um aumento de € 227,6 M (52,7 %), atingindo € 659,6 M (1,0 % da despesa), com destaque para a *aquisição de terrenos e outras construções*, em € 286,0 M, devido à aquisição de terrenos do aeroporto da Portela, em 2012. Em sentido inverso salienta-se a redução dos *investimentos militares* em € 103,0 M.

As principais **reduções da despesa** verificaram-se em:

Despesas com pessoal — uma diminuição em € 1.855,2 M (–18,0 %), passando para € 8.438,3 M (13,4 % da despesa) devida às regras de contenção das despesas com pessoal do OE/2012 ([167]) e à diminuição do número de empregados ([168]). As *remunerações certas e permanentes* reduziram-se em € 1,415,6 M (com destaque para a diminuição dos subsídios de férias e de Natal em € 1.005,8 M e das *remunerações com pessoal dos quadros*, *além dos quadros* e *contratado a termo* em € 303,3 M), a *segurança social* em € 369,5 M ([169]) e os *abonos variáveis ou eventuais* em € 70,1 M.

Subsídios — que tiveram uma redução em € 354,3 M (–58,9 %), ascendendo a € 247,2 M, devido, em grande parte, à quebra nos processados para empresas públicas (€ –305,2 M), essencialmente pela reclassificação de empresas como SFA (EPR) em 2012, passando a ser classificados como *transferências correntes*, que explica € 234,9 M ([170]). É também de assinalar a diminuição do apoio à Carris (não reclassificada) em € 32,4 M.

Aquisição de bens e serviços — com uma diminuição em € 167,4 M (–9,2 %), totalizando € 1.650,0 M, salientando-se a redução dos *outros serviços de saúde* pagos pela ADSE, em € 68,9 M.

3.3.2.2 — Serviços e fundos autónomos

Em 2012, verificaram-se as seguintes alterações no universo dos SFA: passou a abranger 53 EPR ([171]) e o Conselho das Finanças Públicas; saíram do subsetor a Maternidade Dr. Alfredo da Costa (extinta e integrada num hospital já empresarializado), o Hospital de S. Marcos de Braga, o Hospital Reynaldo dos Santos e o Centro Hospitalar de Cascais (extintos, uma vez que as respetivas funções hospitalares são agora asseguradas no âmbito de parcerias público-privadas, passando as atribuições, direitos e competências remanescentes para as respetivas administrações regionais de saúde).

O quadro seguinte sintetiza a execução orçamental de 2012 do subsetor dos SFA — excluindo a despesa das EPR, destacando as variações mais significativas face ao ano anterior, com a identificação das respetivas entidades pagadoras. Na última coluna, mostra-se o total do subsetor em 2012, incluindo a despesa das EPR, analisada separadamente no ponto 3.3.2.2.2.

QUADRO 20

Evolução da despesa orçamental dos SFA excluindo EPR (2011-2012), por classificação económica

(em milhões de euros)

Classificação económica	Execução		Variação sem EPR		Estrutura		Execução 2012 com EPR
	2011	2012 sem EPR	Valor	%	2011	2012 sem EPR	
01 - Despesas com pessoal, das quais:	**2 863,1**	**2 382,4**	**-480,7**	**-16,8**	**11,5**	**10,1**	**3 065,2**
Instituições de ensino superior e serviços sociais	1 079,4	910,1	-169,2	-15,7			
ARS e hospitais extintos, objeto de fusão com as ARS	875,4	722,2	-153,2	-17,5			
Hospitais empresarializados	27,9	2,6	-25,3	-90,8			
Outros SFA da saúde	160,4	136,1	-24,2	-15,1			
IEFP	101,1	82,1	-19,1	-18,8			
02 - Aquisição de bens e serviços, das quais:	**8 453,3**	**9 553,4**	**1 100,1**	**13,0**	**34,0**	**40,6**	**10 364,8**
Administração Central do Sistema de Saúde	4 370,9	5 398,4	1 027,5	23,5			
ARS e hospitais extintos, objeto de fusão com as ARS	2 965,8	3 090,6	124,8	4,2			
Hospitais empresarializados	16,7	1,1	-15,6	-93,6			
Outros SFA da saúde	139,4	202,1	62,7	45,0			
IGFIJ, agora IGFEJ	133,4	100,3	-33,1	-24,8			
03 - Juros e outros encargos	**30,4**	**48,1**	**17,7**	**58,2**	**0,1**	**0,2**	**1 053,7**
04 - Transferências correntes, exceto (c), das quais para:	**10 770,0**	**9 603,6**	**-1 166,4**	**-10,8**	**43,3**	**40,8**	**9 635,1**
Administrações públicas, exceto (c)	956,1	586,5	-369,6	-38,7	3,8	2,5	588,8
do IGFIJ, agora IGFEJ para serviços do MJ	560,3	250,1	-310,2	-55,4			
do GGF, agora DGPGF, para segurança social	125,5	63,2	-62,3	-49,6			
Outros subsectores, dos quais transferências:	9 814,0	9 017,1	-796,8	-8,1	39,5	38,3	9 046,4
da CGA para famílias	8 757,1	7 984,1	-773,0	-8,8			
do IEFP para ISFL	110,3	2,3	-108,0	-97,9			
do IFAP para famílias	213,4	283,9	70,5	33,1			
05 - Subsídios	**477,0**	**470,4**	**-6,6**	**-1,4**	**1,9**	**2,0**	**498,3**
06 - Outras despesas correntes	**54,8**	**59,3**	**4,6**	**8,3**	**0,2**	**0,3**	**322,9**
Despesas correntes, excluindo (c)	**22 648,6**	**22 117,3**	**-531,3**	**-2,3**	**91,1**	**94,0**	**24 940,1**
07 - Aquisição de bens de capital	**335,1**	**317,3**	**-17,7**	**-5,3**	**1,3**	**1,3**	**1 754,0**
08 - Transferências de capital, exceto (d), das quais para:	**981,3**	**616,2**	**-365,1**	**-37,2**	**3,9**	**2,6**	**616,2**
Administrações públicas, exceto (d)	72,7	92,5	19,8	27,2	0,3	0,4	92,5
Outros subsectores, dos quais transferências:	908,6	523,6	-384,9	-42,4	3,7	2,2	523,6
da CGA para a Caixa Leasing e Factoring	144,2	0,0	-144,2	-100,0			
do IAPMEI para empresas privadas	65,5	10,7	-54,9	-83,7			
do IFAP para empresas privadas e famílias	321,1	256,4	-64,8	-20,2			
da FCT para ISFL e para o resto do mundo	154,3	109,6	-44,7	-28,9			
09 - Ativos Financeiros, excluindo (a), dos quais	**884,5**	**478,2**	**-406,3**	**-45,9**	**3,6**	**2,0**	**926,2**
IAPMEI unidades de participação de sociedades financeiras	420,0	82,2	-337,7	-80,4			
IAPMEI, empréstimos a médio e longo prazos	307,0	279,4	-27,6	-9,0			
10 - Passivos financeiros, da PARVALOREM e da PARUPS							**400,0**
11 - Outras despesas de capital	**1,6**	**3,1**	**1,5**	**97,7**	**0,0**	**0,0**	**3,1**
Despesas de capital, excluindo (a), (b) e (d)	**2 202,5**	**1 414,8**	**-787,7**	**-35,8**	**8,9**	**6,0**	**3 699,5**
TOTAL DAS DESPESAS, excluindo (a), (b), (c) e (d)	**24 851,1**	**23 532,1**	**-1 319,0**	**-5,3**	**100,0**	**100,0**	**28 639,6**
(a) Ativos fin. em títulos e empréstimos a curto prazo, dos quais:	2 937,9	2 840,7	-97,2	-3,3			2 840,7
CGA (títulos da dívida pública)	903,2	764,8	-138,5	-15,3			
FRDP (títulos da dívida pública)	1 943,8	1 969,9	26,1	1,3			
Fundo de Garantia Automóvel (títulos da dívida pública)	5,9	30,7	24,8	416,8			
Fundo de Acidentes de Trabalho (títulos da dívida pública)	5,9	29,4	23,5	395,0			
(b) Passivos financ (exceto PARVALOREM, PARUPS) dos quais:	81,3	2 919,2	2 837,9	3 490,1			5 005,7
FRDP (títulos da dívida pública)		2 770,6	2 770,5				
CGA (empréstimos de sociedades financeiras)	67,6	135,5	67,9	100,5			
(c) Transferências correntes para SFA	4 116,6	687,7	-3 428,9	-83,3			690,5
(d) Transferências de capital para SFA	76,6	94,6	18,0	23,5			94,6
TOTAL DA DESPESA	**32 063,5**	**30 074,4**	**-1 989,1**	**-6,2**			**37 271,1**

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

Como mostra o quadro anterior, em 2012, a despesa dos SFA incluindo as EPR, atingiu € 28.639,6 M e, excluindo as EPR, € 23.532,1 M (representando 82,2 % do total) ([172]).

Face ao ano anterior, sem considerar as EPR, verificou-se uma redução na despesa do subsetor dos SFA em € 1.319,0 M (−5,3 %). Em termos de estrutura, as despesas correntes registaram um aumento de 2,9 pontos percentuais (com variação simétrica nas despesas de capital), representando 94,0 % do total. Destaca-se o peso dos agrupamentos *transferências correntes* (40,8 %), *aquisição de bens e serviços* (40,6 %) e *despesas com pessoal* (10,1 %).

O rigor dos valores que constam da CGE depende da correção dos dados introduzidos pelas entidades no sistema SIGO/SFA. Em 2012, os valores finais da execução orçamental do Instituto Português do Desporto e Juventude não foram inseridos. De acordo com a demonstração de fluxos de caixa da sua conta de gerência apresentada ao Tribunal, ascende a mais € 6,2 M, pelo que a despesa evidenciada na CGE está subavaliada neste montante (recorde-se, por ser relevante em termos comparativos, que a execução orçamental de 2011 estava subavaliada em € 0,7 M).

3.3.2.2.1 — Evolução da despesa dos SFA, sem EPR

Excluindo as EPR, a **redução da despesa** face a 2011 incidiu essencialmente ao nível de:

Transferências correntes — com uma diminuição em € 1.166,4 M (– 10,8 %), passando para € 9.603,6 M (40,8 % da despesa), salientando-se as destinadas para:

♦ Fora das administrações públicas, com uma quebra de € 796,8 M (– 8,1 %), passando para € 9.017,1 M. Destaca-se a redução das *transferências para as famílias* (€ – 703,8 M, essencialmente devido à diminuição das pensões e abonos pagos pela CGA, € – 773,0 M ([173]), e ao aumento das transferências pagas pelo IFAP em € 70,5 M) e para *instituições sem fins lucrativos* (€ – 113,2 M, sobretudo nas pagas pelo IEFP, € – 108,0 M, devido à reclassificação dos centros de formação profissional como EPR);

♦ Administrações públicas (exceto SFA), com um decréscimo de € 369,6 M (– 38,7 %), ascendendo a € 586,5 M, essencialmente causado pela redução das transferências do IGFIJ/IGFEJ para serviços integrados do Ministério da Justiça (€ – 310,2 M) e do ex-Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação para a *segurança social* (€ – 62,3 M).

Despesas com pessoal — que diminuíram € 480,7 M (– 16,8 %), passando para € 2.382,4 M (10,1 % da despesa), principalmente devido às já mencionadas regras de contenção de despesas com pessoal determinada pela LOE/ 2012 especialmente a suspensão e redução dos subsídios de férias e de Natal (foram pagos menos € 277,0 M), bem como à redução de pessoal ([174]). Ao nível dos serviços, a maior redução ocorreu nos do Ministério da Saúde (responsáveis por uma quebra de € 202,7 M no seu conjunto) e nas instituições de ensino superior e respetivos serviços sociais (em € 169,2 M).

Ativos financeiros (exceto *títulos* e *empréstimos a curto prazo*) — uma redução em € 406,3 M (– 45,9 %), totalizando € 478,2 M (2,0 % da despesa), destacando-se a diminuição na compra de ativos pelo IAPMEI (em € 363,8 M, dos quais € 337,7 M em *unidades de participação de sociedades financeiras* e € 27,6 M em *empréstimos a médio e longo prazos* a *empresas públicas e privadas* e *empresários em nome individual*).

Transferências de capital para fora das administrações públicas — com um decréscimo de € 384,9 M (– 42,4 %), totalizando € 523,6 M (2,2 % da despesa). Salientam-se, € 144,2 M transferidos em 2011 pela CGA para *empresas privadas* ([175]), operação sem correspondência em 2012, a diminuição em € 54,9 M das transferências do IAPMEI para *empresas privadas*, e em € 64,8 M das verbas pagas pelo IFAP a *empresas privadas* e *famílias*, bem como a quebra (em € 44,7 M) das pagas pela Fundação para a Ciência e Tecnologia a *instituições sem fins lucrativos* e ao *resto do mundo*.

Em sentido contrário, o principal **aumento de despesa** verificou-se com a *aquisição de bens e serviços*, com um acréscimo de € 1.100,1 M (13,0 %), totalizando € 9.553,4 M (40,6 % da despesa). Destaca-se o crescimento dessas despesas nos SFA do Ministério da Saúde, em € 1.199,4 M, sobretudo na ACSS, com mais € 1.027,5 M e nas ARS, mais € 124,8 M ([176]).

Nas despesas que, pela sua natureza, foram autonomizadas (*vd*. parte final do quadro anterior), destaca-se:

As *transferências* no subsetor dos SFA totalizaram € 782,4 M, uma diminuição de € 3.410,9 M (– 81,3 %) face a 2011, para a qual as *transferências correntes para SFA* contribuíram com uma quebra de € 3.428,9 M, onde se destaca a redução em € 3.519,6 M nas efetuadas pela ACSS, essencialmente para entidades do serviço nacional de saúde (incluindo € 3.379,4 M para as administrações regionais de saúde ([177]), bem como € 74,3 M para hospitais empresarializados, que passaram a ser financiados a título de *aquisição de serviços de saúde*). Em sentido inverso aumentaram, em € 81,5 M, as verbas registadas como *transferências correntes* pagas pelo IEFP, devido à reclassificação dos centros de formação profissional no subsetor quando, em 2011, eram classificadas como *transferências para instituições sem fins lucrativos*.

Os *ativos financeiros em títulos* ascenderam a € 2.840,0 M, uma quebra de € 96,2 M (– 3,3 %), registando-se as reduções mais significativas nos títulos da dívida pública adquiridos pela CGA (€– 138,5 M), parcialmente compensadas pelo aumento das aquisições efetuadas pelo FRDP (em € 26,1 M), pelo Fundo de Garantia Automóvel (em € 24,8 M) e pelo Fundo de Acidentes de Trabalho (€ 23,5 M).

Os *passivos financeiros* (amortização de dívida) totalizaram € 2.919,2 M, um aumento de € 2.837,9 M, em resultado essencialmente dos pagamentos efetuados pelo FRDP (€ 2.770,5 M, maioritariamente relativos à amortização de *títulos a curto prazo/administração pública central — Estado*) e pela CGA (que em 2012 amortizou mais € 67,9 M de empréstimos de sociedades financeiras que no ano anterior).

3.3.2.2.2 — Despesa das EPR

O quadro seguinte sintetiza a execução orçamental das EPR, por entidade e principais agrupamentos de despesa.

QUADRO 21

Despesa orçamental das EPR em 2012, por classificação económica

(em milhões de euros)

Ministério/entidade	Classificação económica						Despesa (1) e (2)	Transferências ativos e passivos financeiros [verbas excluídas em (1) e (2)]	Total da despesa
	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Juros e outros encargos	Outras despesas correntes (1)	Aquisição de bens de capital	Outras despesas de capital (2)			
	01	02	03	04, 05, 06	07	08, 09, 10		04, 08, 09, 10	
Presidência Conselho de Ministros	**94,3**	**160,4**	**10,6**	**7,8**	**6,0**	**-**	**279,1**	**356,9**	**636,0**
OPART	11,9	4,5	-	2,2	-	-	18,7	-	18,7
RTP	80,2	154,1	10,6	5,7	5,9	-	256,4	356,9	613,4
Teatro Nacional de São João	2,2	1,8	-	-	-	-	4,0	-	4,0
Finanças	**17,6**	**65,6**	**248,7**	**7,3**	**0,1**	**842,6**	**1 181,9**	**-**	**1 181,9**
ANCP	1,1	0,6	-	0,4	0,1	-	2,2	-	2,2
GeRAP	2,1	3,0	-	1,4	-	-	6,5	-	6,5
PARUPS	0,1	54,3	74,1	2,7	-	211,1	342,2	-	342,2
PARVALOREM	14,2	7,8	174,6	2,7	-	631,5	830,9	-	830,9
Defesa Nacional	**12,4**	**3,3**	**-**	**1,6**	**0,1**	**-**	**17,4**	**-**	**17,4**
Arsenal do Alfeite	12,4	3,3	-	1,6	0,1	-	17,4	-	17,4

(em milhões de euros)

Ministério/entidade	Classificação económica						Despesa (1) e (2)	Transferências ativos e passivos financeiros [verbas excluídas em (1) e (2)]	Total da despesa
	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Juros e outros encargos	Outras despesas correntes (1)	Aquisição de bens de capital	Outras despesas de capital (2)			
	01	02	03	04, 05, 06	07	08, 09, 10		04, 08, 09, 10	
Administração Interna	**3,2**	**42,6**	**-**	**2,5**	**-**	**-**	**48,2**	**14,0**	**62,2**
Empresa de Meios Aéreos	3,2	42,6	-	2,5	-	-	48,2	14,0	62,2
Economia e do Emprego	**215,8**	**360,6**	**712,8**	**245,6**	**963,2**	**5,1**	**2 503,0**	**1 608,6**	**4 111,6**
Centros de formação profissional (23)	34,0	36,6	-	11,1	4,5	-	86,2	0,1	86,3
ENATUR	0,2	0,5	0,8	0,6	6,3	-	8,4	-	8,4
Estradas de Portugal	34,2	91,3	97,5	179,2	775,2	-	1 177,4	444,5	1 621,9
FCM	0,7	0,6	-	0,1	-	-	1,4	-	1,4
Metro do Porto	4,4	79,5	145,0	31,2	31,0	-	291,1	217,3	508,4
Metropolitano de Lisboa	67,1	42,0	225,6	5,1	42,6	-	382,5	436,7	819,2
REFER	75,2	110,0	244,0	17,8	103,6	5,1	555,6	509,9	1 065,5
SIEV	-	-	-	0,5	-	-	0,5	-	0,5
Agricultura, Mar, Ambiente e do Ordenamento do Território	**0,7**	**4,6**	**0,3**	**0,1**	**5,5**	**-**	**11,3**	**18,6**	**29,9**
Sociedades polis (6)	0,4	4,5	0,3	-	5,5	-	10,8	18,6	29,4
Tapada Nacional de Mafra	0,3	0,2	-	0,1	-	-	0,5	-	0,5
Saúde	**6,2**	**37,0**	**-**	**-**	**0,2**	**-**	**43,5**	**-**	**43,5**
Serviços Partilhados do Min. da Saúde	6,2	37,0	-	-	0,2	-	43,5	-	43,5
Educação e ciência	**200,2**	**75,0**	**32,7**	**30,1**	**453,3**	**0,4**	**791,6**	**90,9**	**882,6**
ISCTE	21,7	7,7	0,3	1,8	2,3	-	33,7	-	33,7
Parque Escolar	10,1	8,2	32,5	0,1	407,2	-	458,0	90,0	548,0
Universidade de Aveiro	52,3	19,3	-	11,3	20,2	-	103,1	0,6	103,7
Universidade do Porto	116,1	39,9	-	16,9	23,6	0,4	196,8	0,3	197,2
Solidariedade e da segurança social	**132,5**	**62,3**	**0,4**	**28,0**	**8,1**	**-**	**231,4**	**0,2**	**231,5**
Casa Pia de Lisboa	23,5	6,4	-	1,1	2,4	-	33,4	0,2	33,5
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	109,0	55,9	0,4	27,0	5,7	-	198,0	-	198,0
Total da despesa por agrupamento	**682,8**	**811,5**	**1 005,6**	**322,9**	**1 436,7**	**848,0**	**5 107,4**	**2 089,2**	**7 196,7**
(%)	**13,4**	**15,9**	**19,7**	**6,3**	**28,1**	**16,6**	**100,0**		

(1) Não inclui *Transferências para SFA*.

(2) Não inclui *Transferências para SFA*, *ativos financeiros* em *títulos e empréstimos a curto prazo* e inclui os *passivos financeiros* da PARVALOREM e da PARUPS.

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

Na despesa das EPR destacam-se:

♦ A *aquisição de bens de capital*, ascendendo a € 1.436,7 M (28,1 % da despesa), dos quais € 775,2 M da Estradas de Portugal (€ 771,3 M *em investimentos incorpóreos*, incluindo € 679,9 M relativos a PPP de concessões rodoviárias) e € 407,2 M da Parque Escolar (investimentos em edifícios);

♦ Os *juros e outros encargos*, no valor global de € 1.005,6 M ([178]) (19,7 % da despesa), totalizando os das empresas de transportes ([179]) € 614,6 M, o que representou metade das suas despesas. Daquele montante, € 204,8 M corresponde a juros pagos ao Estado ([180]), pelo que € 800,8 M foram pagos a terceiros, correspondendo a elevadas responsabilidades financeiras assumidas diretamente pelas EPR. O registo dos *juros e outros encargos,* por setores institucionais destinatários, revelou erros substanciais de classificação, nas EPR, designadamente ao identificar como pagos ao Estado apenas € 94,7 M;

♦ As "outras despesas de capital" englobam, designadamente: *i*) os *ativos financeiros* (exceto *títulos* e *empréstimos a curto prazo*), € 448,0 M, dos quais € 442,6 M referentes à aquisição pelas Parvalorem e Parups de ativos do BPN e *ii*) os *passivos financeiros*, € 400,0 M, incluídos na despesa por corresponderem a reembolsos de empréstimos da CGD ao BPN que transitaram para essas entidades;

♦ A *aquisição de bens e serviços*, totalizando € 811,5 M (15,9 % da despesa), com destaque para as efetuadas pelas empresas de transportes no seu conjunto (€ 231,5 M), pela RTP (€ 154,1 M) e pela Estradas de Portugal (€ 91,3 M);

♦ As *despesas com pessoal*, que ascendem a € 682,8 M (13,4 % da despesa), dos quais € 190,1 M pagos pelas universidades-fundação, € 132,5 M pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e pela Casa Pia de Lisboa e € 80,2 M pela RTP.

Na despesa autonomizada (€ 2.089,2 M) salientam-se os *passivos financeiros* (exceto Parvalorem e Parups), que ascendem a € 2.086,4 M, dos quais € 1.982,9 M relativos ao pagamento de *empréstimos a curto* e a *médio e longo prazos* (€ 1.058,7 M pagos pelas empresas de transportes no seu conjunto, € 444,5 M pela Estradas de Portugal e € 356,9 M pela RTP).

3.3.3 — Despesa da administração central, por programas

A LEO, na sua 5.ª alteração ([181]), aplicável pela primeira vez ao OE/2012, tornou obrigatória a estruturação de todas as despesas em programas orçamentais e atribuiu-lhes um carácter estritamente vertical, ao determinar que cada programa é executado por entidades (uma ou várias, do subsetor dos serviços integrados ou dos SFA) pertencentes ao mesmo "título", ou seja ao mesmo ministério/departamento ministerial ([182]). Em 2012, a cada Ministério correspondeu um programa orçamental, com exceção dos Ministérios das Finanças e da Educação e Ciência, que optaram por dois, conforme se mostra no quadro seguinte.

O quadro apresenta, por Ministério/programa orçamental, a despesa consolidada da administração central, totalizando € 67.650,3 M. Excluíram-se para o efeito as *transferências* para outros serviços da administração central (serviços integrados e SFA) ([183]), os *juros* pagos por SFA (essencialmente EPR) ao Estado, e os *empréstimos a médio e longo prazos* concedidos pelos serviços integrados a SFA (essencialmente EPR), bem como, pelos motivos já explicitados, os *ativos* e *passivos financeiros* referidos no ponto 3.3.1.

QUADRO 22

Despesa orçamental da administração central consolidada, por programa

(em milhões de euros)

Ministério / Programa orçamental	Orçamento final disponível (1)	Execução	Estrutura (%)	Taxa de execução (%)
Encargos Gerais do Estado / *P001 - Órgãos de soberania*	2 865,5	2 824,9	4,2	98,6
Presidência do Conselho de Ministros / *P002 - Governação e cultura*	726,2	600,3	0,9	82,7
Finanças / *P003 - Finanças e administração pública*	33 090,7	20 645,7	30,5	62,4
Finanças / P004 - Gestão da dívida pública	7 533,5	6 864,7	10,1	91,1
Negócios Estrangeiros / *P005 - Representação externa*	345,5	317,0	0,5	91,7
Defesa Nacional / *P006 - Defesa*	2 155,2	1 938,9	2,9	90,0
Administração Interna / *P007 - Segurança interna*	1 942,3	1 831,2	2,7	94,3
Justiça / *P008 - Justiça*	1 379,4	1 266,2	1,9	91,8
Economia e Emprego / *P009 - Economia e emprego*	(2) 4 662,7	(2) 3 804,6	5,6	81,6
MAMAOT / *P010 - Agricultura e ambiente*	2 081,2	1 477,1	2,2	71,0
Saúde / *P011 - Saúde*	10 560,5	9 833,0	14,5	93,1
Educação e Ciência / *P012 - Ensino básico e secundário e administração escolar*	6 281,6	6 053,7	8,9	96,4
Educação e Ciência/ *P013 - Ciência e ensino superior*	2 300,7	2 066,9	3,1	89,8
MSSS / *P014 - Solidariedade e segurança social*	8 184,9	8 126,1	12,0	99,3
Despesa consolidada, excluindo (a), (b), (c), (d) e (e)	**84 110,0**	**67 650,3**	**100,0**	**80,4**
(a) Transferências para serviços da administração central	23 404,0	20 802,4		
(b) Juros pagos pelos SFA ao Estado	204,8	204,8		
(c) Ativos financeiros em títulos	(3) 4 224,2	(3) 3 140,0		
(d) Ativos financeiros em empréstimos a curto prazo e a m. e l. prazos a SFA	4 036,5	3 815,8		
(e) Passivos financeiros (exceto PARVALOREM e PARUPS)	129 235,4	96 282,1		
Total	**245 214,8**	**191 895,4**		

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

(2) Foram excluídos na despesa e no orçamento final os juros de SFA pagos ao Estado indicados pela DGTF (€ 204,8 M).

(3) Nos serviços integrados, dos ativos financeiros em títulos, referentes a "instrumentos de capital contingente", foi excluída apenas a recompra pelo BPI (€ 300 M).

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

O quadro anterior evidencia que a despesa da administração central se concentra nos programas P003 — Finanças e administração pública (30,5 % da despesa), P011 — Saúde (14,5 %), P014 — Solidariedade e segurança social (12,0 %), programas do Ministério da Educação e Ciência (P012 — Ensino básico e secundário e administração escolar e P013 — Ciência e ensino superior, 12 %), e P004 — Gestão da dívida pública (10,1 %). Em conjunto, estes seis programas representaram 79,2 % da despesa.

No P003 — Finanças e administração pública, a despesa ascendeu a € 20.645,7 M [uma execução de 62,4 % da dotação final disponível ([184])], com destaque para: *transferências correntes* da CGA para *famílias* (€ 7.984,1 M, relativos a pensões e outros abonos); capitalização de instituições de crédito através de instrumentos de capital contingente [€ 5.100,0 M ([185])] e de aumento de capital (€ 750,0 M, na CGD); contribuição financeira para a União Europeia (€ 1.618,9 M); participação portuguesa no Mecanismo europeu de estabilidade (€ 802,9 M); *empréstimos a médio e longo prazo* a administrações regionais e locais (€ 908,1 M); *aquisição de outros serviços de saúde* pela ADSE (€ 450,0 M). Estas despesas representaram 85,3 % do total do Programa.

No P011 — Saúde, a despesa totalizou € 9.833,0 M [93,1 % das dotações disponíveis ([186])], sendo de salientar os pagamentos: da ACSS em *aquisição de serviços de saúde* (€ 5.339,9 M); das ARS em *aquisição de bens e serviços* (€ 3.090,6 M, dos quais € 1.306,4 M em *aquisição de serviços de saúde* e € 1.314,5 M em *produtos vendidos nas farmácias*). Estas despesas representaram 85,7 % do total do Programa.

No P014 — Solidariedade e segurança social, a despesa totalizou € 8.126,1 M (99,3 % das dotações disponíveis), destinando-se € 7.855,7 à segurança social (incluindo € 7.338,9 M ao abrigo da lei de Bases e € 515,8 M para satisfazer os encargos com as pensões dos bancários). Estas despesas representaram 96,7 % do total do Programa.

No P004 — Gestão da dívida pública ([187]), a despesa ascendeu a € 6.864,7 M (91,1 % das dotações disponíveis), correspondendo quase integralmente ao pagamento de *juros e outros encargos* da dívida pública.

No P012 — Ensino básico e secundário e administração escolar, a despesa totalizou € 6.053,7 M (96,4 % das dotações disponíveis), destacando-se as verbas referentes aos "estabelecimentos de educação e ensinos básico, secundário e profissional" (€ 4.687,7 M); as *transferências* das direções regionais de educação (€ 538,1 M, dos quais € 251,2 M para *sociedades e quase sociedades não financeiras*, no âmbito do ensino particular e cooperativo, e € 200,7 M para a *administração local*); investimentos da Parque Escolar em *edifícios* (€ 407,2 M). Estas despesas representaram 93,1 % do total do Programa.

No P013 — Ciência e ensino superior, atingiu € 2.066,9 M (89,8 % da dotação disponível), referente essencialmente a despesas dos estabelecimentos do ensino superior (€ 1.585,6 M), dos respetivos Serviços de Ação Social e do Fundo de Ação Social (€ 185,0 M), e da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 282,5 M).

3.3.4 — Despesa de "investimento" da administração central

A LEO prevê que as despesas sejam estruturadas em programas, divididos em medidas (cf. ponto 3.3.5.5) que, por sua vez, se subdividem em atividades ou em projetos. Estes, no OE/2012, correspondem aos "investimentos".

O quadro seguinte evidencia, por programa orçamental, a despesa consolidada ([188]) (serviços integrados e autónomos) abrangida em projetos, destacando os de valor mais significativo e o respetivo serviço executor.

QUADRO 23

Despesa consolidada da administração central, por projetos ("investimentos")

(em milhões de euros)

Programa	Projeto	Serviço executor	Orçamento final (sem cativos)	Execução	Taxa de exec.
001 - Órgãos de soberania			1,3	1,2	96,9
002 - Governação e cultura			70,7	36,7	51,8
003 - Finanças e administração pública			18,3	5,9	32,1
005 - Representação externa			18,9	8,7	46,0
006 - Defesa			14,6	4,6	31,5
007 - Segurança interna			93,3	72,3	77,5
008 - Justiça, dos quais:			93,3	61,2	65,6
	Vários relativos a instalações (construção, remodelação, ampliação, adaptação)	IGFEJ	56,8	51,9	91,4
009 - Economia e emprego, dos quais:			(a) 1 703,7	(a) 1 521,8	89,3
	Concessões (rodoviárias)	Estradas de Portugal	696,3	679,9	97,6
	Conservação da rede rodoviária /construção e requalificação / expropriações	Estradas de Portugal	167,6	137,4	82,0
	Produção do conhecimento e desenvolvimento tecnológico	IAPMEI	253,6	230,7	91,0
	Sistema de metro ligeiro e obras complementares /extensões de linha	Metro Porto	(a) 212,6	(a) 182,8	86,0
	Programa mínimo de investimento na rede ferroviária	REFER	114,9	102,8	89,5
010 - Agricultura e ambiente, dos quais:			1 090,7	796,0	73,0
	Promoção da competitividade	IFAP	295,5	294,8	99,7
	Gestão sustentável do espaço rural	IFAP	275,2	275,1	99,9
	LEADER programa de desenvolvimento regional	IFAP	68,7	68,5	99,7
011 - Saúde			40,4	28,2	69,7
012 - Ensino básico e secundário e administração escolar, dos quais:			575,4	485,9	84,4
	Programa de modernização do parque escolar	Parque Escolar	481,4	407,2	84,6
	PTE - Escola em rede / computadores do 1.º ciclo / escola segura /computadores na sala de aula	DGEEC	67,3	63,5	94,4
013 - Ciência e ensino superior, das quais:			363,2	315,5	86,9
	Formação avançada e inserção de recursos humanos, criação de cátedras de investigação	FCT	84,1	83,7	99,5
	Formação avançada e integração de doutores em empresas e instituições de investigação e desenvolvimento	FCT	79,3	71,7	90,4
	Promover a produção científica, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	FCT	45,9	42,9	93,4
	Desenvolvimento, consolidação e reforço da rede nacional de investigação e desenvolvimento	FCT	43,3	39,1	90,2
	Cooperação bilateral e participação em organismos internacionais CT /Parcerias internacionais de CT	FCT	30,3	28,4	93,7
014 - Solidariedade e segurança social			7,3	4,0	55,8
Total da despesa em projetos			**4 090,9**	**3 342,0**	**81,7**
Total da despesa (cfr. Quadro 22)			84 110,0	67 650,3	80,4
Peso da despesa em projetos no total da despesa (em percentagem)			**4,9**	**4,9**	

(a) Não inclui € 24,4 M de juros pagos pela Metro do Porto ao Estado (esta entidade classificou todos os juros pagos no âmbito das despesas de investimento).

Fonte: SIGO.

A despesa da administração central inscrita em projetos ("investimentos"), ascendeu a € 3.342,0 M (uma taxa de execução de 81,7 % em relação à dotação disponível), representando 4,9 % do total da despesa consolidada. O Programa P009 — Economia e emprego representou 45,5 % da despesa em projetos (€ 1.521,8 M), seguido dos P010 — Agricultura e ambiente (23,8 %, € 796,0 M), P012 — Ensino básico e secundário e administração escolar (€ 14,5 %, 485,9 M) e P013 — Ciência e ensino superior (9,4 %, € 315,5M).

Por projeto, destacam-se as verbas pagas pela Estadas de Portugal em "Concessões" rodoviárias (€ 679,9 M), pela Parque Escolar no "Programa de modernização do parque escolar" (€ 407,2 M) e pelo IFAP em "Promoção da competitividade" (€ 294,8 M) e "Gestão sustentável do espaço rural" (€ 275,1 M), representando metade do total da despesa em projetos.

A natureza da despesa classificada como "investimentos" consta do quadro seguinte:

QUADRO 24

Despesa consolidada da administração central em "investimentos"

(em milhões euros)

Classificação económica	Orçamento final (sem cativos)	Execução	Taxa de execução (%)	Estrutura (%)
Despesas correntes	**1 073,3**	**922,1**	**85,9**	**27,6**
Despesas com pessoal	23,5	18,1	77,0	0,5
Aquisição de bens e serviços	251,8	159,9	63,5	4,8
Juros e outros encargos	(a) 159,6	(a) 129,1	80,9	3,9
Transferências correntes	599,8	582,5	97,1	17,4

(em milhões euros)

Classificação económica	Orçamento final (sem cativos)	Execução	Taxa de execução (%)	Estrutura (%)
Subsídios	0,4	0,0	12,2	0,0
Outras despesas correntes	38,2	32,5	85,1	1,0
Despesas de capital	**3 017,7**	**2 419,7**	**80,2**	**72,4**
Aquisição de bens de capital	2 119,2	1 651,3	77,9	49,4
Transferências de capital	545,1	457,7	84,0	13,7
Ativos financeiros	353,4	310,7	87,9	9,3
Total	**(a) 4 090,9**	**(a) 3 342,0**	**81,7**	**100,0**
Financiamento nacional	2 205,8	1 814,6	82,3	54,3
Financiamento comunitário	1 885,1	1 527,4	81,0	45,7

(a) Não inclui € 24,4 M de juros pagos pela Metro do Porto ao Estado.

Fonte: SIGO.

Embora com a designação "investimentos", 27,6 % (€ 922,1 M) tratou-se de despesas correntes, constituindo as despesas de capital 72,4 % (€ 2.419,7 M).

3.3.5 — Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Reservas

3.3.5.1 — Universalidade da despesa

A CGE, de acordo com a LEO, deve abranger todas as despesas dos serviços integrados e dos SFA (incluindo EPR). Em 2012, a Conta:

♦ Não inclui, à semelhança de anos anteriores, a despesa (e a receita) dos Fundos: de Renda Vitalícia; de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde; para a Promoção dos Direitos dos Consumidores; de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo; e de Garantia de Depósitos.

♦ Não inclui a despesa de 11 das 64 EPR indicadas na Circular de preparação do OE para 2012 ([189]), segundo a DGO, por não terem entregue as respetivas propostas de orçamento e estar prevista a extinção de 9 ([190]).

♦ Inclui valores provisórios da execução orçamental do Instituto Português do Desporto e Juventude, estando a despesa subavaliada em € 6,2 M, comparando com a despesa registada na demonstração de fluxos de caixa da sua conta de gerência apresentada ao Tribunal.

Estas irregularidades afetam o rigor da CGE, devendo ser futuramente corrigidas.

A DGO, na resposta, relativamente aos mencionados Fundos, presta apenas informação sobre algumas das suas características e identifica a respetiva entidade gestora. Quanto ao facto de a Conta incluir valores provisórios refere que *"[...] tal resulta dos organismos não procederem ao registo da sua conta de gerência nos sistemas informáticos até ao final do prazo legalmente definido [...]"*.

3.3.5.2 — Contas a pagar; valor da despesa na ótica do acréscimo

A CGE evidencia a despesa correspondente a "pagamentos efetuados", pelo que abrange o pagamento de dívidas de anos anteriores mas não inclui a despesa por pagar no final do ano. Assim, a despesa da CGE, na base de "caixa", pode diferir, com significado, da despesa segundo o princípio da especialização (acréscimo).

O Relatório da CGE (Quadros 219 e 220) apresenta dados sobre a despesa por pagar, no final de 2012, dos serviços da administração central ([191]), cuja fiabilidade e integralidade não está assegurada, uma vez que, na base de dados da DGO criada para o reporte dessa informação por cada serviço ([192]): 24 serviços não finalizaram o reporte e, para os considerados finalizados, em 43 foram posteriormente corrigidos os valores da despesa por pagar. Segundo esses dados (corrigidos), a que acresce a informação sobre a dívida do SNS que consta do Relatório da CGE, a despesa por pagar da administração central ascendia a € 870,5 M, uma redução em € 763,7 M (– 46,7 %) em relação ao final do ano anterior. Na sua resposta, a DGO refere apenas o procedimento utilizado para a obtenção dos dados dos Quadros 219 e 220, o que não altera a apreciação efetuada.

O quadro seguinte, para os subsetores dos serviços integrados e SFA e por departamento ministerial, apresenta o valor aproximado da despesa na ótica do acréscimo, adicionando-se, para isso, à despesa paga que consta da CGE a variação das contas a pagar em 2012.

QUADRO 25

Despesa dos serviços integrados e SFA, por orgânica

(em milhões de euros)

Ministério	Serviços integrados			SFA		
	Despesa paga	Variação de contas a pagar (a)	Despesa e variação de contas a pagar	Despesa paga	Variação de contas a pagar (a)	Despesa e variação de contas a pagar
Encargos Gerais do Estado	2 816	0	2 816	110	0	110
Presidência do Conselho de Ministros	212	6	218	456	-10	446
Finanças	29 766	0	29 766	9 498	0	9 498
Negócios Estrangeiros	302	-42	260	74	0	74
Defesa Nacional	1 816	-4	1 813	129	3	133
Administração Interna	1 725	-9	1 717	200	-1	200
Justiça	1 078	-21	1 058	454	-25	430
Economia e do Emprego	207	3	210	3 929	-51	3 878
Agricultura, Mar, Amb. e do Ordenam. do Território	527	-12	515	1 269	-86	1 183
Saúde	9 796	0	9 795	9 798	(b) -416	9 382
Educação e Ciência	6 909	0	6 909	2 475	-101	2 374
Solidariedade e da Segurança Social	7 880	0	7 880	247	1	248

(em milhões de euros)

Ministério	Serviços integrados			SFA		
	Despesa paga	Variação de contas a pagar (a)	Despesa e variação de contas a pagar	Despesa paga	Variação de contas a pagar (a)	Despesa e variação de contas a pagar
Despesa, excluindo:	**63 033**	**-78**	**62 955**	**28 640**	**-685**	**27 954**
Transferências correntes de SFA para SFA				691		691
Transferências de capital de SFA para SFA				95		95
Ativos financeiros em títulos	(c) 300		(c) 300	2 840		2 840
Ativos financeiros em empréstimos a curto prazo	91 276		91 276	1		1
Passivos financeiros, exceto PARVALOREM e PARUPS	15		15	5 006		5 006
Total da despesa	**154 624**	**-78**	**154 546**	**37 271**	**-685**	**36 586**

(a) Quando negativo, o pagamento de dívidas do ano anterior é superior ao montante das contas por pagar que transita para o ano seguinte e, inversamente, quando positivo.

(b) Inclui a variação das dívidas a fornecedores do SNS: (€ -420,1 M, cfr. Quadros 81 da CGE/ 2011 e 221 da CGE/ 2012).

(c) Nos ativos financeiros em títulos, referentes a "instrumentos de capital contingente", foi excluída apenas a recompra pelo BPI (€ 300 M).

Fonte: CGE; base de dados dos "pagamentos em atraso" e esclarecimentos da DGO.

Nos serviços integrados a despesa incluindo a variação de contas a pagar, totalizou € 62.955 M, uma redução de € 78 M (– 0,1 %) relativamente à despesa paga registada na CGE, enquanto no subsetor dos SFA atingiu os € 27.954 M, menos € 685 M (– 2,4 %), para o que foi determinante a diminuição das dívidas do SNS, em € 420,1 M. Destacam-se também as reduções das dívidas reportadas pela Parque Escolar (€ – 104,9 M), pelo IFAP (€ – 85,9 M) e pela REFER (€ – 51,1 M).

3.3.5.3 — Prazo médio de pagamentos e pagamentos em atraso

Em cumprimento do estipulado no Programa Pagar a Tempo e Horas ([193]), são fixados anualmente objetivos de redução dos prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas, sujeitos a monitorização, sendo publicitados indicadores sobre a sua evolução. A avaliação do seu cumprimento é efetuada com base na variação homóloga do prazo médio de pagamento (PMP) registado no final do 4.º trimestre do ano.

Os dados de 2012 dos organismos da administração central foram divulgados, pela DGO ([194]), em abril de 2013, porém, não incluíam os referentes ao PMP de: serviços ligados a órgãos de soberania ou à defesa e segurança nacionais ([195]); 24 entidades que não efetuaram o reporte da informação necessária a esse apuramento; entidades públicas reclassificadas (dados apurados e divulgados pela DGTF); e 4 outras entidades ([196]).

O Programa Pagar a Tempo e Horas não prevê exceções à divulgação do prazo médio de pagamento praticado por entidades públicas, pelo que não há justificação para a sua não divulgação, ou para os organismos não prestarem a informação. Relativamente às EPR, uma vez que foram reclassificadas na administração central, deve proceder-se, também, à sua divulgação no *sítio* da DGO ([197]).

Na sua resposta, a Ministra de Estado e das Finanças refere que a recomendação*: "[...] carece de alguma precisão relativamente ao nível de agregação que deve ser aplicável e periodicidade da informação [...]"* e descreve o atual tratamento da informação do PMP.

O Tribunal recomendou apenas o integral cumprimento do previsto na alínea *a)* do n.º 10 da RCM n.º 34/2008 ([198]), que estabelece, para cada serviço da administração direta e indireta do Estado, a publicitação, no *sítio* da DGO e até ao fim do mês abril, do PMP registado no final do ano anterior e os objetivos anuais de prazos de pagamento a fornecedores.

O PMP ponderado da administração direta e indireta do Estado no final de 2012, segundo os dados divulgados, era de 47 dias: menos 20 dias que em 2011 ([199]), pelo que foi cumprido o objetivo global da sua redução. Considerando o objetivo fixado para cada organismo, foi superado por 272 (81,4 %) dos serviços, cumprido por 12 (3,6 %) e não cumprido por 50 (15,0 %). O PMP, no final do ano, era igual ou superior a 40 dias para 74 serviços, e o mais elevado era de 431 dias (melhorou 8 dias, em relação ao ano anterior) ([200]).

A fiabilidade do cálculo do PMP dos organismos da administração central, depende da qualidade da informação prestada aos serviços responsáveis pela sua divulgação ([201]). No caso da DGO, a partir de 2012 estes dados passaram a ser reportados na aplicação "pagamentos em atraso", devendo ser seguidas as disposições legais constantes da lei dos compromissos e pagamentos em atraso (LCPA). Esta base de dados, para 2012, apresenta vários erros de reporte, nomeadamente pela dificuldade de adaptação dos serviços aos novos conceitos. De acordo com a informação prestada pela DGO, os erros detetados foram corrigidos apenas em ficheiros de trabalho que deram origem aos PMP divulgados na sua página eletrónica e no Relatório da CGE ([202]). Os dados corrigidos deverão também ser disponibilizadas no SIGO a todos os utilizadores.

O atraso nos pagamentos traz consequências financeiras para o Estado (juros de mora) e acarreta custos económicos e financeiros para os fornecedores do Estado, em particular para as PME, e também sociais.

Os serviços com PMP superior a 90 dias estavam obrigados a divulgar ([203]), trimestralmente, no seu sítio na Internet, uma *"lista das suas dívidas certas líquidas e exigíveis há mais de 60 dias"*. De acordo com o PMP no final de 2012 (divulgado pela DGO em abril de 2013), estavam sujeitos a esta obrigação 24 serviços ([204]). Constatou-se que ([205]), destes: em 15 (62,5 %) não foi possível localizar informação sobre a existência ou não de tais dívidas a 31-12-2012; dois apresentavam declaração de ausência de dívidas; e sete apresentaram o valor em dívida em quadros com estrutura diversa ([206]). Esta situação não permitiu confirmar se essa divulgação está a ser efetuada, considerando-se necessária: a obrigatoriedade de cada serviço referir expressamente, para cada trimestre, a existência ou não de tais dívidas e, caso existam, a sua apresentação num modelo normalizado.

De acordo com o Quadro 65 da CGE e conforme mencionado na resposta da DGO, o valor dos pagamentos em atraso (há mais de 90 dias) da administração central, no final de 2012 ascendia a € 110 M, uma redução de € 325 M em relação ao ano anterior, sendo a maior diminuição obtida no SNS (€ 191 M).

3.3.5.4 — Sobrevalorização da despesa paga e saldos do capítulo 60

Na execução orçamental dos serviços integrados a CGE evidencia como despesa paga não só os pagamentos a terceiros, mas também as transferências de verbas para contas bancárias dos próprios organismos, aqui incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza (designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneio), para contas de operações específicas do Tesouro ([207]) e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2012, continuaram a ser efetuadas transferências de verbas para contas de organismos dotados apenas de autonomia administrativa, caso das dos três ramos das Forças Armadas e do Estado-Maior General, dos estabelecimentos de ensino básico e secundário e, pela sua natureza específica, dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Verificou-se ainda a transferência de verbas orçamentais para as contas dos organismos para permitir a sua transição para o ano seguinte, ou através da abertura de créditos especiais ([208]), ou como saldo de gerência em posse do serviço ([209]). Estas verbas constam da CGE como "pagamentos efetuados", mas não foram utilizadas no ano económico em que foram requisitadas.

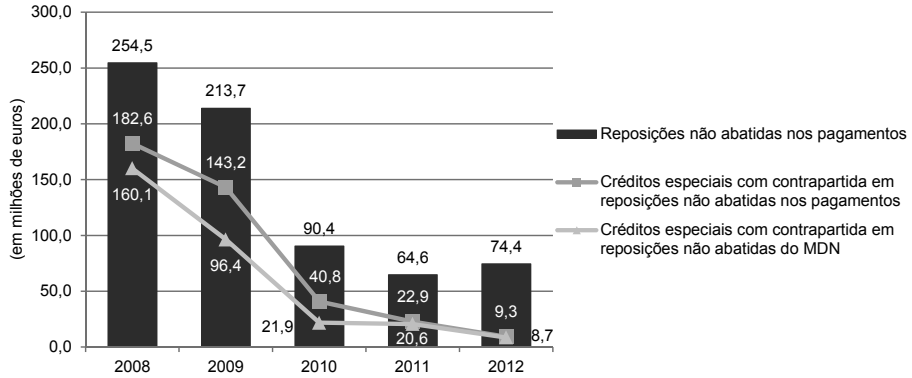
A DGO, na sua resposta, refere que: *"Reconhecendo que, no ano em que este levantamento é efetuado, se verifica uma sobreavaliação da despesa do Estado, no atual enquadramento não se descortina outra solução técnica que possa ser equacionada para permitir a efetiva transição de saldos, dando continuidade à execução de despesas que evidenciam um carácter plurianual."*

Reitera-se, conforme consta do PCGE/ 2011, que a solução passará pela utilização adequada dos procedimentos de alterações orçamentais que se encontram previstos na lei, sendo requisitado em cada ano apenas as verbas necessárias e, no seguinte, aprovadas eventuais alterações orçamentais de reforço das respetivas dotações.

As reposições não abatidas nos pagamentos registadas na CGE ascenderam, em 2012, a € 74,4 M, não distinguindo as que resultam de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores, das relativas a reposição de saldos. Daquele montante, € 9,3 M (12,5 %) deram origem à abertura de créditos especiais. Conforme evidencia o gráfico seguinte, a abertura de créditos especiais com contrapartida em *reposições não abatidas nos pagamentos* tem vindo a diminuir nos cinco anos em análise, sendo determinante a evolução dos abertos pelo Ministério da Defesa Nacional (MDN), essencialmente relativos à Lei de Programação Militar.

GRÁFICO 2

Evolução das reposições não abatidas nos pagamentos e dos créditos especiais abertos em sua contrapartida



Fonte: Mapas I e 10-A da Conta Geral do Estado.

Como também se evidencia, parte das verbas transferidas em excesso para os serviços (e registadas na CGE como "pagamentos efetuados") tinha já como objetivo a sua integração nas correspondentes dotações orçamentais do ano seguinte, através da abertura de créditos especiais, sendo, porém, de assinalar o menor recurso a este mecanismo nos três últimos anos.

Ainda não se conhece o total das reposições que poderão ocorrer até ao final de 2013, mas apurou-se já que os montantes de "pagamentos" efetuados em 2012, repostos até 30-06-2013 ([210]) ascendiam a € 38,6 M, estando, por isso, a despesa de 2012, pelo menos, sobreavaliada neste montante.

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

Transferência de dotações para contas de operações específicas do Tesouro

Continua a verificar-se a transferência de dotações orçamentais do Capítulo 60 — Despesas Excecionais para contas específicas do Tesouro. Esta prática, apesar de suportada por disposições contidas em sucessivas leis orçamentais, afeta com significado o rigor e a transparência das contas públicas e viola o princípio da anualidade do Orçamento do Estado.

A transferência de verbas para a conta "Saldos do Capítulo 60 do OE/(do ano *n*)", a utilizar para pagamentos no ano seguinte, até 15 de fevereiro, tem como efeitos orçamentais: *i)* a despesa orçamental do ano *n* é aumentada pelo valor que é transferido para esta conta ([211]) (despesa que só no ano seguinte corresponderá, total ou parcialmente, a pagamentos a terceiros) e diminuída pelo valor que foi utilizado em pagamentos a terceiros por via da conta de saldos do ano anterior (despesa que teria de ser suportada pelo orçamento do ano *n*, se este mecanismo não existisse), pelo que, em cada ano, este processo pode sobreavaliar ou subavaliar a despesa orçamental; *ii)* a receita é aumentada no montante não utilizado da conta de saldos do ano anterior, que seja considerado como reposição não abatida ([212]), sendo sobreavaliada ou nula; *iii)* o efeito no saldo corresponde à diferença entre o efeito na receita e na despesa.

QUADRO 26

Efeito da utilização das contas de saldos do Capítulo 60 entre 2008 e 2012

(em milhões de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
1. Transferido para Saldos do capítulo 60 do ano *n*	92,6	34,8	62,8	804,1	657,7
2. Verbas transferidas e não utilizadas contabilizadas como reposições abatidas nos pagamentos do ano *n*					524,6
3. Transferido para Saldos do capítulo 60 do ano *n-1*	72,2	92,6	34,8	62,8	804,1
Efeitos					
4. Na receita (reposição não abatida nos pagamentos das verbas não utilizadas da conta de saldos do capítulo 60 do ano *n-1*)	14,4	20,4	8,2	2,5	12,4
5. Na despesa 5 = (1-2)-(3-4)	34,9	-37,5	36,2	743,8	-658,6
6. No saldo 6 = 4-5	-20,4	57,8	-28,0	-741,3	671,0

Fonte: CGE e contas do Tesouro.

Das verbas do OE/2012, processadas como despesa orçamental, para a conta de "Saldos do Capítulo 60 do OE/2012", € 657,7 M, não foram utilizados, até 15 de fevereiro de 2013, € 524,6 M (79,8 %). Embora a solução encontrada, de contabilizar as verbas não utilizadas como reposi-

ções abatidas nos pagamentos do OE/2012, tenha reduzido a despesa evidenciada na CGE/ 2012, não teve efeito na Conta Provisória de janeiro a dezembro de 2012 ([213]), anterior a essas reposições, que se encontra sobreavaliada (em € 524,6 M).

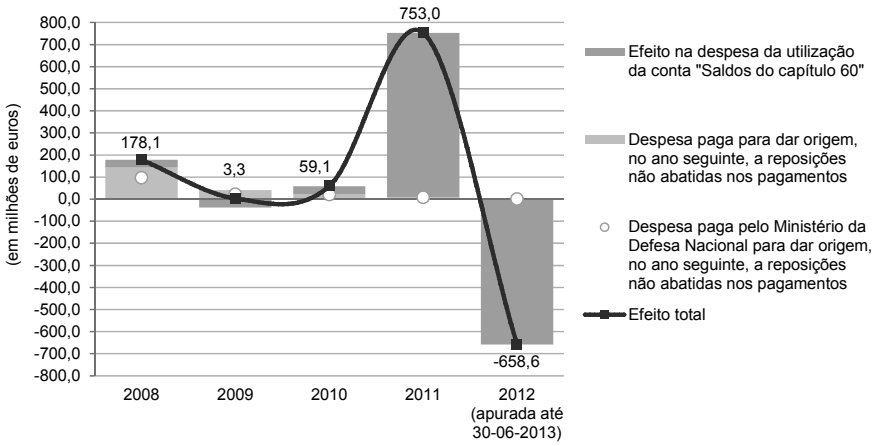
A DGO, na sua resposta, refere que tais transferências *"[...] têm sido criteriosas, só justificadas por motivos excecionais"*, o que não se coaduna com os elevados montantes repostos (€ 524,6 M, 79,8 % das verbas transferidas).

Conforme o quadro ilustra, no quinquénio, os anos 2011 e 2012 são os que apresentam efeitos mais fortes na despesa e no saldo ([214]). No ano em apreço a despesa diminuiu € 658,6 M, a receita aumentou € 12,4 M e o saldo melhorou em de € 671,0 M (redução do défice).

O gráfico seguinte mostra o efeito combinado dos pagamentos não efetivos resultantes da utilização das contas de saldos do Capítulo 60 e do mecanismo de abertura de créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos.

GRÁFICO 3

Efeito dos pagamentos não efetivos entre 2008 e 2012



Fonte: CGE Mapa I (Volume 1), Mapas 10-A e 20 (Volume II, tomo I) e contas do Tesouro.

Até 2010 o efeito deve-se essencialmente aos créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos do Ministério da Defesa Nacional.

O aumento de 2011 e a redução de 2012 devem-se, em grande parte, ao recurso a contas de "Saldos do capítulo 60", sendo significativamente superiores aos verificados em anos anteriores devido ao pagamento em 2012, por conta do orçamento de 2011, do aumento de capital do BPN (€ 600,0 M) e da execução de garantias relativas a sociedades veículo criadas no âmbito da reestruturação deste banco (€ 146,9 M). Sem estas operações o recurso a estas contas teria o efeito de aumento da despesa de 2011 em € 3,1 M e de 2012 em € 88,3 M.

3.3.5.5 — Especificação da despesa

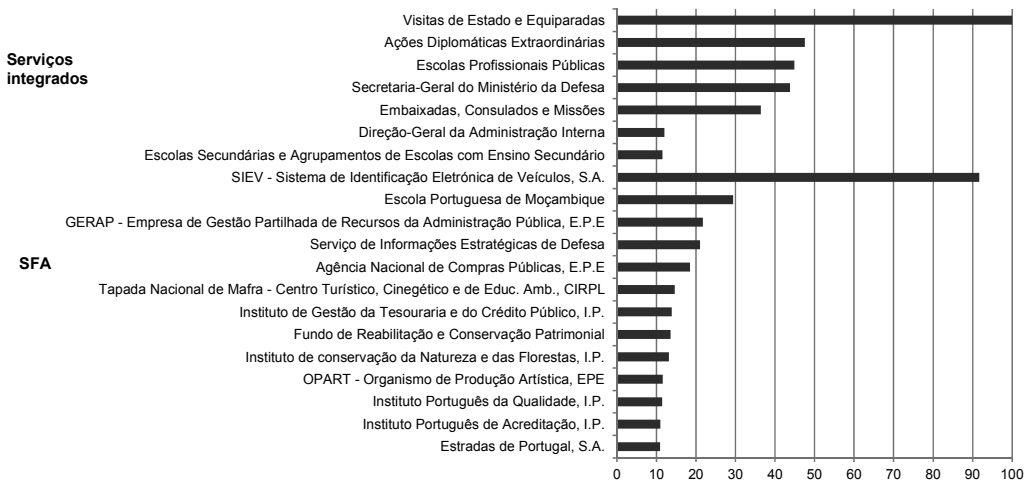
A LEO estabelece que as despesas devem ser discriminadas de acordo com uma classificação orgânica, económica, funcional e estruturadas por programas. A atual classificação económica das despesas públicas ([215]) contempla dois agrupamentos de carácter residual: *06 — Outras despesas correntes* e *11 — Outras despesas de capital*, nos quais devem ser classificadas as despesas que não se enquadram nos restantes agrupamentos.

A despesa dos serviços integrados e dos SFA classificada nestas rubricas residuais ascende a € 871,2 M (0,5 % do total da despesa), sendo o Ministério da Educação e Ciência responsável por € 477,1 M (54,8 % da despesa assim classificada e 5,0 % da despesa do Ministério) e o Ministério da Economia e do Emprego por € 245,4 M (28,2 % desta classificação e 4,2 % do total do Ministério). Os valores mais elevados foram registados nas orgânicas Escolas Secundárias, Agrupamentos de Escolas com Ensino Secundário (€ 272,8 M correspondendo a 11,5 % das respetivas despesas), Estradas de Portugal (€ 177,1 M, 10,9 %) e Escolas Básicas Integradas, 2.º e 3.º Ciclos e Agrupamentos de Escolas com o 3.º Ciclo do Ensino Básico (€170,7 M, 8,1 %) e Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (€ 51,8 M, 43,8 %).

Atento o seu carácter residual, a despesa registada nas classificações de *outras despesas correntes* e *de capital,* tem um reduzido peso na despesa orçamental dos serviços. Contrariamente, nos 20 serviços/orgânicas que constam no gráfico seguinte esse peso é significativo o que indicia uma insuficiente especificação das despesas.

GRÁFICO 4

Serviços/ orgânicas com o peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total superior a 10 % (em %)



Estas situações contrariam o princípio da especificação ([216]), devendo passar a ser utilizada a classificação económica adequada à natureza de cada despesa.

A LEO estabelece que cada programa orçamental (cf. ponto 3.3.3) se divide em medidas que, por sua vez, se dividem em projetos ou atividades. Tal como em 2011, a designação das medidas correspondeu integralmente à junção da função e subfunção da classificação funcional ([217]), tornando-se informação redundante e também geradora de erros: alguns serviços não classificaram a despesa na medida com a designação correspondente à respetiva classificação funcional. Esta discrepância envolve € 10,2 M (0,01 % do total da despesa), identificando-se as mais significativas no quadro seguinte.

QUADRO 27

Divergências mais significativas entre as designações da classificação funcional e da medida

(em milhões de euros)

Serviço/orgânica	Classificação Funcional	Medida	Montante
Força Aérea	Funções gerais de soberania/ defesa nacional/ cooperação militar externa	Defesa nacional - forças armadas	8,2
Secretaria-Geral do MAMAOT	Funções económicas/ administração e regulamentação	Habitação e serviços coletivos - administração e regulamentação	0,9
Instituto Português do Mar e da Atmosfera	Funções gerais de soberania/ serviços gerais da administração pública/ investigação científica de carácter geral	Agricultura, pecuária, silvicultura, caça, pesca – investigação	0,3
		Agricultura, pecuária, silvicultura, caça, pesca – pesca	0,5
		Outras funções económicas - relações gerais do trabalho	0,1

A DGO, na sua resposta refere que: "*A revisão da definição das medidas (e respetiva tabela) no âmbito da orçamentação por programas, em articulação com os seus objetivos e indicadores de medida é um trabalho que constitui uma preocupação premente, mas que não foi ainda possível materializar [...]"*.

A classificação funcional da despesa ([218]) visava *"[...] melhorar a ANÁLISE da TENDÊNCIA das despesas PÚBLICAS, ao longo do tempo, de fazer projeções PRÓXIMAS da realidade e de estabelecer graus de comparação, entre PAÍSES, nas diferentes ÁREAS ECONÓMICAS e sociais [...]"*. Para tal, *"[...] houve que moldar a classificação funcional das despesas PÚBLICAS à adotada pelo Fundo MONETÁRIO Internacional (FMI), por um lado, e de harmonizá-la aos conceitos seguidos na elaboração das contas nacionais, por outro."* ([219]). Este classificador já não cumpre o objetivo das comparações internacionais, pois que a Organização das Nações Unidas publicou, em 2000, as classificações revistas das despesas por objetivo, incluindo a classificação das funções das administrações públicas (COFOG), adotada no SEC 95 em 2002 ([220]).

3.3.5.6 — Comparabilidade da despesa ao longo do tempo

A comparabilidade da despesa tem sido afetada, nos últimos anos, essencialmente por três fatores: *i)* a alteração do universo dos serviços abrangidos pela Conta, *ii)* a alteração dos critérios contabilísticos e *iii)* a utilização de valores provisórios na execução orçamental. Este último aspeto foi também referido nos pontos 3.3.2.2 e 3.3.5.1, concluindo-se pela subavaliação da despesa em € 6,2 M. Estas situações podem conduzir a erros de análise na evolução da despesa, por estarem a ser comparadas realidades substancialmente diferentes.

3.3.5.6.1 — Alteração do universo de serviços abrangidos pela CGE

O quadro seguinte mostra, no período de 2008 a 2012, o número de organismos que: *i)* saíram do setor das administrações públicas e continuaram a exercer a sua missão/atividade de natureza pública, deixando de cumprir a disciplina orçamental e de ter as suas receitas e despesas discriminadas na CGE ([221]); *ii)* foram reclassificados como SFA em cumprimento do n.º 5 do artigo 2.º da LEO ([222]).

QUADRO 28

Serviços que saíram ou entraram na administração central no período 2008-2012

		2008	2009	2010	2011	2012	Total
Saídas	Empresarialização de hospitais	5	4	3	7	1	20
	Outras empresarializações		1				1
	Conversão em associação		28				28
	Conversão em fundação	1	19				20
	Total	**6**	**52**	**3**	**7**	**1**	**69**
	Despesa no ano anterior à saída do serviço da administração central (em milhões de euros)	551,4	510,8	181,8	79,8	29,0	
	Valor médio (em milhões de euros)	91,9	9,8	60,6	11,4	29,0	
Entradas	Entidades públicas reclassificadas					53	53
	Despesa no ano de entrada (em milhões de euros)					7 196,7	7 196,7
	Valor médio (em milhões de euros)					135,8	135,8

Nestes cinco anos as maiores saídas resultam da conversão de 28 centros protocolares de formação profissional em associações públicas e de três instituições do ensino superior (incluindo as respetivas faculdades e serviços sociais) em fundações, bem como do processo de empresarialização de hospitais, que abrangeu 20 organismos ([223]).

Em sentido inverso, em 2012, foram reclassificadas como SFA na administração central 53 entidades. Destas, 30 referem-se a entidades que anteriormente haviam abandonado o subsetor ([224]). Genericamente, das entidades saídas não regressaram os hospitais empresarializados, a Caixa

de Previdência do Ministério da Educação, a Orquestra Nacional do Porto (integrada na Casa da Música), o ICEP (atualmente, AICEP Portugal Global) e o INATEL.

A conversão de serviços em entidades cujas receitas e despesas não figuram na CGE não significa, necessariamente, uma redução da despesa do Estado. Geralmente, este continua a assegurar o seu financiamento, através de transferências do Orçamento ou dotações de capital. No caso dos hospitais, esse financiamento assume também a forma de aquisição de serviços de saúde, pagos pela ACSS.

A aproximação do universo de serviços da contabilidade pública ao utilizado pela contabilidade nacional ([225]), aplicada pela primeira vez ao OE/ 2012, veio minorar as divergências no valor da despesa (bem como da receita e do saldo) da administração central expresso nestes sistemas contabilísticos. Subsistem, como fatores originadores de divergências os que resultam de serviços da administração central considerados em SEC/95 como unidades mercantis e as diferenças de critérios de contabilização, como seja, a contabilidade em base "caixa" (contabilidade pública) e em base *accrual* (contabilidade nacional).

3.3.5.6.2 — Alteração de critérios contabilísticos

Nos últimos anos foram introduzidas alterações significativas na forma de contabilização de algumas despesas da administração central. O quadro seguinte identifica as reclassificações de despesa com maior impacto no período de 2008 a 2012, e evidencia a sua influência na distribuição da despesa por classificação económica (assinalam-se a cinzento os anos após a alteração da classificação).

QUADRO 29

Principais reclassificações de despesa entre 2008 e 2012

Tipo de despesa	2008	2009	2010		2011		2012
Contribuição do Estado para a CGA[1]	01.03.05 – Desp. c/ pessoal/seg. social/ contrib. p/ seg. social (€ 3.396,1 M)	04.03.05 – Transf. correntes/admin. central/ SFA (€ 3.473,9 M)	04.03.05 – Transf. correntes/admin. central/ SFA (€ 3.749,9 M)		04.03.05 – Transf. correntes/admin. central/ SFA (€ 4.202,2 M)		04.03.05 – Transf. correntes/admin. central/ SFA (€ 4.214,6 M)
Contribuição dos serviços integrados para a CGA[2]	Não existia	01.03.05 – Desp. c/ pessoal/seg. social/ contrib.p/ seg. social (€560, 4 M)	01.03.05 – Desp. c/ pessoal/seg. social/ contrib.p/ seg. social (€1.062,1 M)		01.03.05 – Desp. c/ pessoal/seg. social/ contrib.p/ seg. social (€1.069,6 M)		01.03.05 – Desp. c/ pessoal/seg. social/ contrib.p/ seg. social (€ 846,4 M)
Outras pensões da CGA a cargo do Estado[3]	04.03.05 – Transf. correntes/admin. central/ SFA (€ 232,4 M)	01.03.05 – Desp. c/ pessoal/seg. social/ contrib.p/ seg. social (€ 238,7 M)	04.03.05 – Transf. correntes/admin. central/ SFA (€ 262,8 M)		04.03.05 – Transf. correntes/admin. central/ SFA (€ 250,3 M)		04.03.05 – Transf. correntes/admin. central/ SFA (€ 256,7 M)
Encargos com a saúde pagos pela ADSE ao SNS e rede nacional de cuidados continuados e pagos pela PSP e GNR a entidades públicas	01.03.01 – Desp. c/ pessoal/ seg. social/ encargos com a saúde (€ 530,0 M)	01.03.01 – Desp. c/ pessoal/ seg. social/ encargos com a saúde (€ 475,3 M)	01.03.01 – Desp. c/ pessoal/ seg. social/ encargos com a saúde (€ 52,4 M)	04.03.05 – Transf. correntes/ admin. central/ SFA (integradas nos € 8.698,7 M transferidos p/ a ACSS)	04.03.05 – Transf. correntes/admin. central/ SFA (integradas nos € 8.251,8 M transferidos p/ a ACSS)		04.03.05 – Transf. correntes/admin. central/ SFA (integradas nos € 6.216,2 M transferidos p/ a ACSS)
Encargos com a saúde pagos pela ADSE para farmácias, regime convencionado, livre e outros	01.03.01 – Desp. c/ pessoal/ seg. social/ encargos com a saúde (€ 464,2 M)	01.03.01 – Desp. c/ pessoal/ seg. social/ encargos com a saúde (€ 512,3 M)	01.03.01 – Desp. c/ pessoal/ seg. social/ /encargos com a saúde (€ 510,3 M)		01.03.01 – Desp. c/ pessoal/ seg. social/ encargos com a saúde (€ 31,5 M)	02.02.23 – Aquisição de bens e serv./ serv./ outros serv. de saúde (€ 518,9 M)	02.02.23 – Aquisição de bens e serv./ serv./ outros serv. de saúde (€ 450,0 M)
Contribuição da entidade patronal para a ADSE	Não existia	Não existia	Não existia		01.03.01 – Desp. c/ pessoal/ seg. social/ encargos com a saúde (€ 173,8 M)		01.03.01 – Desp. c/ pessoal/ seg. social/ encargos com a saúde (€ 115,6 M)

1) Inscrita no Capítulo "Proteção Social" do orçamento do Ministério das Finanças.

2) A suportar, por conta do orçamento de cada serviço integrado à taxa de 7,5% em 2009 e de 15% nos anos seguintes.

3) Verba inscrita no Capítulo "Despesas Excecionais" do Ministério das Finanças.

Considerando o seu impacto no valor global da despesa, destacam-se as seguintes opções de contabilização:

♦ A contribuição de serviço rodoviário foi criada em 2008, como receita própria da EP — Estradas de Portugal, cobrada conjuntamente com o imposto sobre os produtos petrolíferos, sendo este reduzido em igual montante. Assim, a receita da CGE relativa ao ISP, entre 2008 e 2011, foi reduzida no montante desta contribuição de serviço rodoviário, o que já não ocorreu em 2012, com a reclassificação da EP como SFA. A despesa foi, entre 2008 e 2011, reduzida no montante dessas transferências e, em 2012, passam a constar da CGE as despesas que foram pagas pela EP com essa receita ([226]).

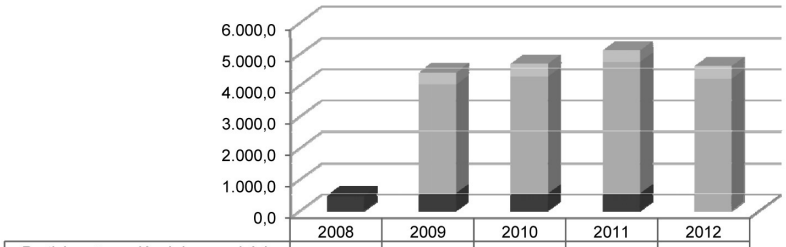
♦ A participação variável dos municípios no IRS, que antes integrava a receita do Estado deste imposto e era transferida para os municípios por despesa orçamental, foi, desde 2009, transferida para os municípios à margem do Orçamento do Estado ([227]).

♦ A contribuição do Estado para a CGA que, a partir de 2009 (inclusive), passou a ser classificada na despesa dos serviços integrados em *transferências correntes para serviços e fundos autónomos*, quando antes o era em *despesas com pessoal* ([228]). Esta alteração modificaria apenas a composição da despesa mas não o seu total. Porém, na despesa da administração central consolidada, as *transferências* são eliminadas, pelo que a despesa é reduzida naquele montante ([229]).

O gráfico seguinte evidencia o impacto destas opções de contabilização na diminuição da despesa da administração central.

GRÁFICO 5

Redução da despesa da administração central, devida a alteração de critérios de contabilização entre 2008 e 2012



	2008	2009	2010	2011	2012
Participação variável dos municípios no IRS		379,8	389,9	376,6	391,4
Contribuição do Estado para a CGA		3.473,9	3.749,9	4.202,2	4.214,6
Contibuição de serviço rodoviário	475,1	551,7	544,5	542,6	

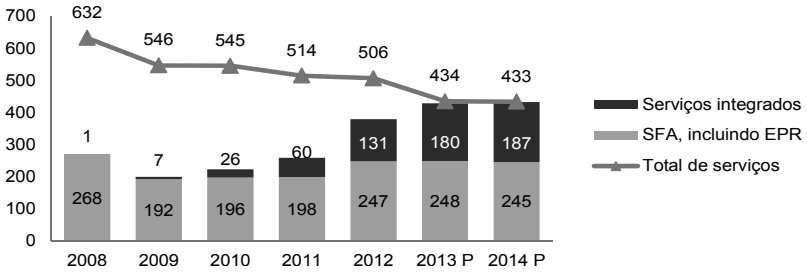
Caixa 1 — Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e Planos Setoriais na administração central

O POCP foi aprovado em 1997, visando a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica em "*todos os serviços e organismos da administração central [...] que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública [...]"*. Em 2002, cinco anos depois, apenas 44 serviços ou fundos autónomos (SFA) o aplicavam, tendo no ano seguinte sido lançado um concurso público internacional para o desenvolvimento de uma solução informática para a aplicação do POCP em todos os serviços integrados ([230]) (a facultar também aos SFA que a requeressem). Porém, essa aplicação só ficou completa em outubro de 2009, já no âmbito da GeRAP ([231]), através da disponibilização de uma plataforma de serviços partilhados de gestão de recursos financeiros e orçamentais em modo partilhado ("GeRFiP").

Como mostra o gráfico, em 2009, num total de 546 serviços da administração central ([232]), apenas 7 serviços integrados e 192 SFA aplicavam o POCP, ou seja, 347 (63,6 %) dispunham apenas de contabilidade orçamental. A partir de 2010 é crescente o número de serviços integrados que utilizam o POCP, diminuindo o número dos que dispõem apenas de contabilidade orçamental. No final de 2012 dispunham de contabilidade patrimonial ([233]) 98,0 % dos SFA (247) e 51,6 % dos serviços integrados (131).

GRÁFICO 6

Aplicação de contabilidade patrimonial — por subsetor



Fonte: CGE de cada ano, execução em junho/2013, circular de preparação do OE/ 2014, ESPAP, DGO.

Obs: Verifica-se uma tendência geral de redução do número de entidades. De 2008 para 2009, tal deve-se à saída de serviços da administração central (por empresarialização, conversão em associação pública ou fundação) ou da sua fusão, que diminuiu o universo em 100 serviços, dos quais 97 já tinham aderido ao POCP e setoriais. Desde 2011 essa redução resulta da reestruturação orgânica operada pelo XIX Governo Constitucional (entre outros, a extinção dos 18 Governos Civis, a conversão de 49 museus, palácios e arquivos em serviços dependentes, cujo orçamento é integrado nos serviços de que dependem), embora, em sentido contrário, passe a integrar as "entidades públicas reclassificadas" (53 em 2012). A partir de 2013 deve-se também ao novo modelo de organização dos Ministérios das Finanças e dos Negócios Estrangeiros que agregam o tratamento contabilístico de várias orgânicas em duas áreas "ação governativa" e "gestão administrativa e financeira".

Para 2013, sem considerar os serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, previa-se a aplicação do POCP por todos os serviços, exceto os estabelecimentos de ensino não superior que iniciariam a respetiva aplicação em janeiro de 2014. Estas previsões não se concretizaram.

Assim, para 2014, num universo de 433 serviços da administração central ([234]), de acordo com a informação atual obtida pelo Tribunal, 432 disporão de contabilidade patrimonial (não se prevê que seja aplicado pela Escola Portuguesa de Díli). Neste número não estão considerados:

i) Os estabelecimentos de educação e ensino não superior (811 serviços) que, segundo a informação prestada pelo Ministério da Educação e Ciência, apenas iniciarão a aplicação do POC-Educação em janeiro de 2015;

ii) Os serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, para os quais será desenvolvida uma aplicação informática específica ([235]), com o objetivo da sua gradual implementação durante 2014.

O quadro seguinte evidencia os serviços da administração central (exceto estabelecimentos de ensino não superior e serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros) que, em cada ano, dispunham apenas de contabilidade orçamental, os que aderiram a sistemas de contabilidade patrimonial entre 2008 e 2012, bem como a previsão de adesão até 2014.

QUADRO 30

Aplicação da contabilidade orçamental e patrimonial na administração central

Tipo de plano	2008	2009	2010	2011	2012	2013 P	2014 P
Serviços com contabilidade patrimonial	**269**	**199**	**222**	**258**	**378**	**428**	**432**
POCP	68	67	92	137	229	283	287
POC Educação	155	92	94	93	95	94	94
POC M. Saúde	45	36	33	25	23	19	19
POC Assembleia da República	1	1	1	1	1	1	1
POC/SNC/IFRS	0	3	2	2	29	30	30
POCISSSS	0	0	0	0	1	1	1
Serviços com contabilidade orçamental	**363**	**347**	**323**	**256**	**128**	**6**	**1**
Total de serviços	**632**	**546**	**545**	**514**	**506**	**434**	**433**

Em 2012, no subsetor dos SFA, 27 serviços utilizavam o SNC e dois as normas internacionais de contabilidade (no ano seguinte 28 e dois respetivamente), essencialmente pela reclassificação de empresas, fundações e associações públicas no subsetor (EPR).

A não adoção do POCP por um número reduzido de serviços não é impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados, ainda que parcelares. No exercício do contraditório, a DGO ([236]) refere que se afigura *"[...] expectável integrar na CGE de 2014 as demonstrações financeiras consolidadas parcelares, alargando esse exercício, na CGE de 2015, a entidades que aplicam referenciais contabilísticos diferentes do POCP e planos setoriais. Para a emissão das demonstrações financeiras consolidadas [...] ter-se-á de definir e desenvolver a Entidade Consolidante — Estado"*.

Visando compatibilizar a informação proveniente dos diferentes sistemas contabilísticos (e informáticos), a DGO desenvolveu uma ferramenta informática (RIGORE Central), para agregar e consolidar a informação financeira (patrimonial e orçamental) da administração central. Este sistema baseia-se num "plano de contas central", para o qual se pretende vir a transpor, segundo critérios e formatos comuns, a execução financeira de todas as entidades. Os procedimentos de consolidação têm por base o conceito de entidade parceira, pressupondo que cada serviço identifique as operações que realiza com todas as outras entidades da administração central com os respetivos códigos de serviço, de forma a permitir eliminar essas operações.

Na sua resposta, a DGO refere que a *"[...] aplicação de diversos referenciais contabilísticos [...] tem constituído um forte obstáculo ao desenvolvimento de instrumentos de análise e de relato transversais a toda a Administração Central [...]"* e salienta que o referido "plano de contas central" tem desempenhado um importante papel na sua compatibilização.

Continua por finalizar o processo que permitirá a conversão da informação financeira de sete sistemas contabilísticos diferentes para o plano de contas central. Para os serviços que utilizam o sistema GeRFiP essa conversão é assegurada ao nível central. Os SFA que utilizam outras aplicações informáticas têm de as adaptar de forma a criar e enviar ficheiros da respetiva execução, devidamente convertidos, para o RIGORE Central. As regras para este procedimento foram definidas para os utilizadores do POCP, POC — Educação e POC do Ministério da Saúde (POCMS), não estando ainda estabelecidas para os restantes sistemas contabilísticos.

No caso de serviços integrados que utilizem (ou venham a utilizar) aplicações POCP específicas, estas terão também de gerar ficheiros com a informação contabilística para alimentar o RIGORE Central. É, atualmente, o caso do SIG-DN ([237]), que está a ser objeto de ajustamentos, prevendo-se a exportação de ficheiros de teste durante o 2.º semestre de 2013.

A DGO na sua resposta, refere que, em 2013, ficou concluído o projeto de integração do POCMS, do POCP e do POC — Educação e está a finalizar os testes de integração da informação proveniente do SIG-DN. *"Para 2014, encontra-se programada a adaptação da solução de consolidação do RIGORE Central à informação integrada sob a forma de ficheiro [...]"* e prevê-se a emissão de normas para outros referenciais contabilísticos, designadamente os utilizados pelas EPR, bem como a implementação do correspondente modelo de reporte na Região Autónoma da Madeira como projeto piloto para, em 2015, o implementar na administração central.

Estando o sistema baseado nas contas de cada serviço, carece de definição a inventariação e valorização do património do Estado que não esteja reconhecido nessas contas. É o caso dos ativos financeiros, geridos pela DGTF (mas que não constam da sua conta) e dos passivos financeiros, geridos pelo IGCP. Carecem, também, de definição a situação das PPP e a inclusão no perímetro de consolidação de outras entidades que envolvam responsabilidades para o Estado, como os hospitais empresarializados.

A Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro (cf. ponto 5.2.4 do respetivo anexo I), prevê que, na prestação de contas de todas as entidades públicas, deverão ser utilizados *"[...] princípios, métodos e valorizações idênticos aos utilizados pela restante economia e que siga, ainda que com possíveis adaptações a situações concretas, as normas internacionais de contabilidade"*. Prevê ainda que a utilização dos *"princípios da International Public Setor Accounting Standards (IPSAS)* [ou as futuras European Public Setor Accounting Standards (EPSAS)] *[...] aumentaria a transparência na prestação de contas e a responsabilização"*. Estes fatores apontam para uma futura revisão do POCP e para uma definição de um conjunto de quadros de informação de gestão, bem como dos que deverão integrar a CGE.

3.4 — Consolidação da administração central

3.4.1 — Consolidação

A conta consolidada da administração central — serviços integrados e SFA (com EPR) — apresenta os valores seguintes:

Receita — € 53.277 M
Despesa — € 67.697 M
Saldo global — €– 14.420 M

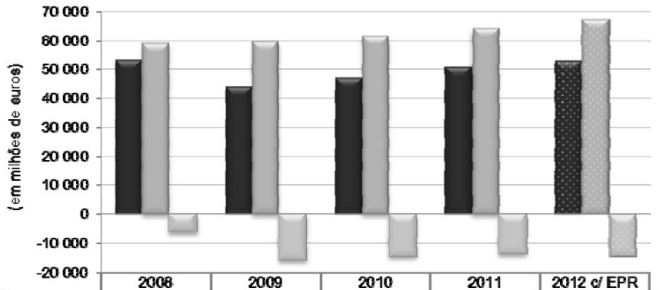
Trata-se dos valores apurados na ótica da contabilidade pública, por aplicação dos critérios antes referidos nos pontos da receita e da despesa, que foram objeto de consolidação, nos termos descritos no ponto 14.2 deste Parecer, para o qual se remete.

3.4.2 — Evolução

Nos gráficos e correspondentes quadros de apoio seguintes evidencia-se a evolução da receita, da despesa e do saldo global (apurado na ótica da contabilidade pública), da conta consolidada da administração central, para o período 2008-2012:

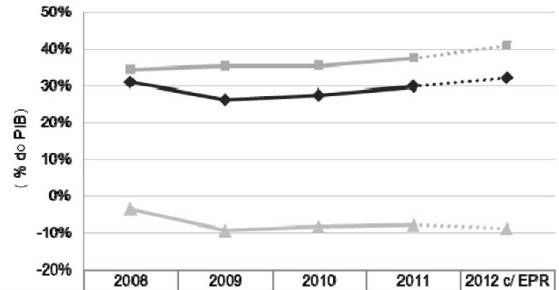
GRÁFICO 7

Evolução da receita, despesa e saldo da administração central (2008-2012)



	2008	2009	2010	2011	2012 c/ EPR
Receitas	53 390	44 294	47 437	51 045	53 277
Despesas	59 242	59 876	61 641	64 387	67 697
Saldo	-5 852	-15 582	-14 204	-13 342	-14 420

PIB (preços correntes)	171 983	168 529	172 860	171 126	165 107



	2008	2009	2010	2011	2012 c/ EPR
Receitas	31,0%	26,3%	27,4%	29,8%	32,3%
Despesas	34,4%	35,5%	35,7%	37,6%	41,0%
Saldo	-3,4%	-9,2%	-8,2%	-7,8%	-8,7%

Variação do PIB (real)	0,0%	-2,9%	1,9%	-1,3%	-3,2%

Fontes: Conta Geral do Estado de 2008 a 2012; PIB a preços correntes e taxa de variação real do PIB - INE, Contas Nacionais (30-09-2013).

No período 2008-2012, as receitas registaram o montante mais elevado no primeiro ano seguindo-se uma queda abrupta de 17 %, em 2009, da qual têm vindo a recuperar para atingirem € 53.277 M em 2012, valor que, mesmo incluindo as receitas das EPR pela primeira vez, é, ainda, inferior ao de 2008.

Por sua vez, as despesas continuaram a aumentar, a uma taxa média anual de 3,4 %, tendo passado para € 67.697 M (incluindo, também, as EPR). Em virtude deste desequilíbrio, o saldo global agravou-se, passando de € – 5.852 M, em 2008, para € – 14.420 M, em 2012.

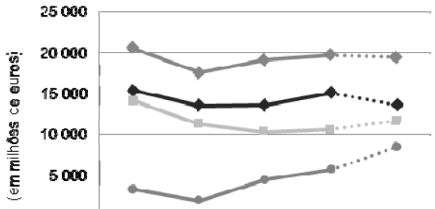
Embora, no período, as receitas tenham diminuído, o seu peso no PIB subiu de 31,0 % para 32,3 % (por efeito da contração deste que passou, em valores nominais, de € 171.983 M para € 165.107 M). As despesas — que cresceram em todos os anos — aumentaram o seu peso no PIB de 34,5 % para 41,0 %. O saldo global (défice) agravou-se, passando de – 3,4 % do PIB, no início do período, para – 8,7 %, no final, tendo atingido o nível mais negativo em 2009 (– 9,2 %) ([238]). Em três anos do quinquénio verificou-se a contração da atividade económica, medida através da variação real do PIB: 2009 (– 2,9 %), 2011 (– 1,3 %) e 2012 (– 3,2 %), com efeitos nas receitas, despesas e saldo.

Entre 2008 e 2012, os principais agregados consolidados da receita e da despesa da administração central tiveram a evolução indicada nos gráficos seguintes:

GRÁFICO 8

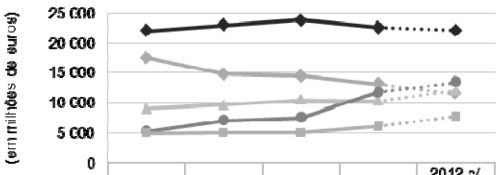
Evolução dos principais agregados da receita e da despesa da administração central (2008-2012)

Receita



	2008	2009	2010	2011	2012 c/EPR
Impostos diretos	15 327	13 514	13 590	15 087	13 658
Impostos indiretos	20 603	17 521	19 089	19 868	19 428
Receitas correntes não fiscais (*)	14 115	11 329	10 326	13 591	11 678
Receitas de capital (**)	3 344	1 930	4 453	5 719	8 515

Despesa



	2008	2009	2010	2011	2012 c/ EPR
Transf. correntes e subsídios	22 025	22 940	23 763	22 573	22 110
Despesas c/ pessoal	17 517	14 808	14 480	13 157	11 504
Aquisição de bens/serviços correntes	8 988	9 568	10 400	10 271	12 015
Despesas de capital (***)	5.208	7.086	7.487	11 721	13.495
Juros e outros encargos (*)	4 905	5 018	4 986	6 070	7 723

(*) Não inclui € 205 M de juros pagos ao Estado por SFA (essencialmente EPR).

(**) Não inclui os passivos financeiros, nem os ativos financeiros em depósitos, certificados de depósito e poupança, títulos e empréstimos de curto prazo.

(***) Dos passivos financeiros inclui os da Parvalorem e da Parups; dos ativos financeiros em títulos inclui apenas os instrumentos de capital contingente (não recomprados no ano) e excluiu os empréstimos de curto prazo e os empréstimos a médio e longo prazo a SFA.

Fontes: Conta Geral do Estado de 2008 a 2012, SGR e SIGO.

A diminuição da atividade económica em 2009, refletida na redução do PIB real em 2,9 %, foi o principal fator para a receita desse ano ter sido a menor do período 2008-2012, bem como para a diminuição de € 4.896 M (– 13,6 %) verificada na respetiva receita fiscal. Por sua vez, em 2011, apesar da referida evolução desfavorável do PIB, a receita fiscal registou um acréscimo de € 2.076 M (6,4 %) devido à aplicação de um conjunto de medidas que agravaram a carga fiscal.

Em 2012 verificou-se, de novo, um decréscimo das receitas fiscais para € 33.084 M (– 4,8 % do que no ano anterior) em virtude da contração económica ocorrida e, ao nível dos impostos diretos, devido à redução da sobretaxa extraordinária e das retenções na fonte com a suspensão dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos, pensionistas e reformados.

Por seu lado, o aumento das *receitas de capital* desde 2010 deve-se a receitas extraordinárias, das quais se destacam: as transferências de fundos de pensões da PT para a CGA (em 2010 € 1.882 M, em 2011 € 433 M e em 2012 € 476 M), as transferências dos fundos de pensões do

setor bancário para o Estado (€ 3.263 M em 2011 e € 2.687 M em 2012) e as receitas de reprivatizações (€ 731 M em 2010, € 600 M em 2011 e € 2.208 M em 2012).

Na execução da despesa destaca-se o peso das *transferências correntes*, que atingiram o maior montante em 2010 (€ 23.763 M), diminuindo em 2012 para € 22.210 M. Neste último ano assumem particular relevo as *transferências correntes para a segurança social*: € 8.086 M (mais 16,1 % do que no ano anterior); e as transferências de pensões e outros abonos da CGA para as famílias: € 7.984 M (– 8,8 %).

As *despesas com pessoal* registaram um decréscimo contínuo, passando de € 17.517 M em 2008, para € 11.504 M em 2012 (incluindo as das EPR, que ascenderam a € 683 M). A quebra mais significativa ocorreu em 2009, (€ – 2.709 M, – 15,5 %), influenciada pela alteração do critério adotado para a contabilização da contribuição do Estado para a CGA. Em 2010 decresceram € 327 M, também por influência de alterações de critérios contabilísticos (ADSE) ou de processamento de verbas (serviços sociais da PSP e da GNR). Em 2011, para a diminuição em € 1.324 M (– 9,1 %) contribuiu a redução de 3,5 % a 10 % nas remunerações totais ilíquidas mensais de valor superior a € 1.500. O decréscimo do valor de 2012 (excluindo EPR), em € 2.336 M (– 17,8 %), resultou, nomeadamente, da suspensão dos subsídios de férias e de Natal e da redução do número de funcionários.

Nos dois últimos anos é patente o aumento das despesas de capital (incluindo, parcialmente, *ativos financeiros* e, em 2012, a despesa em *passivos financeiros* da Parvalorem e da Parups) que atingiram os montantes de, respetivamente, € 13.495 M e € 11.721 M ([239]). Observou-se também um forte aumento nos *juros e outros encargos*, de € 6.070 M em 2011, para € 7.723 M [que inclui € 801 M de juros pagos por EPR ([240])]. Na *aquisição de bens e serviços*, que em 2012 totalizou € 12.015 M, destaca-se o aumento das despesas da ACSS (de € 4.278 M para € 5.340 M) que inclui o efeito da regularização de pagamentos em atraso do SNS (€ 1.500 M).

A comparabilidade da receita e da despesa ao longo do período em análise é, no entanto, afetada por alterações nos procedimentos de contabilização ([241]) e por alterações na composição do universo dos SFA. Neste âmbito salienta-se, em 2009, a empresarialização de hospitais, a conversão de instituições do ensino superior em fundações e dos centros de formação profissional em associações públicas. Estas entidades deixaram de ter as despesas especificadas por classificação económica no OE e passaram a beneficiar de *transferências*, dotações de capital ou, no caso dos hospitais empresarializados, de verbas pagas a título de *aquisição de serviços de saúde*. Em 2012, destaca-se a integração de 53 EPR, com efeitos significativos no montante total e na composição da receita e da despesa.

4 — A Dívida Pública

4.1 — Dívida Financeira

4.1.1 — Dívida direta dos serviços integrados e dos SFA

Como já se referiu, o Orçamento do Estado de 2012 passou a abranger, no subsetor dos SFA as designadas entidades públicas reclassificadas (EPR), apresentando, dentro destas, algumas entidades públicas empresariais com níveis significativos de endividamento. A CGE inclui as despesas e receitas de emissão e gestão da dívida destas entidades sendo, porém, omissa quanto ao respetivo *stock*, como o continua a ser em relação ao dos outros SFA ([242]).

a) Enquadramento legal e objetivos gerais da emissão de dívida pública

O quadro legal que preside à emissão e gestão da dívida pública compreende disposições da Constituição da República ([243]) e da Lei de Enquadramento Orçamental ([244]). Esta última foi, recentemente, objeto de alterações de relevo em matéria de dívida pública, como sejam o aditamento ao artigo 6.º (Não compensação) dos números 5 a 8, e de um novo artigo, o 16.º-A (Financiamento do Estado). Porém, o regime jurídico da dívida pública encontra-se, essencialmente, consubstanciado na respetiva Lei-Quadro ([245]), complementada pelos diplomas que regulam diversos instrumentos de dívida e pela Lei Orgânica da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, IGCP, E. P. E. ([246]). Constituem ainda elementos essenciais as regras especificamente destinadas à execução orçamental de cada ano previstas nas correspondentes leis do orçamento, designadamente os limites aí fixados para os diferentes tipos de dívida pública.

Entre os objetivos gerais para a gestão da dívida pública assumem especial importância, a minimização dos custos numa perspetiva de longo prazo, a distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos, a prevenção de uma excessiva concentração de vencimentos, a limitação dos riscos e o desenvolvimento dos mercados financeiros.

Alargado o conceito de dívida pública ao da dívida de entidades com estatuto de empresa, o enquadramento legal referido deve ser-lhes aplicado com adaptações e complementado com as normas especificamente aplicáveis às empresas, uma vez que a sua equiparação a SFA não lhes retirou a natureza empresarial que muito as diferenciam dos restantes serviços e fundos autónomos.

b) Gestão da dívida e quadro operacional

A emissão e gestão da dívida pública são asseguradas, por um lado, pelo IGCP-EPE e, por outro, por cada um dos SFA que estão legalmente habilitados a emiti-la, entre os quais as EPR. Esta fragmentação da gestão da dívida tornou-se mais significativa com o alargamento do subsetor dos SFA, em 2012. As finalidades prosseguidas com a emissão de dívida também diferem. Enquanto o IGCP tem por missão assegurar o financiamento do conjunto dos serviços que constituem o subsetor dos SI, cada SFA emite dívida para o financiamento das suas próprias atividades.

Para a prossecução dos objetivos estabelecidos na Lei-Quadro relevam, em especial, as decisões relativas às condições das operações de financiamento, designadamente no que se refere às opções em termos de instrumentos, montantes, maturidades, moedas, regimes de taxa de juro e formas de colocação da dívida, decisões essas que devem ser tomadas no quadro dos limites e regras determinados pela Assembleia da República e pelo Governo. Podem, ainda, ser realizadas operações envolvendo derivados financeiros, tais como operações de troca (*swaps*) do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, bem como operações a prazo (*forwards*), futuros e opções, tendo por base as responsabilidades resultantes da emissão de dívida pública, com vista a uma eficiente gestão da dívida pública direta e a melhoria das condições finais dos financiamentos ([247]).

O regime geral de emissão e gestão da dívida pública ([248]) estabelece que a gestão da dívida pública direta deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, assegurando a disponibilização do financiamento requerido por cada exercício orçamental. De acordo com o Relatório que acompanhou a proposta de lei do Orçamento para 2012, as necessidades brutas de financiamento do Estado estimavam-se em € 49.361 M dos quais € 17.420 M correspondiam a necessidades líquidas de financiamento do subsetor Estado e € 31.941 M à amortização de dívida fundada. As fontes de financiamento aí previstas compreendiam o saldo de financiamento de anos anteriores, € 1.103 M, e emissões no decurso do exercício, € 48.258 M, transitando para o ano seguinte um saldo nulo. Quanto aos principais instrumentos de dívida, previa-se o recurso aos empréstimos integrados no Programa de Assistência Económica e Financeira no valor de € 30.332 M e a certificados do Tesouro no valor de € 600 M, bem como a amortização líquida de obrigações do Tesouro no valor de € 10.163 M, de bilhetes do Tesouro no valor de € 1.709 M e de certificados de aforro no valor de € 1.500 M.

A LOE para 2012 fixou o limite para o acréscimo de endividamento líquido em € 13.890 M, valor que era inferior às necessidades de financiamento líquidas do subsetor Estado em € 3.530 M, tendo aquele limite sido aumentado para € 18.910 M pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio.

c) Movimento do ano

O Mapa XXIX — Movimento da dívida pública — da CGE regista que o *stock* da dívida pública direta, em 31/12/2012, era de € 194.465,6 M, superior em € 19.649,5 M (11,2 %) ao existente em 31/12/2011 ([249]). No ano anterior, esta variação havia sido de 15,2 %.

QUADRO 31

Evolução do *stock* da DPD em 2012

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2011		31/12/2012	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)
Médio e longo prazo	156 720,3	89,6	170 234,0	87,5
Curto prazo	18 080,9	10,3	24 217,1	12,5
Outra	15,0	0,0	14,5	0,0
Total	**174 816,1**	**100,0**	**194 465,6**	**100,0**

Fonte: CGE, Mapa XXIX.

d) Expressão orçamental

O quadro seguinte mostra a execução orçamental do capítulo das receitas e dos agrupamentos das despesas onde são contabilizadas as associadas à gestão da dívida pública direta, e a respetiva taxa de execução relativamente ao orçamento inicial.

QUADRO 32

Receita e despesa por capítulo/agrupamento de classificação económica

(em milhões de euros)

Receita				Despesa			
Designação	Orçamento inicial	CGE 2012	Grau de execução (%)	Designação	Orçamento inicial	CGE 2012	Grau de execução (%)
12. Passivos financeiros	150 955,8	116 099,9	76,9	10. Passivos Financeiros	125 896,0	96 682,1	76,8
SI	147 671,5	112 078,7	75,9	SI	122 250,0	91 276,5	74,7
SFA	3 284,3	4 021,2	122,4	SFA	3 646,0	5 405,7	148,3
				03. Juros e outros encargos	9 160,8	7 927,7	86,5
				SI	8 013,8	6 874,0	85,8
				SFA	1 147,0	1 053,7	91,9
Total da receita	**150 955,8**	**116 099,9**	**76,9**	**Total da despesa**	**135 056,8**	**104 609,9**	**77,5**

Fonte: LOE, CGE.

A receita resultante da emissão de dívida pública direta, que fora orçamentada em € 150.955,8 M, ascendeu a € 116.099,9 M (76,9 %). Por sua vez, a despesa inicialmente prevista com o pagamento de amortizações (passivos financeiros) e com juros e outros encargos era de € 125.896,0 M e € 9.160,8 M, respetivamente, sendo a execução orçamental de € 96.682,1 M (76,8 %) e de € 7.927,7 M (86,5 %). Assim, a previsão inicial apresenta desvios significativos em relação às receitas e despesas realizadas, tal como se verificara no ano anterior. No subsetor dos SI estas previsões sobreavaliaram os fluxos em valores que se situam entre os 17 e os 34 % enquanto no subsetor dos SFA as previsões vão de uma subestimação de 33 % (despesa com amortizações) a uma sobrestimação de 9 % (juros e outros encargos).

Note-se que as despesas com amortizações e com juros e outros encargos da dívida pública direta representam 50,4 % e 4,1 % do total da despesa executada pela administração central (valores não consolidados), respetivamente.

e) Âmbito da análise

As operações que originaram movimentos no valor do *stock* da dívida pública direta são, designadamente, a emissão e amortização de títulos, a contratação de empréstimos e sua amortização, a capitalização de juros e a variação do câmbio das moedas de denominação; os fluxos de receita e despesa orçamental associados à gestão da dívida pública são a arrecadação do produto de empréstimos e o pagamento de amortizações, de juros e de outros encargos. Assim, procedeu-se à análise da composição e evolução da dívida pública em 2012 e dos fluxos de receita e despesa que lhes estão associados. Esta análise foi feita por tipo de instrumento, com maior detalhe para os que têm maior significado financeiro no total da dívida pública direta. Foram, ainda, analisados os mapas da CGE mais relevantes em matéria de dívida pública, sendo detetados erros, omissões e outras incorreções. Para alguns desses casos, foi apurado o valor correto e avaliado o impacto que a correção teria nos valores inscritos nesses mapas.

Para tal, foi utilizada a informação constante da CGE e informação complementar solicitada às entidades que gerem dívida pública ([250]), a qual foi confrontada com outra informação disponível e testada quanto à consistência entre fluxos e *stocks*. Utilizaram-se, também, os resultados de ações realizadas em anos anteriores e foi avaliado o cumprimento das recomendações aí formuladas. Verificou-se que a CGE 2012 não acolhe algumas dessas recomendações mantendo-se, assim, grande parte dos erros, omissões e incorreções referidas nos Pareceres sobre as Contas de 2010 e 2011 e no Relatório de Auditoria n.º 37/2011, 2.ª S, designadamente:

♦ O Mapa XXIX da CGE não abrange a dívida pública direta dos SFA (incluindo EPR) e as operações de derivados financeiros. Assim, a informação contida na CGE quanto ao *stock* da dívida pública direta é incompleta e inconsistente com a informação relativa a despesas e receitas constante de outros mapas da mesma conta. Esta situação foi particularmente agravada em 2012 pelo facto de, pela primeira vez, a Conta abranger várias EPR e estas terem significativos *stocks* de dívida direta.

♦ Em resultado do critério de contabilização utilizado, as amortizações e os juros de instrumentos de dívida denominados em moeda estrangeira, inscritos na CGE, não refletem o seu custo efetivo em euros.

No âmbito do contraditório, o IGCP veio alegar que as amortizações e os juros inscritos na CGE correspondem ao valor efetivamente pago aos tomadores dos empréstimos públicos, incluindo os ganhos ou perdas resultantes das operações de compra e venda de divisas. Ora, salvaguardando eventuais alterações de critério, introduzidas após a realização dos trabalhos preparatórios em agosto de 2012, a informação então prestada pelo IGCP sobre a contabilização daqueles fluxos nos mapas n.º 51 e n.º 52 da Conta mostra que:

a) A despesa com juros, de cada um dos instrumentos de dívida de curto prazo denominados em moeda estrangeira, está registada no mapa n.º 51 pelo contravalor em euros da despesa em moeda estrangeira, calculada ao câmbio indicativo do BCE na data de pagamento dos juros;

b) A despesa com amortizações, de cada um dos instrumentos de dívida de curto prazo denominados em moeda estrangeira, está registada no mapa n.º 52 pelo contravalor em euros da despesa em moeda estrangeira, calculada ao câmbio efetivo da moeda na data de emissão, acrescido da diferença entre o valor dos juros calculados ao câmbio efetivo da data de emissão e ao câmbio indicativo do BCE na data de amortização; para além disto, os encargos com amortizações inscritos no mapa n.º 52 estão acrescidos de diferenças cambiais, não discriminadas por instrumento, e que correspondem à diferença entre amortizações e juros calculados ao câmbio efetivo da moeda na data de amortização e esses mesmos fluxos calculados ao câmbio efetivo na data da emissão;

c) Este critério de contabilização aplica-se também à dívida de médio e longo prazo denominada em moeda estrangeira.

Assim, os juros inscritos no mapa n.º 51 não correspondem aos efetivamente pagos, incluindo resultados cambiais das transações de moeda, como o IGCP afirma, porque estão calculados ao câmbio indicativo do BCE e as amortizações inscritas no mapa n.º 52 também não porque incluem diferenças cambiais incidentes sobre juros.

No que respeita às EPR, e como se referiu, a CGE de 2012 inclui as receitas resultantes da emissão de dívida pelas EPR e as despesas relativas ao serviço dessa dívida (amortizações e juros), mas, não apresenta qualquer informação sobre o seu *stock*, como aliás sucede com os outros SFA. Nestas circunstâncias, completou-se a informação da CGE solicitando às referidas entidades informação sobre o *stock* da sua dívida no início e termo do ano de 2012, a natureza dos movimentos ocorridos e os fluxos financeiros associados.

QUADRO 33

Serviço da dívida das EPR em 2012

(em milhões de euros)

Fluxos	Informação EPR	CGE 2012	Diferença apurada
	(1)	(2)	(1-2)
Receitas de emissão	2 967,5	3 845,6	-878,0
Despesa com juros	562,0	991,3	-429,3
Despesa com amortizações	1 880,7	2 504,5	-623.7

A informação recebida respeita a 12 entidades, envolvendo um *stock* de dívida que ascende a € 21.197,4 M, em 31/12/2011, e a € 23.849,8 M, em 31/12/2012, valores que não podem ser confrontados com os inscritos na CGE porque esta é omissa nesta matéria. Por outro lado, os valores das receitas e despesas obtidos por esta via divergem dos constantes na CGE, como se pode ver no quadro anterior, não sendo possível avançar com as razões que justificam as diferenças encontradas, nem emitir uma opinião sobre a correção dos inscritos na Conta.

Pelas razões acabadas de enunciar, a análise que se apresenta em seguida limita-se, no seu âmbito, aos subsetores dos SI e dos SFA que não têm a natureza de entidades públicas reclassificadas.

4.1.1.1 — Dívida de médio e longo prazo

4.1.1.1.1 — Composição e evolução. Posição em 31 de dezembro de 2012

Com a assinatura do PAEF, em maio de 2011, o empréstimo foi o instrumento de financiamento de médio e longo prazo mais utilizado em 2012, tal como já acontecera em 2011. Assim, no final de 2012 a dívida representada por obrigações do Tesouro ascendia a 55 % do total, quando em 31/12/2010 ultrapassava os 80 %, e a representada por empréstimos que, nessa data, tinha um peso residual de menos de um por cento, passou a assumir um peso superior a um terço do total da dívida de médio e longo prazo, no final de 2012, como se mostra no quadro seguinte.

QUADRO 34

Evolução da DPD de MLP em 2012

(em milhões de euros)

Instrumento/Subsector	31/12/2011		31/12/2012		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Obrigações do Tesouro (SI)	103 940,3	66,2	93 626,1	54,9	-10 314,2	-9,9
Certificados (Af/Tes e CEDIM (SI)	12 833,1	8,2	11 239,5	6,6	-1 593,6	-12,4
Outras obrigações (SI)	4 554,5	2,9	1 840,0	1,1	- 2 714,5	- 59,6
Empréstimos (SI)	35 415,6	22,6	63 565,7	37,3	28 150,0	79,5
Empréstimos (SFA)	234,0	0,1	247,9	0,1	13,9	5,9
Total não consolidado	**156 977,6**	**100,0**	**170 519,2**	**100,0**	**13 541,7**	**8,6**

4.1.1.1.2 — Operações de financiamento e fluxos financeiros

4.1.1.1.2.1 — Obrigações do Tesouro

O valor nominal do *stock* deste instrumento registou uma diminuição líquida de € 10.314,2 M (– 9,9 %) que resulta da emissão de títulos no valor nominal de € 3.757,2 M e da amortização de títulos no valor nominal de € 14.071,4 M. A emissão de obrigações do Tesouro inseriu-se numa operação de troca de títulos com maturidade residual inferior a um ano, a OT 5,45 Set 2013, por outros com maturidade residual de três anos, a OT 3,35 Out 2015. A operação de troca reduziu em 39,2 % o *stock* da OT 5,45 Set 2013 existente à data da operação, 8 de outubro, e aumentou em 38,9 % o *stock* da OT 3,35 Out 2015. Por outro lado, como a aquisição foi efetuada acima do par (102,18 %) e a venda abaixo dele (95,16 %), registou-se um custo global de € 263.757.529,17.

As amortizações abrangeram os títulos da OT 5,45 Set 2013 e os da OT 5,00 Jun 2012, que se venceu no ano em análise. No primeiro caso, além dos títulos recebidos por troca, outros houve que foram amortizados antecipadamente, no período que vai de julho a setembro de 2012, e no segundo houve amortizações antecipadas no período de janeiro a 15 de junho desse mesmo ano, data do vencimento contratual das obrigações. A antecipação de amortizações de OT não envolvidas na operação de troca gerou um ganho global de € 3.102.868,40. Na amortização antecipada de OT 5,45 Set 2013 foram utilizadas, pelo FRDP, receitas de privatizações no valor de € 2.493.750.

No ano de 2012, a CGE regista uma despesa no valor de € 4.779,9 M (em 2011 fora de € 4.671,6 M) com juros pagos de OT.

Para além destas obrigações do Tesouro, foram emitidas e imediatamente amortizadas obrigações do empréstimo Nacionalizações e expropriações ([251]) no valor nominal de € 2,6 M. Estes títulos não geraram receita e as despesas a eles associadas são € 2,6 M de amortizações e € 2,0 M de juros. Estes juros foram pagos com uma verba inscrita com a classificação orgânica 60.01.06 ([252]) e com a classificação económica 04.03.05.A0 ([253]). Esta classificação, que se adequa à natureza do movimento financeiro pelo qual a verba foi colocada à disposição do IGCP para posterior utilização no pagamento de juros, não corresponde à natureza do pagamento de juros da dívida pública direta aos detentores daqueles títulos. A classificação usada origina distorções quando é feita a consolidação dos fluxos entre subsetores do Estado e conduz à subestimação dos encargos orçamentais com juros.

Em contraditório, o IGCP realça que os juros associados ao empréstimo "nacionalizações e expropriações" não estão integrados na execução orçamental da despesa no agrupamento 03 (juros da dívida pública), uma vez que foram pagos através da classificação económica 04.03.05.A0 do Capítulo 60, mas que os mesmos foram evidenciados no mapa dos juros pagos em 2012 elaborado pelo IGCP (mapa n.º 51).

4.1.1.1.2.2 — Certificados de aforro, do Tesouro e CEDIM

a) Certificados de aforro

O *stock* da dívida em certificados de aforro (três séries) passou de € 11.384,3 M, em 31/12/2011, para € 9.669,4 M, em 31/12/2012, uma diminuição de € 1.714,9 M (– 15,1 %). Esta variação resulta de emissões da série C no valor de € 191,8 M, de amortizações no valor de € 2.122,2 M ([254]) e de capitalizações de juros no valor de € 215,4 M. Estes movimentos apresentam alterações significativas relativamente a 2011: as novas subscrições cresceram 151 % enquanto as amortizações se reduziram em 52,4 %. Esta inversão na tendência de diminuição da atratividade do instrumento não deve ser alheia ao facto de, a partir de 1 de setembro, as condições de remuneração dos certificados de aforro terem sido alteradas com aumento da remuneração oferecida ([255]).

Nos termos dos diplomas que criaram e regulam as séries A ([256]) e B ([257]), bem como do regime jurídico dos certificados de aforro ([258]), *"por morte do titular de um certificado de aforro, poderão os herdeiros requerer, dentro do prazo de 10 anos, a transmissão da totalidade das unidades que o constituem, [...] ou o respetivo reembolso, pelo valor que o certificado tiver à data em que o reembolso for autorizado"*, aplicando-se também a estes títulos as disposições gerais, constantes da Lei-Quadro da dívida pública ([259]), que no mesmo sentido definem, relativamente à prescrição dos juros e do capital de empréstimos da dívida pública, o prazo de 5 ([260]) e 10 anos, respetivamente. Desta forma, findo os prazos previstos nos diplomas específicos de cada série ([261]), os valores consideram-se prescritos, a favor do Fundo de Regularização da Dívida Pública.

Em auditoria realizada no âmbito da elaboração do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 ([262]) verificou-se que os procedimentos desenvolvidos pelo IGCP, relativos à averiguação da eventual existência de dívida prescrita, ocorriam apenas no âmbito de um processo de habilitação de herdeiros. O IGCP não tinha qualquer mecanismo que permitisse averiguar a eventual existência de dívida prescrita sendo, no entanto, a sua criação uma preocupação do IGCP.

Muito embora o reconhecimento da prescrição de certificados de aforro não gere diretamente qualquer receita para o Estado, dadas as características das séries A e B destes certificados, existe óbvio interesse para o Estado na identificação de situações de prescrição na medida que evita que os valores da dívida prescrita continuem a empolar o *stock* da dívida pública, bem como que a mesma continue a vencer juros e a sobrevalorizar a correspondente despesa orçamental. Desta forma, o Tribunal de Contas recomendou, no Parecer sobre CGE/2009, a criação de um mecanismo de controlo adequado que permitisse a verificação periódica da eventual existência de títulos prescritos, a realizar eventualmente através da celebração de acordos/protocolos com o Ministério da Justiça.

Em fevereiro de 2012, o IGCP celebrou um protocolo com o Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. e o Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, I. P. com vista assegurar a criação de um mecanismo de controlo que permita a identificação de títulos de dívida pública prescritos, abatendo-os ao *stock* da dívida e transferindo os respetivos valores para o FRDP.

Ainda no decorrer de 2012, o IGCP abateu ao *stock* da dívida em certificados de aforro, da Série A e B, € 18,5 M relativos a dívida prescrita. Este montante reverteu a favor do FRDP e está incluído no valor das amortizações de certificados de aforro referido.

b) Certificados do Tesouro

O financiamento líquido obtido através de certificados do Tesouro em 2012 ascendeu a € 107,8 M que resulta de emissões no valor de € 214,4 M e de amortizações no valor de € 106,5 M. A emissão deste instrumento foi suspensa em 1 de setembro, não tendo sido retomada até final do ano. No ano de 2012, a CGE regista como juros pagos deste instrumento o valor de € 22,1 M (em 2011 fora de € 6,9 M).

c) Certificados especiais de dívida de médio prazo (CEDIM)

Este instrumento permitiu, em 2012, obter um financiamento de € 13,5 M (em 2011 fora de € 140,7 M) e não houve amortizações no ano. Os juros deste instrumento totalizaram € 9,8 M (em 2011 haviam sido de € 2,1 M).

4.1.1.1.2.3 — Outras obrigações

No subsetor dos SI o *stock* de dívida pública representada por outras obrigações decresceu, em 2012, € 2.714,5 M (– 59,6 %), valor que inclui variações cambiais negativas de € 45,4 M. Ao abrigo do programa de € 5.000.000.000 Euro Medium Term Notes, a República Portuguesa emitiu, no 4.º trimestre de 2012, títulos a 5 anos, denominados em euros e no valor nominal de € 50 M que geraram menos valias de € 75.000. Durante o ano foram amortizados títulos no valor nominal de € 2.332,7 M e USD 500 M. Parte dessas amortizações ocorreram nas respetivas maturidades, mas, também houve amortizações antecipadas, as da FRN EUR 23FEV2019 e da FRN EUR ABR2018 que envolveram títulos no valor nominal de € 100 M e a da FRN USD 28AUG2012 que envolveu títulos no valor nominal de USD 325,3 M e gerou mais-valias de USD 10.517.540.

A CGE regista como juros pagos em 2012 uma despesa de € 184,8 M (€ 117,5 M em 2011).

4.1.1.1.2.4 — Empréstimos

O valor nominal da dívida resultante da contração de empréstimos — o principal instrumento de recurso à dívida pelo Estado, como se disse — passou de € 35.649,6 M em 31/12/2011 para € 63.813,6 M em 31/12/2012, isto é, cresceu 79 % e passou de 22,7 % para 37,4 % do total da dívida de médio e longo prazo.

4.1.1.1.2.3.1 — Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira

O empréstimo contratado com o MEEF, em 17/5/2011, no montante de € 26.000 M, é utilizável até 18 de maio de 2014. Em 2012, o Estado fez dois pedidos de libertação de fundos que resultaram em três desembolsos, tendo ainda recebido um desembolso correspondente a um pedido efetuado em 2011, no valor nominal global de € 8.000 M (31 % do montante do empréstimo). Estes desembolsos originaram menos valias no valor de € 63.737.000.

A taxa de juro deste empréstimo é fixada para cada desembolso, permanecendo igual durante toda a vida da operação. Para os desembolsos de 2012, as taxas de juro variam entre 2,5 % e 3,75 %. No ano em análise foram pagos juros no valor de € 400.824.500. Os reembolsos estão previstos para o período 2022-2042. Cada desembolso tem associado os custos de financiamento suportados pelo MEEF. Estes custos ascenderam a € 17.169.500 e foram contabilizados na CGE como comissões de emissão. No seu conjunto estes custos representam cerca de 0,215 % do valor nominal dos desembolsos o que compara com 0,163 % em 2011.

4.1.1.1.2.3.2 — Fundo Europeu de Estabilidade Financeira

O empréstimo contratado com o FEEF, em 27/5/2011, no montante de € 26.000 M, é utilizável até maio de 2014. Em 2012, o Estado efetuou três pedidos de libertação de fundos que resultaram em três desembolsos, tendo ainda recebido outros três desembolsos ([263]) resultantes de um pedido de libertação de fundos efetuado em 2011. O valor global desembolsado ascendeu a € 12.350 M (47,5 % do montante do empréstimo). Um destes desembolsos originou menos valias no valor de € 7.439.000.

As características financeiras deste empréstimo, designadamente juros e comissões, foram significativamente alteradas, no seguimento da decisão de abolição da margem pré-paga e de extensão das maturidades ([264]). Assim, as parcelas do empréstimo desembolsadas em 2012 têm taxa de juro variável ([265]), com exceção de uma que tem taxa fixa de 1,725 %, e parte dos custos que nas anteriores parcelas eram pagos na data de desembolso passam a ser pagos em conjunto com os juros anuais. A amortização das parcelas desembolsadas em 2012 estende-se pelo período 2025-2038, com exceção de uma que se vence em 2015 e será refinanciada nessa data.

Em 2012, houve lugar ao pagamento de juros deste empréstimo no valor de € 230.307.947,49. Os desembolsos têm associados outros custos que ascenderam a € 53.207.000 e estão contabilizados na CGE como comissões de emissão. No seu conjunto estes custos representam cerca de 0,431 % do valor nominal dos desembolsos o que compara com 1,417 % em 2011.

4.1.1.1.2.3.3 — Fundo Monetário Internacional

No âmbito do PAEF, o Fundo Monetário Internacional aprovou em 20/5/2011 um acordo trienal com Portugal, no âmbito do Programa de Financiamento Ampliado ([266]), para apoio ao programa de ajustamento económico e crescimento. O acordo ascendia a DSE 23.742 M, cerca de € 26.000 M, e corresponde a 2.306 % da quota de Portugal no FMI (DSE 1.029,7 M). Em 2012, foram efetuados três desembolsos: DSE 4.443.000.000 em 12 de abril, DSE 1.197.000.000 em 6 de agosto e DSE 1.259.000.000 em 14 de novembro, num total de DSE 6.899 M (equivalente a € 8.180,0 M ao câmbio oficial da data de desembolso) ou seja 29,1 % do total do financiamento do FMI.

O empréstimo começa a ser reembolsado em 2015 (o primeiro desembolso ocorreu em 2011) e o reembolso de cada parcela estende-se por seis anos. A taxa de juro é variável, sendo fixada trimestralmente, e resulta da adição de uma margem à taxa de juro dos DSE praticada pelo FMI. Em 2012, venceram-se quatro trimestres de juros e as taxas situaram-se entre 2,55 % e 2,66 %, valores ligeiramente superiores aos do ano anterior (2,47 % e 2,51 %). O valor dos juros pagos foi de DSE 372.686.905 (em 2011 fora de DSE 73.099.876,99).

Em cada utilização é cobrada uma taxa de serviço (*service charge*) de 50 p.b. sobre o montante desembolsado. Os desembolsos de 2012 acarretaram um custo de DSE 34.495.000 relativo a esta taxa (em 2011 este encargo fora de DSE 57.515.000). Para além, disto, foi cobrada uma taxa de compromisso (*commitment fee*) que é devolvida à medida da utilização efetiva do empréstimo. Assim, no início de cada período de 12 meses é cobrada uma taxa sobre os montantes que se espera vir a desembolsar nesse período, calculada do seguinte modo: 15 p.b. sobre os montantes até 200 % da quota, 30 p.b. sobre os montantes entre 200 % e 1.000 % da quota e 60 p.b. sobre os montantes que excedem os 1.000 % da quota. Para o segundo ano do empréstimo o valor das utilizações que serviram de base ao cálculo desta comissão ascenderam a DSE 3.754 M e o valor da taxa ascendeu a DSE 8.172.900 (em 2011 este encargo fora de DSE 61.695.900), dos quais foram devolvidos, ainda, no decurso do ano, DSE 4.281.900. Foi ainda devolvida taxa de compromisso no valor de DSE 26.658.000 que havia sido cobrada no ano anterior. Assim, os encargos líquidos com comissões passaram de DSE 84,2 M em 2011 para DSE 11,7 M, isto é, diminuíram 86,1 %.

4.1.1.1.2.3.4 — Outros empréstimos

Em 2012, não foram contraídos junto do BEI novos empréstimos e os existentes (no montante de € 512,5 M) originaram apenas o pagamento de juros no valor de € 19,0 M (em 2011 haviam sido de € 14,4 M).

Ainda no subsetor dos SI registou-se uma amortização de dívida do Estado à CGD, relacionada com a execução de um aval à Casa do Douro, no valor de € 4.852.098,94 e o pagamento de juros no valor de € 1.076.249,19. Ambos os pagamentos foram, erradamente ([267]), classificados na rubrica 09.09.09 (ativos financeiros) quando o deveriam ter sido nas rubricas 10.06.02 (passivos financeiros) ([268]) e 03.01.03 (juros e outros encargos). Em anteriores Pareceres o Tribunal recomendou a integração desta dívida no *stock* da dívida direta do Estado ([269]) mas esta recomendação não foi acolhida até ao ano em análise.

Em sede de contraditório o IGCP referiu que a dívida do Estado à CGD resultante da execução do aval à Casa do Douro *"...foi integrada no stock da dívida pública e será evidenciada no mapa XXIX do ano 2013"* e que *"consequentemente os encargos com juros e amortizações serão suportados, a partir de 2014, pelo orçamento dos encargos da dívida"*.

No subsetor dos SFA (excluindo EPR) a dívida pública resulta apenas da contratação de empréstimos. De acordo com os valores reportados ao Tribunal pelas entidades, a dívida de médio e longo prazo destes SFA, passou de € 234 M em 31/12/2011 para € 247,9 M em 31/12/2012, em resultado de utilizações de empréstimos concedidos pelo BEI ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) no valor € 23,39 M e de um novo empréstimo, no valor € 2,75 M, concedido pelo Estado (DGTF) à Universidade dos Açores, bem como, em sentido contrário, de amortizações no valor de € 12,2 M das quais as mais significativas foram realizadas pelo IHRU e pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas. No que respeita aos encargos correntes dos empréstimos de médio e longo prazo dos SFA, há a referir o pagamento de juros no valor global de € 4,8 M, quase na totalidade relativos aos empréstimos do IHRU.

Ainda no subsetor dos SFA registou-se uma amortização de dívida de médio e longo prazo, realizada pela Manutenção Militar, no valor de € 32.065,58, que não consta da CGE, pelo que a despesa com amortizações está subavaliada neste valor, como se apresenta no ponto 4.1.1.4, quadro "Diferenças entre a CGE e o apurado pelo TC (despesa — SFA)". Questionadas sobre esta situação, a DGO e a MM referiram que se trata de um empréstimo de médio/longo prazo cuja contratação não obteve a autorização prévia do MF, exigível nos termos do disposto no artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

De acordo com informação prestada pela Universidade dos Açores, em 2012, esta entidade classificou erradamente os juros pagos por um empréstimo contraído na classificação económica 03.05.02, donde resultou a subavaliação da despesa com juros da dívida pública no valor de € 20.853 e a sobreavaliação dos "outros juros" em igual montante, como se apresenta no ponto 4.1.1.4, quadro "Diferenças entre a CGE e o apurado pelo TC (despesa — SFA)".

4.1.1.2 — Dívida de curto prazo

À semelhança de 2011, os bilhetes do Tesouro, os CEDIC e o papel comercial foram os instrumentos de dívida de curto prazo mais utilizados em 2012. Os bilhetes do Tesouro representam 73,4 % da dívida de curto prazo no final de 2012. No entanto, foi o papel comercial que, em 2012, viu o seu peso na dívida total de curto prazo sofrer o aumento percentual mais significativo em relação ao ano anterior.

4.1.1.2.1 — Composição e evolução. Posição em 31 de dezembro de 2012

O quadro seguinte evidencia a dívida representada por instrumentos de curto prazo que teve, em 2012, um acréscimo de € 6.128,8 M, + 33,9 %.

QUADRO 35

Evolução da DPD de CP em 2012

(em milhões de euros)

Instrumento / Subsector	31/12/2011		31/12/2012		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Bilhetes do Tesouro (SI)	12 461,1	68,8	17 777,3	73,4	5 316,2	42,7
CEDIC (SI)	3 933,2	21,7	4 405,3	18,2	472,1	12,0
Papel comercial (SI)	701,1	3,9	2 023,5	8,3	1 322,3	188,6
Outros (SI)	985,4	5,4	11,0	0,0	-974,4	-98,9
Outros (SFA)	23,3	0,1	15,9	0,1	-7,4	-31,7
Total não consolidado	**18 104,2**	**100,0**	**24 233,0**	**100,0**	**6 128,8**	**33,9**

4.1.1.2.2 — Operações de financiamento e fluxos financeiros

4.1.1.2.2.1 — Bilhetes do Tesouro

A dívida pública representada por bilhetes do Tesouro (BT) passou de € 12.461, M, em 31/12/2011, para € 17.777,3 M, em 31/12/2012, registando um aumento de € 5.316,2 M, +42,7 %. Esta variação resultou de emissões no valor de € 30.913,6 M (em 2011 € 24.787,2 M, do qual € 530,3 M foram contabilizados como produto da emissão de dívida no período complementar), e de amortizações no valor de € 25.597,4 M (em 2011 € 31.586,8 M). Na amortização de BT foram utilizadas, pelo FRDP, receitas de privatizações no valor de € 2.768,1 M.

Os bilhetes do Tesouro são valores mobiliários escriturais representativos de empréstimos da República Portuguesa, denominados em moeda com curso legal em Portugal ([270]) podendo, desde fevereiro de 2012 ([271]), ser emitidos por prazos até 18 meses. Em resultado desta alteração, em 2012, as maturidades dos BT emitidos foram de 3, 6, 12 e 18 meses, tendo a primeira emissão a 18 meses ocorrido em abril. Assim, houve uma alteração no padrão dos leilões de BT que, ao longo de 2012, foram emitindo com várias maturidades e mais alargadas. As emissões realizaram-se com taxas de juro mais baixas do que em 2011, ano em que as emissões se fizeram com prazos em torno dos 6 e 12 meses. Na CGE, este instrumento gerou encargos com juros no valor de € 571,8 M (em 2011 € 583,4 M).

Contudo, em 2012, à semelhança do que aconteceu em 2010 e 2011, o FRDP adquiriu BT com o objetivo de servir de garantia a operações de derivados. Os juros destes títulos geraram uma despesa do Estado no valor de € 58.669.357 e uma receita daquele Fundo no valor de € 44.002.017,81. Posteriormente, a receita auferida pelo FRDP foi transferida para o Estado a fim de garantir a neutralidade orçamental da operação de emissão destes títulos. De acordo com orientações da DGO para 2012 e anos seguintes ([272]), essa neutralidade orçamental foi assegurada mediante os seguintes movimentos contabilísticos:

♦ No subsetor dos SI, a despesa contabilizada corresponde aos juros brutos e foi classificada como juros da dívida pública ([273]) e no dos SFA a receita contabilizada corresponde aos juros líquidos e foi classificada como rendimentos da propriedade ([274]).

♦ No subsetor dos SFA, a despesa contabilizada corresponde à devolução dos juros líquidos recebidos do Estado e foi classificada como transferência de capital ([275]) e no dos SI a receita contabilizada é idêntica e foi classificada como transferência de capital ([276]).

Se neutralidade orçamental significa que o FRDP não obteve ganhos com a operação de aquisição de BT o objetivo foi alcançado, mas, a devolução da receita corrente deveria ter sido classificada como transferência corrente e não de capital.

4.1.1.2.2.2 — Certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC)

A dívida pública direta representada por CEDIC passou de € 3.933,2 M, em 31/12/2011, para € 4.405,3 M, em 31/12/2012, registando um aumento de € 472,1 M, +0,12 %. Esta variação resultou de emissões no valor de € 40.765,2 M (em 2011 € 36.844,2 M, das quais o valor de € 252,5 M foi contabilizado como produto da emissão de dívida no período complementar do ano anterior), e de amortizações no valor de € 40.293,1 M (em 2011 € 37.798,4 M). Este instrumento gerou encargos com juros no valor de € 47,8 M (em 2011 € 83,5 M).

4.1.1.2.2.3 — Papel comercial

A dívida representada por papel comercial denominado em euros passou de € 605,2 M em 31/12/2011 para € 1.962,9 M em 31/12/2012, este significativo aumento resultou de emissões no valor de € 2.956,0 M (em 2011 haviam sido € 3.283,7 M) e de amortizações no valor de € 1.598,4 M (em 2011 € 3.072,1 M). Os juros contabilizados na CGE relativamente a este instrumento em moeda euro ascenderam a € 7 M [em 2011 € 13,3 M ([277])].

A dívida representada por papel comercial em moeda estrangeira em 31/12/2011 ascendia a USD 124 M e em 31/12/2012 a USD 79,9 M. Os juros contabilizados na CGE relativamente a este instrumento, em moeda estrangeira, ascenderam a € 1,5 M (em 2011 € 3,9 M). Em 2012, foi emitido e totalmente amortizado papel comercial em Francos Suíços que consta nos mapas da CGE com a designação de ECP CHF A/360, no valor de CHF 1,5 M sendo o seu saldo no início e no final do ano nulo, os juros contabilizados na CGE relativamente a esta emissão em CHF ascenderam a € 0,03 M.

4.1.1.2.2.4 — Outro financiamento de curto prazo
Programa de Assistência Económica e Financeira

Em 2012, o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF) concedeu dois empréstimos intercalares de curto prazo nos montantes de € 1.020 M e de € 995,1 M. A receita obtida foi de € 1.018,6 M e de € 994,1 M, respetivamente. Na CGE estão contabilizados juros destes empréstimos no valor total de € 2,2 M, bem como outros custos que ascenderam a € 5,8 M e estão contabilizados como comissões de emissão.

Foram ainda amortizados € 985,4 M relativos a um empréstimo intercalar de curto prazo, concedido pelo FEEF em dezembro de 2011, que se encontrava no *stock* da divida em 31/12/2011 ([278]). Na CGE, estão contabilizados juros deste empréstimo no valor total de € 0,5 M. No final de 2012 o valor do *stock* da dívida relativo a empréstimos de curto prazo do FEEF era nulo.

Outros empréstimos

No subsetor dos SFA (excluindo EPR) a dívida pública de curto prazo resulta da contratação de empréstimos e, de acordo com os valores apurados, passou de € 23,3 M em 31/12/2011 para € 15,9 M em 31/12/2012 (– 31,7 %). Embora tenha havido utilizações de contas caucionadas já contratadas em anos anteriores, em 2012, não houve contratação de novos empréstimos e a diminuição registada no *stock* da dívida resulta quase na totalidade da amortização de parte de um empréstimo (conta caucionada) da Manutenção Militar (€ 6,5 M).

No que respeita aos encargos correntes dos empréstimos de curto prazo dos SFA, há a referir o pagamento de juros no valor global de € 1,5 M, quase na totalidade relativos aos empréstimos das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (€ 0,8 M) e da Manutenção Militar (€ 0,6 M).

Muito Curto Prazo

O financiamento de muito curto prazo obtido por recurso a operações de reporte de obrigações e bilhetes do Tesouro e as operações de reporte realizadas no âmbito de janelas abertas para *market markers* do mercado secundário de obrigações e bilhetes do Tesouro, cujo saldo em dívida era nulo em 31/12/2011 passou para € 11 M no final de 2012, em resultado de emissões no valor de € 4.463,6 M e de amortizações no valor de € 4.452,7 M. Os juros pagos por estas operações no ano 2012 ascenderam globalmente a € 6,4 M.

Com a finalidade de garantir as operações de reporte foram emitidas obrigações e bilhetes do Tesouro que estão registados no IGCP como operações internas e que não geram produto ou encargos com amortizações e juros mas acarretam outro tipo de encargos, tais como taxas de registo. O valor destas emissões não é referido na CGE.

4.1.1.3 — Derivados Financeiros

Os fluxos líquidos das operações de derivados financeiros, calculados pelo IGCP e apresentados nos Mapas 51 e 52, refletiram-se positivamente nas amortizações, o que diminuiu a correspondente despesa em € 308,6 M (em 2011 o valor fora de € 306,1 M) e negativamente nos juros, o que se traduziu num aumento da correspondente despesa em € 128,3M (em 2011 o valor fora de € 18,6 M). Por outro lado, o numerário recebido como colateral em operações de derivados financeiros originou o pagamento de juros no valor de € 2,6 M (em 2011 o valor fora de € 1,6 M) que acresceu aos encargos com juros da dívida pública.

Embora a LEO ([279]) determine a apresentação individualizada de "todos os fluxos financeiros" associados às operações de derivados financeiros na CGE, tal não se verificou em 2012. Assim, não foi acatada a recomendação formulada pelo Tribunal em anteriores Pareceres, nem respeitada a condição prevista no n.º 7 do artigo 6.º artigo da LEO para o afastamento do princípio da não compensação.

Em contraditório, o IGCP referiu que os derivados financeiros são evidenciados, na CGE, através dos mapas relativos aos fluxos associados à dívida pública, juros e amortizações (Mapas 51 e 52), reconhecendo, contudo, que a *"informação individualizada das operações de derivados financeiros não é relevada em termos de Conta Geral do Estado"*, mas que *"integra anualmente a conta de gerência dos "Encargos da Dívida Pública" que é remetida ao Tribunal de Contas"*.

A LEO determina que "*as despesas decorrentes de operações de derivados financeiros são deduzidas das receitas obtidas com as mesmas operações, sendo o respetivo saldo sempre inscrito em rubrica da despesa"* ([280]) e que este procedimento *"não dispensa o registo contabilístico individualizado de todos os fluxos financeiros [...] nem a apresentação de todos eles na Conta Geral do Estado"*. ([281]). Na CGE, os fluxos de derivados financeiros apresentados nos mapas mencionados pelo IGCP, EPE não estão individualizados por operação, o que se considera insuficiente face ao disposto no referido diploma.

4.1.1.4 — Comparação dos valores apurados com os da CGE

a) Movimento da dívida

Considerando os elementos de informação obtidos para a dívida gerida pelo IGCP, pela DGTF e por sete SFA ([282]) apurou-se a evolução, em 2012, do *stock* da dívida pública direta da administração central [valores não consolidados ([283])], apresentada no quadro seguinte que a compara com a constante do Mapa XXIX da CGE. Constata-se que a dívida aumentou 11,2 %, sendo que a de curto prazo aumentou 33,9 % enquanto a de médio e longo prazo cresceu 8,6 %. Como consequência, o peso da dívida de curto prazo aumentou, passando de 10,3 % do total da dívida, em 31/12/2011, para 12,4 %, em 31/12/2012, enquanto, no mesmo período, o peso da dívida de médio e longo prazo diminuiu de 89,7 % para 87,6 %.

QUADRO 36

Evolução da DPD da Administração Central em 2012

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2011		31/12/2012		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Médio e longo prazo	156 977,6	89,7	170 519,2	87,6	13 541,7	8,6
Curto prazo	18 104,2	10,3	24 233,0	12,4	6 128,8	33,9
Outra	14,6	0,0	14,2	0,0	- 0,5	-3,1
Total apurado não consolidado	**175 096,4**	**100,0**	**194 766,4**	**100,0**	**19 670,0**	**11,2**
Total CGE: Mapa XXIX	**174 816,1**		**194 465,6**		**19 649,5**	**11,2**
Diferença total	- 280,3		-300,8			
Diferença percentual	0,16%		0,15%			

Verifica-se, ainda, que o *stock* da dívida pública direta da administração central está subavaliado em € 300,8 M, em 31/12/2012 (0,15 % do valor do *stock* indicado na CGE), situação que compara com uma subavaliação de € 280,3 M em 31/12/2011 (0,16 %). As diferenças entre o total apurado e o valor inscrito na CGE respeitam aos dois subsetores que compõem a administração central, como se apresenta no quadro seguinte, sendo mais expressivas no subsetor dos SFA porque este não é considerado na CGE.

QUADRO 37

Diferenças entre a CGE e o apurado pelo TC

(em milhões de euros)

Designação	Situação em 31/12/2012		Diferença
	Na CGE	Apurado pelo TC	
SI	194 465,6	194 502,6	37,0
SFA (excluindo EPR)		263,8	263,8
Total	**194 465,6**	**194 766,4**	**300,8**

As diferenças apuradas têm as seguintes explicações:

♦ O Mapa XXIX não inclui qualquer dívida dos SFA. O valor apurado respeita apenas aos sete mencionados;

♦ O Mapa XXIX não inclui a dívida à CGD associada à execução do aval à Casa do Douro, no valor de € 26.686.544,12 em 01/01/2012 e de € 21.834.445,18 em 31/12/2012.

♦ O Tribunal de Contas apurou, no PCGE/2011 ([284]), que constavam do Mapa XXIX títulos designados por promissórias, cuja natureza era diferente dos restantes instrumentos, por não terem associados quaisquer operação de empréstimo ou financiamento, pelo que deveriam ser ex-

cluídos do mapa. Na CGE/2012 já não estão incluídas as promissórias denominadas em euros, mas, ainda consta a Promissória AID-USD, em moeda estrangeira, no valor de € 319.440,45 em 1/01/2012 e de € 313.266,64 em 31/12/2012.

♦ No Mapa XXIX está incluída uma operação, realizada em 2010, com a designação de LOAN A/360 EMTN USD que o Tribunal considerou não ser uma operação de financiamento por se tratar de parte de um derivado financeiro ([285]). Como tal, e enquanto o Mapa XXIX não englobar as operações de derivados financeiros, a inclusão daquela operação gera duplicação de valores e inconsistência dos mesmos. No Mapa XXIX esta operação apresenta o valor de € 3.341.119,81 em 1/01/2012 e de € 2.386.514,15 em 31/12/2012.

♦ No Mapa XXIX, em 1/01/2012, o montante em dívida do empréstimo do FMI é de € 13.648.827.135,01 e em 31/12/2012 é de € 21.435.810.220,51. Contudo, utilizando as taxas câmbio para o DSE/EUR divulgadas pelo FMI, o valor da dívida naquelas datas seria de € 13.648.779.168,14 e de € 21.453.678.497,94, respetivamente.

No que respeita ao facto da dívida à CGD associada à execução do aval à Casa do Douro não estar evidenciada no Mapa XXIX, o IGCP, em contraditório, referiu que *"será evidenciada no mapa XXIX do ano 2013"* ([286]).

Sobre as promissórias que, pelas suas características, deveriam integrar o *stock* da dívida em 31/12/2012, o IGCP referiu ter questionado a DGTF, tendo sido informado que apenas a promissória AID-USD deveria ser considerada nesse âmbito. Contudo, o Instituto não indica quais as características desta promissória.

Relativamente ao empréstimo LOAN A/360 EMTN USD, repete o mencionado nas respostas dos anos 2010 e 2011, referindo que "*os procedimentos adotados pelo IGCP na contabilização da operação [...] tiveram por objetivo evidenciar de forma transparente a operação que constituiu uma efetiva operação de financiamento*" e que "*esta decisão foi coerente com as orientações do Eurostat"* salientando que "*uma das razões invocadas foi a de, em SEC 95, a operação incluir uma parcela que deve ser considerada empréstimo*".

Tal como se referiu no PCGE/2010 e no PCGE/2011, e não obstante a justificação apresentada, o facto é que a operação em causa tem uma natureza diferente das restantes operações incluídas no Mapa XXIX, bem como um tratamento distinto das restantes operações de derivados nos Mapas 51 e 52. Esta situação traduz-se na inconsistência dos valores registados nos referidos mapas.

No que respeita às divergências existentes no Mapa XXIX relativas ao empréstimo do FMI, o IGCP refere que *"resultam da utilização de critérios distintos na definição do câmbio a utilizar na valorização do stock. O Tribunal de Contas considerou o último câmbio SDR/EUR fixado pelo FMI para o ano 2012, ou seja, o câmbio disponibilizado no 28.12.2012 enquanto que o sistema informático que suporta a gestão da dívida efetuou a conversão em dois passos: 1.º) Utilizou o câmbio SDR/USD; 2.º) Aplicou o câmbio USD/EUR"*. O Instituto refere ainda que no *"dia 31.12.2012, quando o valor do stock em EUR foi calculado o câmbio SDR/USD era igual ao do dia 28.12.2012 mas o de USD/EUR variou face ao do dia 28 motivo que justifica a divergência entre os valores do IGCP e os apurados pelo Tribunal de Contas"*.

Não obstante a explicação dada, o cálculo que está na base dos valores referidos no Parecer é mais rigoroso do que o utilizado pelo IGCP.

b) Execução orçamental

Com base na informação obtida para a dívida gerida pelo IGCP, pela DGTF e pelos sete SFA anteriormente mencionados, bem como nos resultados obtidos em anos anteriores, apuraram-se valores das receitas e das despesas associadas à gestão da dívida pública direta que, em alguns casos, diferem dos inscritos na CGE. Em seguida, analisam-se as causas dessas diferenças e as consequências que a correção dos erros e omissões associados teria nos principais mapas da CGE.

Receita

No subsetor dos SI, a receita resultante da emissão de dívida, também designada por produto da emissão de empréstimos, está registada na CGE sob diferentes óticas ([287]) e com diferentes valores. Assim, nos Mapa I e Mapa 12 encontra-se o valor de € 112.078,7 M (receita líquida de passivos financeiros), no Mapa XXVIII o valor de € 114.160,4 M (produto da emissão de empréstimos em 2012), no Mapa 50 o valor de € 114.160,4 M (produto de empréstimos entregue ao OE) e no Mapa XXIX o valor de € 114.420,3 M (emissões). Conjugando os dados inscritos nestes mapas conclui-se que, em 2012, foram emitidos empréstimos com o valor nominal global de € 114.420,3 M que geraram uma receita, líquida de mais e menos valias, no valor de € 114.164,5 M, dos quais € 104.405,1 M foram utilizados para equilibrar a Conta do subsetor dos SI referente a esse ano. Assim, a emissão de dívida pública direta gerou um valor de receita superior em 9,3 % ao valor estritamente necessário à cobertura do défice da Conta, não tendo sido necessário utilizar o período complementar de execução do orçamento para emissões de dívida, como até 2010 era regularmente feito. Em 2011, a receita havia sido 6,6 % superior ao défice.

No âmbito do contraditório, o IGCP afirma que *"...é mencionada como receita dos empréstimos emitidos líquida de mais e menos valias o valor de € 114.164,5 M quando deverá ser considerado o montante de € 114.160,4"*. Ora o valor que o Instituto considera correto, € 114.160,4 M, não corresponde ao da receita de empréstimos emitidos em 2012, líquida de mais e menos valias, mas sim ao da receita arrecadada em 2012 de empréstimos emitidos em 2011 e 2012, pelo que a incorreção apontada não tem fundamento. Como o próprio Mapa 50 da CGE indica, a receita contabilizada em 2012, € 114.160,4 M, compreende € 709.563,00 de emissões de certificados de aforro e € 10.423.514,00 de emissões de certificados do Tesouro efetuadas em 2011 e não inclui € 15.301.533,00 de emissões de certificados de aforro efetuadas em 2012. Subtraindo ao total do Mapa 50, € 114.160,4 M, a receita proveniente de empréstimos emitidos em 2011 contabilizada em 2012 e somando-lhe a receita de empréstimos emitidos em 2012 que só foi contabilizada em 2013, obtém-se a receita dos empréstimos emitidos em 2012, líquida de mais e menos valias, isto é, € 114.164,5 M.

No subsetor dos SFA a receita resultante da emissão de dívida está inscrita nos Mapas VI, 25 e 31 da CGE, em todos os casos com o valor de € 4.021,2 M. Este valor engloba a receita obtida pelos SFA aqui analisados bem como pelas EPR.

Despesa

No subsetor dos SI, a despesa associada à emissão e gestão da dívida, amortizações, juros e outros encargos correntes, está registada na CGE nos Mapa IV e Mapa 13 (despesas pagas), no Mapa 51 (encargos de juros da dívida a cargo do IGCP), no Mapa 52 (encargos de amortizações da dívida a cargo do IGCP) e no Mapa XXIX (amortizações), utilizando conceitos subjacentes nem sempre idênticos ([288]) pelo que os valores são, por vezes, diferentes. No subsetor dos SFA estas despesas estão inscritas nos Mapas IX, 26 e 31 da CGE.

A análise da CGE e dos elementos de informação obtidos de entidades que integram o subsetor dos SFA e os resultados obtidos em anos anteriores permitem concluir que a Conta de 2012 apresenta um conjunto de erros, omissões e outras incorreções. Para as que foi possível quantificar, indica-se nos quadros seguintes quais as consequências que teriam nos mapas principais que compõem a Conta.

QUADRO 38

Diferenças entre a CGE e o apurado pelo TC (receita — SI)

(em euros)

Capítulo	CGE Mapa I	Total apurado	Diferença Total	Diferença %
05.00 Rendimentos da propriedade	526 921 988,22	543 902 184,16	16 980 195,94	3,22
06.00 Transferências correntes	858 903 254,32	902 905 272,13	44 002 017,81	5,12
10.00 Transferências de capital	2 846 611 355,15	2 802 609 337,34	-44 002 017,81	-1,55
Total Geral	**157 107 746 814,35**	**157 124 707 010,29**	**16 980 195,94**	**0,01**

O apuramento realizado permitiu, ainda, verificar que o valor da receita do Estado no subsetor dos SI, Mapa I da CGE, está subavaliado em € 17,0 M (0,01 % do total da receita) em resultado da subavaliação em 3,22 % do valor inscrito no capítulo rendimentos da propriedade.

QUADRO 39

Diferenças entre a CGE e o apurado pelo TC (despesa — SI)

(em euros)

Agrupamento	CGE	Total apurado	Diferença	
	Mapa IV		Total	%
03.00 Juros e outros encargos	6 874 014 844,07	6 894 031 004,25	20 016 160,18	0,29
04.00 Transferências correntes	28 227 983 081,83	28 226 023 366,78	-1 959 715,05	-0,01
09.00 Ativos financeiros	11 810 264 908,46	11 804 336 560,33	-5 928 348,13	-0,05
10.00 Passivos financeiros	91 276 452 530,28	91 281 304 629,22	4 852 098,94	0,01
Total Geral	**154 624 331 479,27**	**154 641 311 675,21**	**16 980 195,94**	**0,01**

QUADRO 40

Diferenças entre a CGE e o apurado pelo TC (despesa — SFA)

(em euros)

Agrupamento	Subagrupamento	CGE		Total apurado	Diferença	
		Mapa IX	Mapa 26		Total	%
03.00 Juros e outros encargos		1 053 707 370,45	1 053 707 370,45	1 053 707 370,45	0,00	0,00
	03.01 Juros da dívida pública		494 253 703,87	482 153 073,82	-12 100 630,05	-2,45
	03.05 Outros juros		534 852 463,68	546 953 093,73	12 100 630,05	2,26
04.00 Transferências correntes		10 325 677 555,69	10 325 677 555,69	10 369 679 573,50	44 002 017,81	0,43
08.00 Transferências de capital		710 788 691,17	710 788 691,17	666 786 673,36	-44 002 017,81	6,19
10.00 Passivos financeiros		5 405 686 194,13	5 405 686 194,13	5 405 718 259,71	32 065,58	0,00
Total Geral		**37 271 103 677,46**	**37 271 103 677,46**	**37 271 135 743,04**	**32 065,58**	**0,00**

Os valores apurados para a despesa do subsetor dos SI diferem dos constantes do Mapa IV em quatro agrupamentos e quanto ao total geral da despesa deste subsetor que está subavaliada em € 17,0 M (0,01 % do seu total). Para o subsetor dos SFA os valores apurados diferem dos constantes no Mapa IX em um agrupamento e no total geral da despesa, que está subavaliada em € 32.065,58, e dos constantes do Mapa 26 em dois subagrupamentos sem repercussão no total da despesa.

Analisam-se em seguida detalhadamente os valores da despesa realizada, comparando os constantes da CGE com os apurados pelo Tribunal e indicando as justificações para as diferenças encontradas.

Amortizações

No que respeita às amortizações e no subsetor dos SI, o Mapa XXIX regista o valor de € 94.309,3 M (amortizações), os Mapa IV e Mapa 13 registam o valor de € 91.276,5 M e o Mapa 52 regista o valor de € 94.047,0 M. Conjugando os dados inscritos nestes mapas conclui-se que, em 2012, foram amortizados empréstimos com o valor nominal global de € 94.309,3 M a que correspondeu um custo de € 94.355,6 M, valor que é inferior ao de 2011 em 7,4 %.

Para pagamento de amortizações foram utilizadas verbas que estão registadas na CGE como despesa de amortizações no subsetor dos SI, € 91.276,5 M, e no subsetor dos SFA ([289]), € 2.770,6 M, bem como verbas resultantes de ganhos obtidos na gestão de derivados financeiros, € 308,6 M, que não estão registados na CGE ([290]) como receita (Mapa I e Mapa 12).

Neste subsetor foi encontrada uma omissão na despesa com amortizações, a da operação de financiamento da CGD ao Estado, anteriormente referida ([291]). Assim, as despesas com amortizações estão subavaliadas em € 4.852.098,94, mas, em contrapartida, as despesas com ativos financeiros estão sobreavaliadas em igual montante.

Por outro lado, no subsetor dos SFA, a despesa com amortizações está inscrita nos diversos mapas da CGE com o valor de a € 5.405,7 M. Este valor engloba a despesa realizada pelos SFA aqui analisados bem como pelas EPR. Os valores inscritos na CGE são de leitura direta e, no que respeita aos sete SFA analisados, são consistentes com outra informação facultada pelos serviços ao Tribunal, exceto no caso da Manutenção Militar, que indicou ao Tribunal a amortização parcial de um empréstimo de médio/longo prazo, anteriormente referida ([292]), cuja despesa está omissa na CGE. Assim, no subsetor dos SFA, verificou-se que a despesa orçamental com amortizações está subavaliada em € 32.065,58.

Juros

No que respeita aos juros e outros encargos da dívida pública e no subsetor dos SI, o Mapa IV e o Mapa 13 registam o valor de € 6.874,0 M, dos quais € 6.733,9 M são juros da dívida pública, e o Mapa 51 regista o valor de € 7.144,5 M (pagamentos de juros da dívida pública do ano corrente). Conjugando os dados inscritos nestes mapas conclui-se que, em 2012, venceram-se juros (operações de financiamento e de derivados financeiros) no valor de € 7.144,6 M ([293]), valor que é superior ao de 2011 em 16,1 %.

A diferença entre os referidos mapas explica-se pelo facto de no pagamento dos juros terem sido utilizados € 6.733,9 M que estão registados na CGE como juros da dívida pública, € 2,0 M que estão registados na CGE como transferências correntes e ganhos no valor de € 408,8 M que resultam de diversas operações realizadas pelo IGCP e que não estão registados na CGE como receita (Mapa I e Mapa 12). O abatimento à despesa de juros dos juros corridos recebidos na emissão de OT, dos recebidos na aplicação de excedentes de tesouraria e adiantamentos de tesouraria é uma derrogação do princípio orçamental da não compensação permitida pela LEO ([294]). Já o abatimento dos juros de títulos dos fundos de pensões da banca transferidos para o Estado no final de 2011, no valor de € 855.906,17, não se encontra excecionado naquela norma pelo que se configura como uma violação do citado princípio.

Também o abatimento dos juros de empréstimos à Grécia, no valor de € 16.124.289,77, não tem cobertura legal, pois trata-se de um empréstimo concedido por via orçamental e não de aplicação de disponibilidades de tesouraria, situação já ocorrida em 2011 e sobre a qual o Tribunal se pronunciou ([295]). Em consequência, a despesa com juros está subavaliada em € 20.016.160,18 e a receita do Estado com rendimentos da propriedade está igualmente subavaliada no mesmo montante. Assim, o procedimento adotado traduziu-se numa desorçamentação de encargos com juros da dívida pública e violou o princípio orçamental ([296]) da não compensação.

Ainda neste subsetor foi encontrada uma omissão na despesa com juros, a da operação de financiamento da CGD ao Estado, anteriormente referida ([297]). Pelo que a despesa com juros está subavaliada, também, em € 1.076.249,19. Em contrapartida, as despesas com ativos financeiros estão sobreavaliadas em igual montante.

Situação semelhante ocorre com a despesa com os juros das OT 1977 — Nacionalizações e Expropriações que foi paga com uma verba inscrita com a classificação económica incorreta ([298]), resultando daí mais uma subavaliação dos encargos com juros da dívida pública em € 1.959.715,05. Em contrapartida, a despesa com transferências no subsetor dos SI está sobreavaliada em igual montante.

No subsetor dos SFA a despesa com juros e outros encargos da dívida pública está inscrita nos Mapa IX, Mapa 26 e no Mapa 31, da CGE e registam o valor de € 1.053,7 M, dos quais € 494,3 M são juros da dívida pública e € 534,9 M são outros juros e encargos. Este valor engloba a despesa realizada pelos SFA aqui analisados bem como pelas EPR.

Neste subsetor os valores inscritos na CGE são de leitura direta, mas, são apenas parcialmente consistentes com outra informação facultada pelos serviços ao Tribunal. Os valores inscritos na CGE incluem € 12.100.630,05 de despesas mal classificadas em juros da dívida pública, porque o deveriam ter sido como outros juros, daqui resultando a sobreavaliação da despesa com juros da dívida pública ([299]). Assim, o valor apurado resulta de erros de classificação económica encontrados: na CGA, onde estão inscritos como juros da dívida pública € 425.753,12 que respeitam a juros compensatórios pagos a pensionistas, no IFAP onde estão inscritos como juros da dívida € 11.625.070,93 referentes a encargos financeiros suportados com a contratação de operações específicas do tesouro junto do IGCP, e na MM onde estão inscritos como juros da dívida € 70.659,00 que correspondem a juros de mora por atraso de pagamentos a fornecedores ([300]). Em sentido contrário, como anteriormente referido ([301]), na Universidade dos Açores não estão inscritos juros pagos no valor de € 20.853,00. Em contrapartida, a despesa com outros juros destas entidades está sub/sobreavaliada em iguais montantes.

No âmbito do contraditório o IFAP refere ter tomado *"...boa nota da recomendação efetuada pelo Tribunal..."* no sentido de alterar a classificação económica da despesa com juros, utilizada para os encargos financeiros suportados com a contratação de operações específicas do tesouro junto do IGCP.

Outros encargos correntes

No que respeita a outros encargos correntes da dívida pública e no subsetor dos SI, a CGE regista no Mapa 13 o valor de € 114,8 M ([302]). Deste valor 5,5 % distribui-se pelos vários tipos de instrumentos e por despesas gerais de gestão, 15,3 % corresponde à comissão de gestão do IGCP e 79,3 % respeita a comissões dos empréstimos do PAEF. O valor da despesa com outros encargos correntes da dívida pública de 2012 compara com € 263,1 M no ano anterior e com valores significativamente menos elevados nos anos precedentes. Esta variação em 2012, – 56,4 %, é explicada pela redução no valor das comissões de emissão dos empréstimos que integram o PAEF.

Como o Tribunal de Contas referiu em anteriores pareceres e relatórios ([303]), a CGE apresenta estes encargos de forma agregada, inviabilizando a afetação destas despesas aos instrumentos financeiros a que estão associadas e impossibilitando a quantificação e comparação dos seus custos.

Por outro lado, nos montantes inscritos nesta rubrica está incluída a comissão de gestão do IGCP que tem anualmente um peso muito significativo no cômputo dos outros encargos da dívida e cujo valor tem vindo a aumentar ao longo dos anos. Em 2012, a comissão de gestão atribuída ao IGCP foi de € 17.500.000 (+17,4 % do que no ano anterior) e representa 73,6 % do total inscrito naquela alínea, excluindo os encargos relativos ao PAEF.

A comissão de gestão anual está prevista nos Estatutos do IGCP ([304]), com um valor a fixar em cada ano por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças ([305]), entre 0,1‰ e 0,15‰ do *stock* da dívida pública direta do Estado em 31 de dezembro do ano anterior, estabelecendo ainda o mesmo artigo que esta integrará, em cada exercício orçamental, por forma discriminada, o cômputo dos encargos do Estado com a dívida pública.

Apesar do Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto, que transformou o IGCP em Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E. P. E., manter a norma que permite esta forma de determinação do valor da comissão em permilagem do *stock* da dívida pública e a sua classificação como encargos da dívida ([306]), estas situações continuam a merecer reservas por parte do Tribunal de Contas ([307]).

No âmbito do contraditório o IGCP referiu que a comissão de gestão anual atribuída ao IGCP está prevista *"na alínea a) do n.º 1 do artigo 26 do Decreto-Lei n.º 200/12, de 27 de agosto."*.

Efetivamente, como é mencionado antes, consta. Contudo considera-se que ao classificar as transferências destinadas ao financiamento de despesas inerentes ao funcionamento do IGCP como "outros encargos correntes da dívida pública", conduz a que na CGE estes encargos correntes estejam sobreavaliados e, paralelamente, subavaliadas as transferências destinadas ao funcionamento do IGCP.

Por outro lado, também a forma de determinação do valor da comissão de gestão em permilagem do *stock* da dívida pública, quando as necessidades do funcionamento do IGCP não têm previsivelmente um acréscimo proporcional, justificam a reserva formulada.*

No subsetor dos SFA, a CGE regista no Mapa 26, como outros encargos correntes da dívida pública, o valor de € 3,2 M. O valor da despesa com outros encargos correntes da dívida pública, em 2012, não é comparável com 2011 (cujo valor foi de apenas € 0,2 M), devido à alteração do universo por inclusão das EPR no subsetor dos SFA.

4.1.1.5 — Financiamento, défice e dívida do Estado

Com fundamento no disposto na LEO ([308]), tal como se encontra redigida desde a revisão operada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, o OE/2012 ([309]) previu, pela primeira vez, que o acréscimo de endividamento do Estado autorizado pela Assembleia da República contemplasse o financiamento antecipado de 50 % da dívida fundada a vencer no ano seguinte, isto é, 2013. Assim, para além do acréscimo de endividamento destinado a cobrir as necessidades decorrentes da execução orçamental de 2012, que primeiro foi fixado em € 13.890 M e depois elevado para € 18.910 M, foi autorizado endividamento adicional em valor não especificado.

Na LOE 2012, o limite para o acréscimo de endividamento líquido é fixado para o conjunto das entidades que integram o OE, SI e SFA, sem clarificar qual a parte que se destina a cada uma das entidades ([310]) que gerem a dívida pública e sem que a lei tenha instituído um regime de controlo da utilização deste limite global. A LOE também não estabelece se o financiamento antecipado das amortizações de dívida fundada deve ser considerado entidade a entidade, isto é, cada uma pode antecipar o financiamento de 50 % das suas amortizações futuras, ou se deve ser considerado globalmente. Assim, a norma legal que fixa o limite para o acréscimo de endividamento líquido tem associados riscos de incumprimento, particularmente acrescidos em 2012 porque o número de entidades que compõem o subsetor dos SFA aumentou, incluindo entidades com volumes de endividamento muito significativos, designadamente as EPR.

Não se dispondo de informação necessária para aferir do seu grau de cumprimento, pode, no entanto, referir-se que, em 2012, o financiamento dos SI por recurso à dívida pública ultrapassou o que seria suficiente para a satisfação das necessidades orçamentais e de tesouraria, encontrando-se em 31/12/2012 em saldo na conta de operações de tesouraria denominada "Produto de Empréstimos 2012" o montante de € 9.755,3 M proveniente de financiamento com recurso à dívida pública (€ 7.673,7 M em 31/12/2011), mas, o financiamento de 50 % das amortizações de dívida fundada, previstas para 2013, ascendia a € 17.827,7 M.

Relativamente a esta questão e à recomendação que dela decorre, o IGCP em sede de contraditório refere que, *"conforme foi explicitado nos quadros 73 e 74 da Conta Geral do Estado, o saldo de financiamento que transitou de 2012 para 2013 (€ 9.755 milhões) inclui depósitos cativos para recapitalização do sistema bancário, em conta dedicada do Banco de Portugal (Bank Solvency Support Facility), no montante de € 3.500 milhões, conforme acordado com as instituições internacionais que suportam o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF). Nesse sentido, o excesso de financiamento em relação às necessidades globais de financiamento fixou-se em apenas € 6.255 milhões"*.

Considera ainda o IGCP que *"a afirmação de que o excesso de financiamento "acarreta encargos avultados" não parece ter em consideração a envolvente financeira da República Portuguesa nos anos recentes, Na verdade, na nossa opinião, esse excesso de financiamento poderá mesmo vir a resultar em poupanças para a República Portuguesa numa perspetiva inter-temporal"* e que *"a análise do Tribunal de Contas carece de uma*

avaliação dos riscos associados ao financiamento da República Portuguesa no contexto recente, não incorporando em particular uma estimativa do custo que resultaria de adiar a execução de financiamento para um momento em que o seu custo poderia ser potencialmente mais gravoso, ou do custo em que o Estado português incorreria se no limite falhasse algum pagamento". Na mesma resposta salienta-se ainda que *"no contexto de incerteza que envolve o mercado de dívida pública internacional e a capacidade da República Portuguesa de regressar a financiamento de mercado, a manutenção de saldos de Tesouraria relativamente mais elevados do que em circunstâncias normais (objetivo sugerido de forma reiterada pela missão técnica da UE e FMI) poderá facilitar a recuperação dos investidores em dívida pública portuguesa, contribuindo por isso para uma redução a prazo do custo de financiamento da República"*.

Face à inquestionável dimensão dos custos que tal excesso de financiamento acarreta, entende o Tribunal de Contas que em futuros relatórios da CGE se deveria evidenciar de forma clara em que medida se verificaram as vantagens e foram obtidas as poupanças referidas, sendo certo que os custos já foram suportados no ano em análise, o que não foi contestado pelo IGCP.

4.1.1.6 — Cumprimento dos limites fixados pela Assembleia da República

Para 2012, a LOE fixou diversos limites dentro dos quais se deve mover a gestão da dívida pública direta, designadamente, o limite para o acréscimo de endividamento líquido, que foi fixado em € 18.900 M eventualmente acrescidos em 50 % do valor das amortizações previstas de dívida fundada a realizar em 2013 ([311]), o limite para o financiamento do IHRU, que foi fixado em € 20.000 M e está englobado no limite anteriormente indicado ([312]), o limite para o produto da emissão de dívida líquido de mais e menos-valias ([313]), o prazo máximo dos empréstimos e outras operações de endividamento, que foi fixado em 50 anos ([314]), o limite para a exposição cambial em moedas diferentes do euro, que foi fixado em 10 % ([315]), o limite para o valor da dívida flutuante, que foi fixado em € 30.000 M ([316]) e o limite adicional ao acréscimo de endividamento líquido destinado ao reforço da estabilidade financeira, que foi fixado em € 12.000 M ([317]).

Com exceção do limite fixado para o endividamento adicional do IHRU, que se aplica à dívida de uma só entidade e foi acatado, os limites fixados pela Assembleia da República dizem respeito à dívida do conjunto de entidades que integram o OE, isto é, a todos os SI e SFA, uma vez que a segurança social não tem dívida. Não tendo sido possível apurar a informação relevante para os SFA que revestem a natureza de EPR, não se pode aferir do cumprimento ou incumprimento daqueles limites.

Sobre este ponto e sobre a recomendação que dele decorre, o IGCP pronunciou-se em sede de contraditório informando que, na sua opinião, *"a conclusão de que não é possível verificar o cumprimento dos limites estabelecidos na LOE 2012 não tem em consideração o facto de o acréscimo de endividamento das EPR ser exclusivamente financiado através do Orçamento de Estado (em particular através de empréstimos concedidos pela DGTF no âmbito do cap. 60)*" e que, "*na prática, a variação do saldo da dívida direta do Estado já incorpora o acréscimo de endividamento das EPR, razão pela qual o quadro 78 da Conta Geral do Estado apenas acrescenta o endividamento líquido dos SFA (excluindo EPR) à variação da dívida direta do Estado no apuramento do acréscimo de endividamento líquido global direto"*.

Em primeiro lugar, importa salientar que a impossibilidade de aferição dos limites orçamentais funda-se na pouca qualidade da informação recebida pelo Tribunal relativa ao ano em análise e às EPR. Se essa informação fosse mais fiável, o cumprimento dos limites poderia ter sido avaliado. Note-se, ainda, que em causa estão os vários limites orçamentais e não só o do acréscimo de endividamento líquido.

Por outro lado, quando o IGCP afirma que a variação do saldo da dívida direta do Estado (leia-se SI) já incorpora o acréscimo de endividamento das EPR, porque este é financiado em exclusivo pelo Estado, parece estar a utilizar o conceito de dívida consolidada ou efetiva da administração central no qual os créditos de umas entidades que são débito de outras se anularam entre si. Ora o conceito de endividamento a que se refere a lei orçamental de 2012 é o de valor nominal do *stock* da dívida direta, no qual sempre se tem incluído dívidas que são créditos de outra entidades da administração central (por exemplo, CEDIC, CEDIM, BT e OT) sem que alguma vez o IGCP ou o Tribunal tenham entendido dever fazer qualquer consolidação, Se o acréscimo de endividamento mencionado na lei orçamental se refere ao Estado, incluindo SFA, é o *stock* da dívida direta destas entidades que está em causa.

Por isso não se vê como é possível, desconhecendo-se quer os valores das emissões e amortizações efetuadas pelos SFA (incluindo EPR) quer os valores iniciais e finais dos *stocks* de dívida destas entidades, retirar qualquer conclusão rigorosa sobre o cumprimento do mencionado limite.

Sobre o presente ponto foram ainda ouvidos a Ministra de Estado e das Finanças, a DGO, a Universidade dos Açores, as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento, a Manutenção Militar, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, o Cofre de Previdência da Polícia de Segurança Pública e a Caixa Geral de Aposentações, que não apresentaram quaisquer comentários.

4.1.2 — Garantias do Estado

Este ponto abarca as garantias concedidas pelo Estado a operações de financiamento, bem como as garantias 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 consubstancia-se nos seguintes diplomas legais:

♦ Lei n.º 112/97, de 16 de setembro ([318]), que estabelece o regime geral de concessão de garantias;

♦ Lei n.º 4/2006, de 21 de fevereiro, que regula a concessão de garantias pessoais pelo Estado no âmbito de operações de crédito de ajuda para os países destinatários da cooperação portuguesa;

♦ Lei n.º 60-A/2008, de 20 de outubro, que estabelece a possibilidade de concessão extraordinária de garantias pessoais pelo Estado para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, regulamentada pela Portaria n.º 1219-A/2008, de 23 de outubro, com as alterações introduzidas pela Portarias n.º 946/2010, de 22 de setembro, e n.º 80/2012, de 27 de março.

Relevam ainda a Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro, que autorizou a concessão de garantias do Estado ao BPN, no contexto da sua nacionalização, assim como a Lei n.º 8-A/2010, de 18 de maio, que permite a prestação de garantias do Estado a operações que visem o financiamento de Estados membros da zona do euro.

Mais recentemente, as Leis do Orçamento do Estado têm vindo a autorizar, especificamente, a concessão de garantias do Estado a determinadas operações, como são os casos da garantia ao Fundo de Contragarantia Mútuo (artigo 80.º, n.º 4, da LOE para 2011), da garantia à Região Autónoma da Madeira para a regularização de dívida comercial [artigo 107.º, n.º 3, da LOE para 2012 ([319])] e da garantia às instituições de crédito nacionais enquanto garantes ou mutuários de empréstimos do BEI, designada por garantia de carteira BEI (artigo 103.º-A, n.º 1, da LOE para 2012).

O quadro legal dos seguros de crédito e similares com a garantia do Estado é estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 183/88, de 24 de maio, relativo aos seguros de crédito e caução, e pelo Decreto-Lei n.º 295/2001, de 21 de novembro, relativo ao seguro de investimento, alterados e republicados pelo Decreto-Lei n.º 31/2007, de 14 de fevereiro.

b) Gestão

Compete à DGTF a emissão e gestão das garantias pessoais do Estado a operações de financiamento.

Nos seguros de crédito e similares com a garantia do Estado, a generalidade das operações é gerida pela COSEC — Companhia de Seguro de Créditos, SA. A concessão de garantias é submetida à aprovação do Ministro das Finanças, através da DGTF.

c) Valores globais do ano

Foram concedidas garantias pessoais do Estado a operações de financiamento, no total € 6.374,2 M, compreendendo € 674,2 M de garantias concedidas ao abrigo do regime geral e € 5.700 M de garantias prestadas no âmbito do sistema financeiro.

No âmbito dos seguros de crédito e similares, foram assumidas responsabilidades em apólices emitidas pela COSEC, no montante total de € 395,4 M.

4.1.2.1 — Composição e evolução

No quadro seguinte apresenta-se a posição no final de ano e respetivas variações das responsabilidades do Estado por garantias prestadas, tanto a operações de financiamento como a seguros de crédito e similares:

QUADRO 41

Responsabilidades do Estado por garantias prestadas

(em milhões de euros)

Responsabilidades do Estado	31/12/2011		31/12/2012		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias a operações de financiamento	34 852,8	95,6	36 547,4	95,8	1 694,6	4,9
Garantias a seguros de crédito e similares	1 607,3	4,4	1 602,6	4,2	-4,7	-0,3
Total geral	**36 460,1**	**100,0**	**38 150,0**	**100,0**	**1 689,9**	**4,6**

Fonte: DGTF (operações de financiamento) e COSEC (seguros de crédito e similares).

A responsabilidade do Estado por garantias prestadas totalizava cerca de € 38.150 M no final de 2012, compreendendo € 36.547,4 M de garantias a operações de financiamento (95,8 %) e € 1.602,6 M a seguros de crédito e similares (4,2 %), registando-se um aumento, face a 2011, de € 1.689,9 M (4,6 %) [de 2010 para 2011 o acréscimo foi de € 11.546 M (46,3 %)].

4.1.2.2 — Operações

4.1.2.2.1 — Garantias a operações de financiamento

a) Garantias concedidas ao abrigo do regime geral

Foram prestadas pelo Estado 10 garantias pessoais, ao abrigo da Lei n.º 112/97, no montante total de € 674,2 M. O quadro seguinte mostra os principais elementos caracterizadores destas operações:

QUADRO 42

Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2012 ao abrigo da Lei n.º 112/97

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Operação subjacente				
		Montante de capital garantido	Mutuante	Mutuário/ Beneficiário	Prazo máximo (anos)	Finalidade
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	Desp. n.º 180/2012, de 22/12/2011 (DR, II, de 09/01/2012)	215 000 000	-	FCGM (beneficiário)	15	Cobertura de responsabilidades assumidas pelo FCGM a favor de micro, pequenas e médias empresas, ao abrigo das linhas de crédito PME Investe V, VI, VI Aditamento e das Linhas de Atividade Geral.
EGF – Empresa Geral de Fomento, SA	Desp. n.º 4801/2012, de 30/12/2011 (DR, II, de 05/04/2012)	139 324 240	BEI	EGF (mutuário) AdP (co-mutuário)	15	Financiamento do Projeto da EGF – Resíduos Sólidos.
EDA – Eletricidade dos Açores, SA	Desp. n.º 156/12-SETF, de 10/02/2012	55 000 000	BEI	EDA	15	Financiamento de diversos projetos de investimento em infraestruturas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, em todas as ilhas dos Açores, considerados no Plano plurianual de Investimentos 2003 – 2007 da EDA.
SIMDOURO – Saneamento do Grande Porto, SA	Desp. n.º 6380/2012, de 22/03/2012 (DR, II, de 15/05/2012)	13 125 000	BEI	SIMDOURO (mutuário) AdP (co-mutuário)	14	Financiamento do Projeto "Gaia Sanitation and Water".
EPAL – Empresa Portuguesa de Águas Livres, SA	Desp. n.º 11698/2012, de 17/07/2012 (DR, II, de 31/08/2012	24 166 667	BEI	EPAL	15	Financiamento parcial do projeto "EPAL III".
Região Autónoma da Madeira	Desp. n.º 11699/2012, de 19/07/2012 (DR, II, de 31/08/2012	107 777 778	BEI	RAM	18	Financiamento do projeto "Desenvolvimento Madeira 2000-2006".

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Operação subjacente				
		Montante de capital garantido	Mutuante	Mutuário/ Beneficiário	Prazo máximo (anos)	Finalidade
(…)						
APRAM – Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, SA	Desp. n.º 11700/2012, de 31/07/2012 (DR, II, de 31/08/2012	40 000 000	BEI	APRAM	20	Financiamento do projeto "Portos da Madeira".
EPAL – Empresa Portuguesa de Águas Livres, SA	Desp. n.º 1870/12-SET, de 16/11/2012	48 888 889	BEI	EPAL	17	Financiamento parcial do projeto "EPAL III – Tranche B".
EPAL – Empresa Portuguesa de Águas Livres, SA	Desp. n.º 1871/12-SET, de 16/11/2012	11 500 524	BEI	EPAL	5	Financiamento parcial do projeto "Águas de Portugal B – EPAL II".
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA	Desp. n.º 1906/12-SET, de 22/11/2012	19 385 780	BEI	AdP	5	Financiamento parcial do projeto "Águas de Portugal A".
Total		**674 168 878**				

A garantia concedida a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM) foi especificamente autorizada pelo artigo 80.º, n.º 4, da LOE para 2011, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de pequenas e médias empresas nos termos do respetivo regime jurídico. Na sua concessão aplicou-se subsidiariamente a Lei n.º 112/97.

As garantias ao FCGM e à Empresa Geral de Fomento (EGF) entraram no cômputo dos limites estabelecidos pela LOE para 2011, tendo a sua formalização ocorrido já em 2012.

Na análise realizada verificou-se que de um modo geral foram observadas as disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado. Cabe no entanto referir que, relativamente às operações envolvendo a EDA, a EPAL (de € 48,9 M e € 11,5 M) e a AdP, não foram publicados os despachos de autorização da garantia, como determina o n.º 2 do artigo 15.º da Lei n.º 112/97.

Salienta-se que as garantias concedidas, com exceção do FCGM, respeitam a empréstimos do BEI, contraídos já em anos anteriores, mas em que a redução das notações de *rating* sofrida pelos mutuários ou pelos garantes dos empréstimos tornou necessária a garantia do Estado a estes financiamentos ([320]).

Relativamente às condições financeiras das operações e, mais concretamente, às taxas de juro, nos empréstimos do BEI a taxa é aberta, sendo o regime definido por ocasião de cada desembolso, nos termos usualmente praticados por este banco ([321]). O IGCP considerou aceitáveis os níveis de custo subjacentes aos financiamentos garantidos.

As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 0,2 % ao ano, com exceção da garantia relativa à EDA, para a qual foi fixada uma taxa de 0,425 % ao ano.

Quanto às garantias especificamente previstas nos artigos 107.º, n.º 3, e 103.º-A, n.º 1, da LOE para 2012, relativas à Região Autónoma da Madeira e à designada garantia de carteira BEI, foi autorizada a sua concessão até ao montante, respetivamente, de € 1.100 M e € 2.800 M ([322]), mas decorria ainda, em julho de 2013, o processo conducente à sua formalização e entrada em vigor ([323]).

FCGM

A garantia concedida ao FCGM destina-se a assegurar as contragarantias prestadas por este Fundo no âmbito das seguintes linhas de crédito com garantia mútua a favor de micro e pequenas e médias empresas nacionais.

QUADRO 43

Garantia do Estado ao FCGM

(em euros)

Linhas de crédito	Garantia do Estado
Linha PME Investe V	33 227 250
Linha PME Investe VI	61 536 500
Linha PME Investe VI – Aditamento	65 390 625
Linhas de Atividade Geral	54 845 625
Total	**215 000 000**

De salientar que a garantia do Estado foi a alternativa encontrada para substituir, parcialmente e a título excecional, a dotação de capital que o Estado, através do Ministério da Economia, deveria ter realizado no Fundo, por forma a manter a solvabilidade e o regular funcionamento do sistema nacional de garantia mútua ([324]).

As principais características desta operação são as seguintes:

Beneficiário:	FCGM.
Beneficiários finais:	Empresas financiadas por instrumentos de crédito com garantia mútua ao abrigo das linhas de crédito PME Investe V, VI, VI – Aditamento e das linhas de Atividade Geral.
Taxa de juro das linhas de crédito:	Euribor a 3 meses acrescida dos seguintes spreads: PME Investe V: até 1,75%; PME Investe VI: até 2,50%; PME Investe VI Aditamento: até 3,50%; Linhas de Atividade Geral: até 5,50%.

Beneficiário:	FCGM.
Prazos das operações abrangidas:	Até 6 anos para as linhas PME Investe e até 10 anos para as linhas de Atividade Geral.
Percentagem de garantia das sociedades de garantia mútua:	Até 75% do capital em dívida nas linhas PME Investe e até 80% nas linhas de Atividade Geral.
Percentagem de contragarantia do FCGM:	Até 90% do montante garantido pelas sociedades de garantia mútua.
Percentagem de garantia do Estado:	100% da contragarantia do FCGM às garantias emitidas pelas sociedades de garantia mútua nas referidas linhas de crédito.
Termo da garantia do Estado:	Até 12/03/2022 para as linhas as linhas PME Investe e até 30/06/2027 para as linhas de Atividade Geral.

Em fase de execução da garantia, o Estado procede ao reembolso ao Fundo das quantias que este tiver pago às sociedades de garantia mútua, pela liquidação de contragarantias prestadas, desde que essas quantias superem determinados montantes mínimos fixados para cada linha de crédito e até ao limite da garantia concedida.

b) Garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro

Para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, foram prestadas pelo Estado 5 garantias pessoais, no montante total de € 5.700 M. O quadro seguinte apresenta os principais elementos caracterizadores destas operações:

QUADRO 44

Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2012 ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Operação subjacente					
		Montante de capital garantido	Organizador/ Subscritor	Emitente	Prazo (anos)	Taxa de juro	Finalidade
BES – Banco Espírito Santo, SA	Desp. n.º 4802/2012, de 30/12/2011 (DR, II, de 05/04/2012)	1 000 000 000	Banco Espírito Santo de Investimento, SA	BES – Banco Espírito Santo, SA	3	Euribor 3M + 12%	Reforçar os colaterais em operações necessárias à prossecução da atividade do Banco de concessão de crédito à economia.
BCP – Banco Comercial Português, SA	Desp. n.º 6242/2012, de 26/01/2012 (DR, II, de 14/05/2012)	1 400 000 000	BCP – Banco Comercial Português, SA	BCP – Banco Comercial Português, SA	3	Euribor 3M + 12%	Reforçar a carteira de ativos disponíveis como colateral para as operações de financiamento do Banco com vista a dotá-lo dos meios de financiamento para continuar a assegurar a sua função de concessão de crédito à economia.
BCP – Banco Comercial Português, SA	Desp. n.º 13559/2012, de 13/02/2012 (DR, II, de 18/10/2012)	1 500 000 000	BCP – Banco Comercial Português, SA	BCP – Banco Comercial Português, SA	5	Euribor 3M + 12%	Reforçar a carteira de ativos disponíveis como colateral para as operações de financiamento do Banco com vista a dotá-lo dos meios de financiamento para continuar a assegurar a sua função de concessão de crédito à economia.
BES – Banco Espírito Santo, SA	Desp. n.º 13560/2012, de 14/02/2012 (DR, II, de 18/10/2012	1 500 000 000	Banco Espírito Santo de Investimento, SA	BES – Banco Espírito Santo, SA	3	Euribor 3M + 12%	Reforçar os colaterais em operações necessárias à prossecução da atividade do Banco de concessão de crédito à economia.
BANIF – Banco de Internacional do Funchal, SA	Desp. n.º 6154/2012, de 30/04/2012 (DR, II, de 11/05/2012)	300 000 000	BANIF – Banco de Investimento, SA	BANIF – Banco de Internacional do Funchal, SA	5	Euribor 3M + 13%	Reforçar os níveis de liquidez do Banco e equilibrar a estrutura de maturidades do balanço, de forma a mitigar os impactos da atual crise de liquidez na sua regular atividade, em especial nos níveis de concessão de crédito aos segmentos de pequenas e médias empresas e particulares.
Total		**5 700 000 000**					

A garantia ao BES de € 1.000 M entrou no cômputo do limite estabelecido pela LOE para 2011, tendo a emissão ocorrido já em 2012.

Nos termos da Lei n.º 60-A/2008 e respetiva regulamentação, os pedidos de concessão de garantia foram apresentados ao BdP e IGCP, que procederam à sua apreciação, tendo proferido propostas de decisão favoráveis.

A DGTF, para além da emissão da declaração de garantia, celebrou com cada beneficiário um contrato de regulação da garantia, que define os termos e condições em que o Estado concede a garantia, incluindo a fixação das medidas que o Estado poderá adotar em caso de execução da garantia.

As operações garantidas, que consistem em empréstimos obrigacionistas de taxa variável, com os prazos de 3 e de 5 anos, destinaram-se, na sua generalidade, a reforçar a carteira de títulos elegíveis como colateral dos bancos, para permitir o seu financiamento junto do BCE.

Segundo informação constante dos processos, foi entregue pelo BANIF o estudo de viabilidade previsto no artigo 7.º-A da Portaria n.º 946/2010, de 22 de setembro, a apresentar ao BdP quando as responsabilidades garantidas ao beneficiário atinjam um rácio superior a 5 % do total das suas responsabilidades ([325]), tendo em vista a sua posterior remessa, juntamente com parecer do BdP, à Comissão Europeia. O BCP e o BES, após as garantias concedidas neste ano, passaram a exceder o referido limite, ficando vinculados à apresentação do estudo de viabilidade nos termos previstos na lei.

No final de 2012, a responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito do sistema financeiro totalizavam € 16.525 M, assim distribuídas:

QUADRO 45

Responsabilidades por garantias ao sistema financeiro

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2012
CGD	4 600,0
BES	4 750,0
BCP	6 000,0
BANIF (Grupo)	1 175,0
Total	**16 525,0**

No que respeita às comissões de garantia, na operação do BES de € 1.000 M, autorizada ainda em 2011, foi fixada uma taxa de 1,348 %, calculada pelo BdP nos termos da Portaria n.º 1219-A/2008 com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 946/2010. Nas restantes operações, foi utilizada a nova fórmula de cálculo prevista na Comunicação da Comissão Europeia sobre a aplicação, a partir de 1 de janeiro de 2012, das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira ([326]), que viria a ser transposta para a ordem jurídica interna pela Portaria n.º 80/2012, de 27 de março. Nas operações do BCP a taxa foi fixada em 1,034 %, na do BES de € 1.500 M em 1,066 % e na do BANIF em 1,131 %.

Assim e em rigor, nas operações do BCP e na do BES de € 1.500 M, anteriores à publicação da referida Portaria, as comissões fixadas não tiveram por base a lei em vigor ([327]) mas a citada Comunicação da Comissão. É de referir que a sua aplicação fez parte da carta compromisso assumida pelo Governo no âmbito do pedido de prorrogação até 30 de junho de 2012 do regime de garantias pessoais do Estado ao sistema financeiro.

No que respeita ao prazo das operações, a garantia concedida ao BCP de € 1.500 M foi com um prazo de 5 anos, quando o máximo permitido por lei era de 3 anos. Só com a Portaria n.º 80/2012, de 27 de março, é que o prazo máximo das operações seria alargado para 5 anos ([328]). O BdP, no seu parecer, considerou que a garantia poderia ser concedida por um prazo superior a 3 anos, invocando os seguintes argumentos:

"Adicionar este vencimento às necessidades de dívida existentes para o final de 2014 por via do vencimento das emissões com garantia pessoal do Estado que já totalizam € 2.750 M, poderia sobrecarregar as necessidades de refinanciamento da instituição; e,

O novo enquadramento proposto pela Comissão Europeia para os auxílios estatais ao setor bancário para o ano de 2012 não impõe quaisquer impedimentos à concessão de garantias pessoais do Estado a emissões de dívida a 5 anos".

c) Outras situações

O artigo 103.º-B da LOE para 2012, na redação da Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, veio estabelecer que as garantias prestadas pelo Estado no âmbito da nacionalização do BPN se mantinham válidas e eficazes em caso de transmissão das relações jurídicas garantidas, já ocorridas ou que viessem a ocorrer em virtude da privatização do BPN, sem necessidade de quaisquer formalidades.

O BPN dispunha no final de 2011 de dois programas de emissão de papel comercial, integralmente subscritos pela CGD e garantidos pelo Estado, um no montante de € 1.000 M e outro de € 400 M.

Em execução do previsto no contrato de compra e venda do BPN, celebrado em 30/03/2012 entre o Estado e o Banco BIC, o programa de € 1.000 M e respetivas emissões foram transferidas para a sociedade PARVALOREM, por contrapartida da aquisição de um conjunto de ativos ao BPN. Para o efeito, foi celebrado nessa data um contrato de transmissão da posição contratual e assunção da dívida do programa, passando a PARVALOREM a assumir todos os direitos e obrigações dele emergentes.

Quanto ao programa de € 400 M, a emissão então em vigor nesse montante foi objeto de reembolso antecipado pelo BPN em 30/03/2012, continuando o programa a existir, com a garantia do Estado, para futuras emissões a efetuar pelo BPN, já reprivatizado. O contrato subjacente a este programa foi objeto de um segundo aditamento ([329]), celebrado em 29/03/2012, com a aprovação prévia do garante Estado, a alterar o seu prazo de vigência até 30 de março de 2015 ([330]) e a eliminar a opção de denúncia ou resolução do contrato pela CGD, com o fundamento na ocorrência de eventos que não sejam imputáveis ao emitente.

Em 26/10/2012, no âmbito do programa de papel comercial de € 400 M, o BPN [atual Banco BIC ([331])] efetuou uma emissão no montante de € 150 M, com o prazo de um ano, subscrita pela CGD.

As responsabilidades efetivas do Estado por garantias prestadas ao BPN (atual Banco BIC) situavam-se, no final de 2012, nos referidos € 150 M e as responsabilidades assumidas no montante de € 400 M do programa.

d) Responsabilidades do Estado

As responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias pessoais prestadas totalizavam, no final de 2012, cerca de € 36.547,4 M, aumentando € 1.694,6 M (4,9 %) face ao ano anterior, conforme se apresenta no quadro seguinte:

QUADRO 46

Responsabilidades assumidas pelo Estado

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2011		31/12/2012		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias regime geral e outras	14 039,0	40,3	13 757,2	37,6	-281,8	-2,0
Região Autónoma da Madeira	0,0	0,0	104,2	0,3	104,2	…
Empresas Públicas Reclassificadas (a)	8 573,0	24,6	8 082,4	22,1	-490,6	-5,7
Outras entidades públicas	5 274,0	15,1	5 389,7	14,7	115,7	2,2
Outras garantias	192,0	0,6	181,0	0,5	-11,0	-5,7
Convenções de Lomé e Cotonou	13,8	0,0	15,2	0,0	1,4	9,8
Linhas de crédito de ajuda	1 850,0	5,3	1 750,0	4,8	-100,0	-5,4
Garantias ao sistema financeiro	14 450,0	41,5	16 525,0	45,2	2 075,0	14,4
BPN (atual Banco BIC)	1 400,0	4,0	400,0	1,1	-1 000,0	-71,4
Sociedades veículo BPN	3 100,0	8,9	4 100,0	11,2	1 000,0	32,3
Total	**34 852,8**	**100,0**	**36 547,4**	**100,0**	**1 694,6**	**4,9**

(a) Não inclui a PARVALOREM, SA e a PARUPS, SA (sociedades veículo BPN).

Fonte: DGTF.

A variação em presença decorre sobretudo do acréscimo das garantias ao sistema financeiro (€ 2.075 M), conjugado com a redução das garantias do regime geral (€ 281,8 M). A diminuição das garantias ao BPN fica a dever-se à transferência do programa de papel comercial de € 1.000 M para a sociedade veículo PARVALOREM.

As responsabilidades registadas pela DGTF, constantes da CGE, totalizavam no final do ano € 36.147,4 M, encontrando-se subavaliadas em € 400 M por ter sido excluída, incorretamente, a garantia do Estado ao programa de papel comercial do BPN de € 400 M, que permanece em vigor após a sua reprivatização.

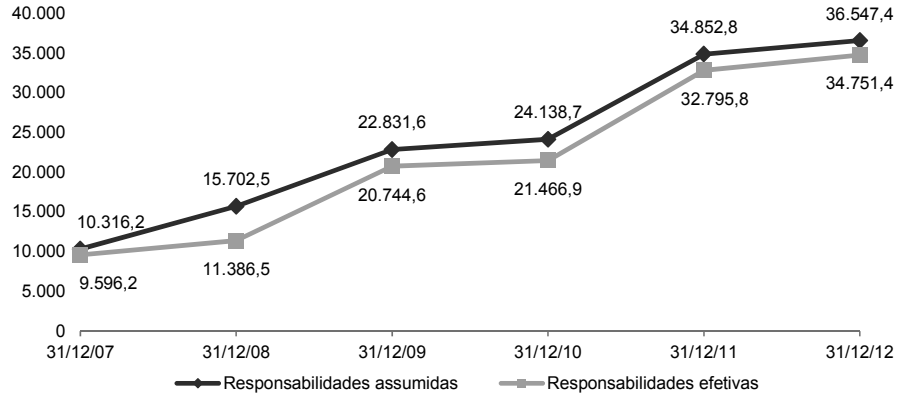
Por seu lado, as responsabilidades efetivas ([332]) do Estado por garantias pessoais prestadas totalizavam no final do ano cerca de € 34.751,4 M, aumentando € 1.955,6 M (6 %) face ao ano anterior. Nos registos da DGTF, as responsabilidades efetivas totalizavam € 34.601,4 M, encontrando-se subavaliadas em € 150 M por não ter sido considerada a emissão efetuada pelo BPN já reprivatizado (atual Banco BIC), no âmbito do referido programa de papel comercial de € 400 M.

A Ministra de Estado e das Finanças e a DGTF, em contraditório, afirmaram que foi corrigido, já no decorrer de 2013, o valor das responsabilidades assumidas, repondo o valor de € 400 M, e que foi solicitado ao Banco BIC informação detalhada e atualizada sobre as emissões realizadas ao abrigo deste programa por forma a retificar o valor das responsabilidades efetivas.

A evolução das responsabilidades do Estado nos últimos anos foi a seguinte:

GRÁFICO 9

Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas



Nos últimos cinco anos, as responsabilidades mais do que triplicaram, registando-se neste período uma taxa média anual de crescimento de 29 %. Os aumentos mais significativos ocorreram em 2009 e 2011, em consequência das garantias concedidas ao sistema financeiro e ao BPN, tendo-se registado também em 2009 um aumento expressivo das garantias concedidas ao abrigo do regime geral.

Quanto à diferença entre as responsabilidades assumidas e as responsabilidades efetivas do Estado, decorre essencialmente do reduzido grau de utilização que registavam as linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa e, também, devido à utilização faseada por alguns beneficiários do financiamento que dispõem junto do BEI.

No âmbito das linhas de crédito de ajuda, é de referir o encerramento da linha contratada em 2007 com a Tunísia, no montante de € 100 M, sem que tenha corrido qualquer utilização.

Além da DGTF também o IAPMEI concede garantias pessoais, evidenciando o quadro seguinte a posição das respetivas responsabilidades, salientando-se que em 2012 não foram prestadas quaisquer garantias:

QUADRO 47

Responsabilidades de outras pessoas coletivas de direito público

(em euros)

Entidades	31/12/2011	31/12/2012	Variação	
			Valor	%
IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação				
Linha de crédito protocolada para apoio a PME´s afetadas pelos incêndios de 2003	293 330	10 307	-283 023	-96,5%
Total	**293 330**	**10 307**	**-283 023**	**-96,5%**

Segundo informação prestada pelo IAPMEI, em 2012 foi pago o montante de € 260.208, em execução do aval prestado a um dos beneficiários desta linha de crédito, deixando de existir responsabilidades do Instituto nessa operação ([333]). No final de 2012, subsistiam responsabilidades numa última operação ([334]), no montante de € 10.307.

Nos registos da DGTF este tipo de responsabilidades totalizavam € 390.453 ([335]) no final do ano, encontrando-se sobreavaliadas em € 380.146.

A Ministra de Estado e das Finanças e a DGTF, em contraditório, afirmaram que se aguardava esclarecimentos por parte do IAPMEI, por forma a efetuar as necessárias correções.

e) Pagamentos em execução de garantias

Em execução de garantias pessoais o Estado efetuou pagamentos no montante total de cerca de € 61,4 M, através do Capítulo 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, Divisão 01 — DGTF, Subdivisão 05 — Ativos Financeiros ([336]) e € 260.208 através do orçamento do IAPMEI, sintetizados no quadro seguinte:

QUADRO 48

Pagamentos do Estado em execução de garantias

(em euros)

Mutuário/Emitente	Capital	Juros	Juros de mora e outros	Total
Pagamentos DGTF				
Casa do Douro	4 852 099	1 076 249	(a) 101 938	6 030 286
EUROPARQUE	10 168 806	309 682	78 470	10 556 958
PARQUE EXPO, SA	24 681 767	176 475	0	24 858 242
FCGM	19 939 517	0	0	19 939 517
Convenções de Lomé e Cotonou	13 603	0	172	13 775
Total DGTF	**59 655 791**	**1 562 406**	**180 580**	**61 398 778**
Pagamentos IAPMEI				**260 208**
Total Geral				**61 658 986**

(a) Engloba € 86.351 do prémio de seguro sobre os vinhos penhorados e € 15.587 de juros de mora.

Casa do Douro

O Estado celebrou, em 31/12/2008, um contrato com a CGD através do qual assumiu, em execução da garantia prestada, a totalidade do empréstimo garantido em dívida, no montante de € 48.456.111, compreendendo € 7.213.270 de prestações vencidas em 2008 e € 41.242.841 de dívida vincenda no final desse ano. Nos termos do contrato, os referidos € 7.213.270 foram pagos no ato da sua assinatura, sendo a restante dívida amortizada em 17 prestações semestrais, acrescidas de juros, num período que se estende de 2009 a 2017 ([337]).

As prestações do contrato pagas em 2012 totalizaram € 5.928.348 e o prémio de seguro sobre os vinhos penhorados a favor do Estado ([338]) ascendeu a € 86.351. Acresceu ainda o pagamento à CGD do montante de € 15.587, a título de juros de mora, pelo atraso verificado no pagamento da prestação vencida em 31/10/2011, que ocorreu apenas em 06/12/2011.

A ação executiva instaurada pelo Estado contra a Casa do Douro no início de 2008, onde se requer que o pagamento da dívida da Casa do Douro seja efetuado através da adjudicação dos referidos vinhos ao Estado, continuava a correr termos no Tribunal da Comarca de Peso da Régua.

No final de 2012, a dívida da Casa do Douro ao Estado (DGTF) ascendia a um total de cerca de € 120,8 M, compreendendo a dívida vincenda assumida no final 2008 e prestações pagas até ao final desse ano em execução da garantia, no total de cerca de € 93,5 M; comissões de garantia em dívida no montante de € 3,7 M; prémios de seguro sobre os vinhos penhorados no valor de € 0,4 M; e juros de mora no total de € 23,2 M.

EUROPARQUE

Entre 1993 e 1996 foi concedida a garantia do Estado a três empréstimos contraídos pela associação EUROPARQUE — Centro Económico e Social, no montante total de cerca de € 34,9 M, os quais foram sendo objeto de sucessivas reestruturações a prorrogar os seus planos de reembolso.

No final de 2011, a AEP — Associação Empresarial de Portugal ([339]) veio informar sobre a incapacidade da EUROPARQUE para fazer face ao serviço da dívida dos empréstimos, cujo capital totalizava € 30,3 M, sendo o Estado chamado a efetuar o seu pagamento, em execução das garantias prestadas. Em 15/02/2012, pelas prestações vencidas em 2011, foram pagos € 7.968.864, sendo € 7.890.394 ainda por conta do OE para 2011, através de Saldos do Capítulo 60, e os restantes € 78.470 já através do OE para 2012.

Pelas prestações vencidas em 2012, foram efetuados pagamentos no total de € 10.478.488, compreendendo € 10.168.806 de capital e € 309.682 de juros. As verbas processadas pelo OE para 2012, contando como os referidos € 78.470, totalizaram assim € 10.556.958. No final de 2012, o capital em dívida dos empréstimos totalizava € 12,7 M.

Como contragarantia aos avales prestados, existe hipoteca constituída a favor do Estado sobre o prédio urbano onde estão edificados o centro de congressos da EUROPARQUE e respetivos serviços, estando a DGTF a equacionar as medidas a adotar tendo em vista a recuperação dos valores já despendidos, bem como da dívida vincenda que vier a ser executada.

PARQUE EXPO

Num quadro de liquidação anunciada da sociedade e consequente redução da sua atividade, a PARQUE EXPO, SA veio comunicar a sua incapacidade para liquidar a última prestação de um empréstimo obrigacionista garantido pelo Estado, que se vencia em 13/08/2012, tendo o Estado, em execução da garantia prestada, procedido ao seu pagamento, no montante de € 24.858.242, compreendendo € 24.681.767 de capital e € 176.475 de juros.

A PARQUE EXPO dispunha ainda de um segundo empréstimo obrigacionista garantido pelo Estado, com um capital em dívida no montante de € 24.602.230, a reembolsar em prestações semestrais com início em 19/05/2013 e final em 19/11/2017.

FCGM

Em 16/11/2012, a SPGM — Sociedade de Investimento, SA, na qualidade de gestora do FCGM, veio solicitar, no termos do contrato de garantia, o reembolso do montante de € 19.939.517, referente às contragarantias liquidadas pelo Fundo desde a data do contrato (03/01/2012) até 30/09/2012, tendo o Estado, em 28/12/2012, efetuado o pagamento ao Fundo desse montante.

Segundo dados reportados pela SPGM, desde o início da vigência das linhas de crédito abrangidas pela garantia do Estado, os pagamentos efetuados pelo Fundo às sociedades de garantia mútua totalizaram cerca de € 36,5 M, representando um nível médio de incumprimento de 2,8 % (para um total máximo contragarantido de € 1.305,3 M). Na data do pedido de garantia do Estado, apresentado pela SPGM em outubro de 2011, o nível de incumprimento situava-se em 0,16 %.

No final de 2012, as responsabilidades do Estado pela garantia prestada ao FCGM totalizavam € 195,1 M.

f) Recuperações de pagamentos efetuados em execução de garantias

As recuperações ocorridas em 2012 totalizaram € 4.584.816, sendo que € 4.580.075 respeitam a valores recebidos pela execução de contragarantias prestadas no âmbito do BPP.

4.1.2.2.2 — Garantias a seguros de crédito e similares

a) Responsabilidades assumidas

As responsabilidades assumidas pelo Estado em 2012 por apólices emitidas pela COSEC totalizaram € 395,4 M, assim distribuídas:

QUADRO 49

Apólices de seguro garantidas em 2012

(em milhões de euros)

Produtos	N.º apólices	Montante
Seguro de créditos:		
Apólices individuais	2	0,7
Apólices globais	5	6,9
Facilidade países fora da OCDE	966	309,4
Facilidade OCDE III	2	0,2
Seguro de créditos financeiros	7	69,0
Seguro-caução	30	9,2
Total		**395,4**

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 ([340]) e, a um menor nível, a seguros de créditos financeiros, de médio e longo prazo. A Facilidade OCDE III ([341]) não teve, praticamente, procura, tendo-se emitido apenas duas apólices.

Adicionalmente, no âmbito da Facilidade OCDE II ([342]), o Estado detinha também responsabilidades em apólices globais de seguro de créditos das diferentes seguradoras, que no final de 2012 atingiam os seguintes montantes máximos: € 273 M (COSEC), € 18,8 M (CESCE), € 0,4 M (CyC) e € 3,5 M (COFACE).

b) Responsabilidades acumuladas

No quadro seguinte apresenta-se a posição de final de ano e respetivas variações das responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito e similares, segundo informação da COSEC ([343]):

QUADRO 50

Posição acumulada das responsabilidades do Estado em vigor no final de 2012

(em milhões de euros)

Produtos	31/12/2011		31/12/2012		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos	223,4	13,9	244,5	15,3	21,1	9,5
Seguro de créditos financeiros	1 181,7	73,5	1 148,4	71,7	-33,3	-2,8
Seguro de investimento	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-90,9
Seguro-caução	202,1	12,6	209,7	13,1	7,6	3,8
Total	**1 607,3**	**100,0**	**1 602,6**	**100,0**	**-4,7**	**-0,3**

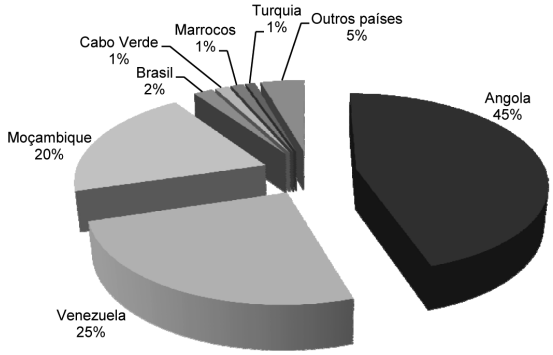
Fonte: COSEC.

As responsabilidades acumuladas do Estado totalizavam no final de 2012 cerca de € 1.602,6 M, mantendo-se, sensivelmente, ao nível do ano anterior. Destaca-se o decréscimo verificado nos seguros de créditos financeiros (€ 33,3 M) e o aumento nos seguros de crédito (€ 21,1 M). Os primeiros continuavam a representar a maior parte das responsabilidades do Estado, cerca de 72 % do total.

O gráfico seguinte mostra as responsabilidades do Estado no final de 2012, por países destinatários das exportações:

GRÁFICO 10

Responsabilidades do Estado por países, no final de 2012



A maior exposição do Estado verificava-se relativamente a Angola, que continua a dominar (45 %), seguindo-se a Venezuela (25 %) e Moçambique (20 %).

c) Prémios de seguro

O valor dos prémios pagos pelos segurados e entregues nos cofres do Estado pelas seguradoras foi de cerca de € 7,1 M, assim distribuído pelas diferentes seguradoras:

QUADRO 51

Receitas do Estado em 2012 — prémios de seguro

(em euros)

Seguradora	Receita
CESCE	29 693
COFACE	9 127
COSEC	7 059 351
Total	**7 098 171**

Fonte: DGTF.

Os prémios recebidos sofreram uma redução de € 49,3 M face ao ano anterior, em consequência do menor volume de operações de seguros de créditos financeiros realizadas no ano. São estas operações, de médio e longo prazo e montantes elevados, que contribuem, essencialmente, para o valor dos prémios, uma vez que nas Facilidades os créditos cobertos são de curto prazo, implicando prémios de valores reduzidos.

A despesa paga pelo Estado a título de comissão de gestão da COSEC e outros encargos totalizou € 1.962.974 ([344]).

d) Pagamentos em execução de garantias

Foram efetuados pagamentos relativos a indemnizações por sinistros decorrentes de riscos garantidos pelo Estado, no montante total de € 3.045.303, ao abrigo da LOE para 2012.

A COSEC foi quem solicitou a maior parte dos pagamentos, no montante de € 2.719.991, respeitando € 1.599.039 à Facilidade para países fora da OCDE, € 869.492 à Facilidade OCDE II e € 251.460 a uma operação individual de seguro de crédito. O valor remanescente de € 325.312 correspondeu a pagamentos solicitados pelas restantes seguradoras, no âmbito da Facilidade OCDE II.

e) Recuperações de pagamentos efetuados em execução de garantias

Segundo informação prestada pela DGTF, as recuperações de créditos do Estado ocorridas em 2012 totalizaram € 22.924.903, respeitando € 22.750.133 ao pagamento da quarta prestação de capital e oitava de juros previstas no acordo de reestruturação da dívida de Angola e € 174.770 recuperados através da COSEC.

4.1.2.2.3 — Balanço entre pagamentos e recuperações

O quadro seguinte apura o saldo entre os valores pagos pelo Estado em execução de garantias no ano de 2012 e os que foram recuperados no mesmo ano.

QUADRO 52

Pagamentos em execução de garantia e quantias recuperadas em 2012

(em milhões de euros)

Designação	Pagamentos	Recuperações	Saldo
Garantias concedidas a financiamentos	61,7	4,6	-57,1
Garantias a seguros de crédito e similares	3,0	22,9	19,9
Total	**64,7**	**27,5**	**-37,2**

O saldo entre recuperações e pagamentos foi negativo em € 37,2 M.

4.1.2.3 — Observância dos limites fixados na lei do Orçamento

O artigo 91.º, n.º 1, da LOE para 2012 fixou, inicialmente, um limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado, em termos de fluxos líquidos anuais, de € 2.400 M, posteriormente elevado para € 5.400 M pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio. Relevam para este limite as garantias autorizadas ao abrigo do regime geral, assim como as previstas especificamente nos artigos 107.º, n.º 3, e 103.º-A, n.º 1, relativas à Região Autónoma da Madeira e à designada garantia de carteira BEI, respetivamente.

A concessão destas últimas garantias, como já atrás referido, foi autorizada em 2012 mas decorria ainda em 2013 o processo conducente à sua formalização e entrada em vigor. Ainda em 2012 foi autorizada a concessão de uma garantia à Administração do Porto de Lisboa, SA (APL), no montante € 10 M, cuja formalização ocorreu já em 2013.

No quadro seguinte apresenta-se a cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado:

QUADRO 53

Observância do limite fixado na lei do Orçamento (artigo 91.º)

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			5 400,0
Operações autorizadas e concedidas em 2012	(a) 319,8		
Operações autorizadas em 2012 e não concedidas nesse ano	(b) 3 910,0		
Total	**4 229,8**	**(c) 901,1**	**3 328,7**
	Saldo por utilizar		**2 071,3**

(a) Garantias concedidas às seguintes entidades: EDA (€ 55 M), SIMDOURO (€ 13,1 M), EPAL (€ 24,2 M, € 48,9 M e € 11,5 M), RAM (€ 107,8 M), APRAM (€ 40 M), e AdP (€ 19,4 M).

(b) Garantias à APL (€ 10 M), à Região Autónoma da Madeira (€ 1.100 M) e garantia de carteira BEI (€ 2.800 M).

(c) Amortizações efetuadas pelos beneficiários.

Foi respeitado o limite de € 5.400 M, situando-se o saldo por utilizar em € 2.071,3 M, cerca de 38,4 %.

O citado artigo 91.º da LOE fixa também, no seu n.º 4, um limite de € 10 M, em termos de fluxos líquidos anuais, para a prestação de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, porém no ano em apreço não ocorreu qualquer nova autorização.

No que respeita à concessão de garantias no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira e disponibilidade de liquidez nos mercados financeiros, o artigo 103.º, n.º 2, da LOE para 2012 fixou um limite máximo de € 29.920 M.

QUADRO 54

Observância do limite fixado na lei do Orçamento (artigo 103.º)

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			29 920,0
Operações autorizadas e concedidas em 2012	(a) 4 700,0		
Operações autorizadas em 2012 e não concedidas nesse ano	0,0		
Total	**4 700,0**	**(b) 3 625,0**	**1 075,0**
	Saldo por utilizar		**28 845,0**

(a) Garantias concedidas às seguintes entidades: BCP (€ 1.400 M e € 1.500 M), BES (€ 1.500 M) e BANIF (€ 300 M).

(b) Amortizações efetuadas pelos beneficiários.

Foi respeitado o limite fixado, situando-se o saldo por utilizar em € 28.845 M, cerca de 96,4 %.

Nos termos do artigo 91.º, n.º 3, da LOE para 2012, a concessão pelo Estado de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento não poderia ultrapassar o montante equivalente a € 1.000 M.

O total das apólices garantidas em 2012 ascendeu a € 395,4 M. Porém a DGTF regista apenas € 317,3 M na utilização daquele *plafond* ([345]). Qualquer dos montantes considerados fica aquém do limite estabelecido.

Ouvida em contraditório, a COSEC afirmou não ter observações a efetuar.

4.1.3 — Endividamento. Peso

a) Dívida global

No ponto 4.1.1. precedente apurou-se que a dívida direta do Estado (SI e SFA, excluindo EPR) em 31 de dezembro de 2012 ascendia a € 194.766,4 M. No ponto 4.1.2. apurou-se que, na mesma data, as responsabilidades do Estado por garantias prestadas a operações de financiamento e a seguros de crédito totalizavam € 38.150 M.

b) Dívida efetiva

O apuramento da dívida efetiva a que se procede de seguida é realizado com os valores apurados para a dívida direta do Estado [SI e SFA, excluindo EPR ([346])] e, da mesma forma, só foi tida em conta a dívida na posse destes subsetores e do subsetor da segurança social. O quadro seguinte mostra a dívida efetiva e os títulos na posse do Estado.

QUADRO 55

Evolução da dívida efetiva do Estado (SI e SFA, excluindo EPR)

(em milhões de euros)

Descrição	31/12/2011	31/12/2012	Variação	
			Valor	%
Dívida direta do Estado (1)	175 096,4	194 766,4	19 670,0	11,2
Títulos de DP detidos pelos SI	281,3	261,4	- 19,9	-7,1
Títulos de DP detidos pelos SFA (excluindo EPR)	9 803,1	9 909,8	106,6	1,1
Títulos de DP detidos pela SS	6 375,6	7 470,1	1 094,5	17,2
Total de títulos detidos por SI, SFA e SS (2)	16 460,0	17 641,3	1 181,3	7,2
Dívida efetiva (1) - (2)	**158 636,4**	**177 125,1**	**18 488,7**	**11,7**

Fonte: IGCP (CEDIC e CEDIM) e Instruções n.º 1/2008 – 2.ªSecção.

Como se constata, a dívida direta do Estado sofreu, em 2012, um aumento de 11,2 % e a dívida efetiva um aumento de 11,7 %. Isto, apesar de, durante o ano de 2012, ter aumentado em 7,2 % o valor dos títulos de dívida pública detidos pelos vários subsetores do Estado, com destaque para o subsetor da Segurança Social (17,2 %).

Os juros apresentados no Mapa XXIII — Conta consolidada da Administração Central e Segurança Social deveriam corresponder aos da dívida do conjunto dessas entidades para com terceiros, isto é, a sua dívida consolidada ou efetiva. Contudo, os juros inscritos nesse mapa para os diversos subsetores são somados para se obter o que nele se designa por "despesa consolidada com juros" e que ascende a € 7.929,9 M, em 2012. Ora, a CGE, nos Mapas I ([347]), VI ([348]), e X ([349]), mostra que entidades integradas nos três subsetores que a compõem auferiram receitas no valor de € 512,6 M, classificadas como juros pagos pela administração central ([350]). Isto é, parte dos € 7.929,9 M de juros da dívida pagos por entidades públicas foram recebidos por outras entidades públicas ([351]) e, consequentemente, o valor consolidado pago é inferior à soma dos valores pagos por cada uma delas. Assim, o montante consolidado da despesa com juros da administração central e segurança social, que figura no Mapa XXIII, não está correto.

c) Peso no PIB e evolução

Para o cálculo dos rácios seguintes foram utilizados os valores da dívida direta do Estado (SI) apresentado nas respetivas CGE, para 2008 e 2009. Para o ano 2010 e seguintes são considerados os valores da dívida do Estado (SI e SFA, excluindo EPR no ano 2012) apurados pelo Tribunal.

Os rácios da dívida direta e da dívida efetiva do Estado em relação ao PIB, no final do ano, situavam-se em 118 % e em 107,3 %, respetivamente. Estes rácios têm vindo a aumentar nos últimos anos e de forma mais acentuada nos 2 últimos anos analisados.

QUADRO 56

Evolução da dívida direta e da dívida efetiva face ao PIB

(em milhões de euros)

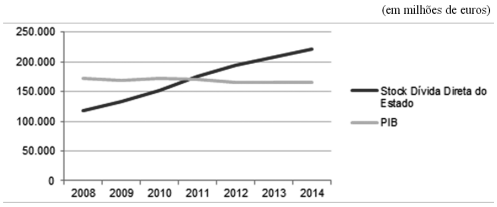
Anos	Dívida direta do Estado	Dívida efetiva	Div. direta sobre PIB	Div. efetiva sobre PIB
2008	118 660,5	106 860,3	69,0%	62,1%
2009	133 013,4	121 736,9	78,9%	72,2%
2010	151 972,9	136 136,9	87,9%	78,8%
2011	175 096,4	158 636,4	102,3%	92,7%
2012	194 766,4	177 125,1	118,0%	107,3%

Fonte: (PIB) INE, setembro 2013.

Caso sejam atingidos em 2013 e em 2014 os aumentos líquidos do endividamento previsto nas propostas de Orçamento e se o comportamento do PIB evoluir da forma como foi prevista pelo Governo ([352]) em relação ao último valor de 2012, a relação entre a dívida direta do Estado e o PIB, em contabilidade pública, seria a que se apresenta no gráfico seguinte, ou seja, no final de 2014 aquela dívida representaria já 133,7 % do PIB, contra os 118,0 % verificados no final de 2012.

GRÁFICO 11

Evolução do *stock* da dívida direta e do PIB



Nota: A estimativa do valor do PIB baseou-se nas previsões de variação constantes do Relatório do Orçamento de Estado para 2014 e no deflator aí também previsto (pág. 18). A previsão do *stock* da dívida do Estado (SI) é a do Relatório do Orçamento do Estado e encontra-se em valores nominais.

d) Endividamento líquido

Por fim, procede-se ao cálculo do endividamento líquido do setor Estado (SI e SFA, excluindo EPR), considerando este como o saldo entre os ativos respeitantes a empréstimos e os passivos da mesma natureza (dívida efetiva), nos termos que constam do quadro seguinte. Os ativos considerados correspondem aos valores nominais que foram reportados ao Tribunal pelos respetivos titulares ([353]), presumindo-se que se trata de valores cobráveis.

QUADRO 57

Evolução do endividamento líquido do Estado (SI e SFA, excluindo EPR)

(em milhões de euros)

Empréstimos ativos e passivos do Estado	Valor		Variação	
	31/12/2011	31/12/2012	Total	%
(1) Dívida efetiva	158 636,4	177 125,1	18 488,7	11,7
Créditos por empréstimos SI	8 175,3	12 639,4	4 464,1	54,6
Créditos por empréstimos SFA	2 886,8	3 087,7	200,9	7,0
(2) Total créditos	11 062,1	15 727,1	4 665,0	42,2
Endividamento líquido (1) – (2)	**147 574,3**	**161 398,0**	**13 823,7**	**9,4**

Ouvidos sobre este ponto 4.1.3, a Ministra de Estado e das Finanças, a DGO e o IGCP não formularam quaisquer comentários.

Caixa 2 — Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal

Nesta Caixa apresentam-se as principais conclusões da auditoria realizada pelo Tribunal sobre o acompanhamento das medidas orçamentais estruturais e de política orçamental definidas nos Memorandos de Entendimento (MoU) celebrados no âmbito do PAEF (negociado entre o Estado Português, a UE e o FMI) em 17 de maio de 2011, seu impacto na CGE, incluindo a avaliação da fiabilidade do reporte de informação por parte das autoridades portuguesas, bem como dos desembolsos financeiros decorrentes dos empréstimos ([354]).

Enquadramento do Programa de Assistência Económica e Financeira

O PAEF tem como principais objetivos a diminuição do défice orçamental e a inversão da trajetória de crescimento do rácio da dívida pública. Contempla um conjunto de alterações estruturais, de forma a permitir uma evolução da despesa pública compatível com o crescimento potencial da economia para além do horizonte do programa, e assenta em três eixos: a estabilidade financeira e a continuidade do financiamento da atividade económica; a consolidação orçamental e a redução do endividamento; e as reformas estruturais.

O Programa permite um empréstimo de € 78.000 M, com um período de utilização até 2014, concedido pelo MEEF e pelo FEEF (€ 52.000 M) e pelo FMI (valor equivalente a € 26.000 M). Do valor global, € 12.000 M consignam-se ao mecanismo de apoio à solvabilidade bancária.

Os Memorandos são objeto de atualizações trimestrais decorrentes das avaliações externas (sete, até ao 1.º semestre de 2013), no decurso das quais é realizada uma apreciação do cumprimento das medidas, dependendo os desembolsos adicionais destas avaliações. Até ao final de 2012, o valor nominal dos empréstimos recebidos ascendia a € 62.904,2 M, dos quais € 22.100 M do MEEF, € 19.477,7 M do FEEF e € 21.326,5 M do FMI. No termo do 1.º semestre de 2013, alcançava € 67.297,2 M (€ 22.100 M do MEEF, € 22.377,7 M do FEEF e € 22.819,5 M do FMI), tal como previsto.

Critérios de avaliação e acompanhamento das medidas pela ESAME

As instituições portuguesas diretamente envolvidas no PAEF são o Governo Português, em particular através do MF e da ESAME — Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos, (integrada no Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro), que tem por missão acompanhar o cumprimento integral e atempado das medidas e metas acordadas, nomeadamente, através da apresentação de relatórios trimestrais e de resumos mensais, que não foram disponibilizados, tal como outra documentação relativa à monitorização das medidas do PAEF ([355]).

O impacto das medidas do PAEF na atividade económica foi refletido numa previsão macroeconómica de base, definida em junho de 2011, abrangendo o período de 2011 a 2016, a qual tem sido objeto de revisões em sede das avaliações. As previsões de crescimento do PIB têm vindo a ser revistas em baixa, com o ano de 2013 a apresentar a maior revisão, na medida em que se assumia como o primeiro ano a apresentar crescimento (de 1,2 %) que passou a um decréscimo de 2,3 % na previsão da 7.ª avaliação. De idêntica forma, o rácio da dívida pública no PIB, 115,3 % em 2013 e de 115,0 % em 2014, foi revisto para 122,9 % e 124,2 %, respetivamente.

Os aspetos essenciais da avaliação do cumprimento dos objetivos definidos no PAEF consubstanciam-se na aferição do cumprimento das metas quantitativas fixadas para o saldo orçamental, a dívida pública e os pagamentos em atraso (domésticos e externos), bem como no acompanhamento da implementação das medidas acordadas, incluindo os compromissos expressos nas ações prévias e nos referenciais estruturais.

QUADRO 58

Critérios de desempenho quantitativo em 2011 e 2012

(em milhares de milhões de euros)

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

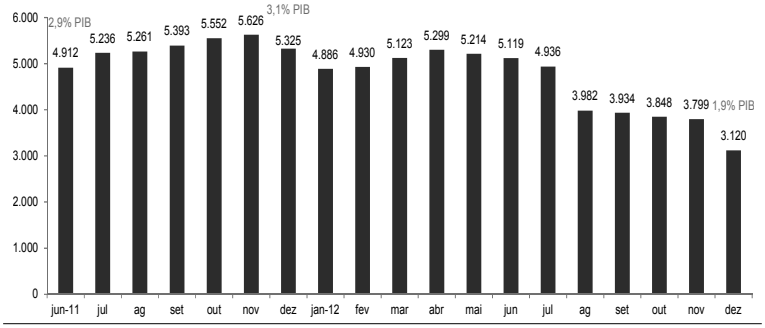
Fonte: CE – Second Review, dezembro 2011; CE – Sixth Review, dezembro 2012, CE – Seventh Review, junho 2013.

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

A meta de não acumulação de atrasos nos pagamentos domésticos pelas AP's, só foi cumprida no 4.º trimestre de 2012 (redução € 0,7 mil M em termos acumulados). Face à situação existente em junho de 2011, verificou-se uma redução destes pagamentos em € 1.792 M (36%) no final de 2012.

GRÁFICO 12

Evolução dos pagamentos em atraso (€ M)



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

A não acumulação de novos pagamentos externos em atraso foi alcançada nos anos de 2011 e de 2012.

As ações prévias e os referenciais estruturais relativos ao reforço da gestão financeira pública definidos até junho de 2013, consubstanciados na sua quase totalidade na aprovação de documentos reguladores, designadamente os OE para 2012 e 2013 e as leis das finanças regionais e locais, foram cumpridos.

Medidas de política orçamental para 2012

O Relatório do OE/2012 apresentou as principais medidas de consolidação e o respetivo impacto.

QUADRO 59

Previsão do impacto das medidas de consolidação orçamental em 2012

(em milhões de euros)

	PAEF	OE/2012
Despesas	4 506	7 460
Despesas com o pessoal	740	2 694
Prestações sociais	1 757	3 066
Consumo intermédio	702	690
Subsídios	312	88
Outras despesas correntes e despesas de capital	995	922
Receitas	1 535	2 890
Impostos sobre a produção	1 085	2 359
Impostos sobre o rendimento	450	683
Contribuições sociais	-	-335
Receita não fiscal	-	183

Fonte: Relatório do OE/2012, Quadro II.1.1.

O OE/2012 apresentou as medidas de consolidação orçamental, que foram para além das previstas no PAEF inicial mas que vieram a ser acolhidas na 2.ª atualização de dezembro de 2011, com vista a atingir o objetivo do défice de 4,5 % do PIB, mediante um esforço de consolidação previsto em € 10.350 M, dos quais € 7.460 M de redução de despesa (incluindo € 1.308 M relativos a políticas invariantes ([356]) e € 2.890 M de aumento de receita.

Concluiu-se que estas previsões padeciam de rigor e fiabilidade, pois não resultaram de forma automática dos sistemas que suportam a execução orçamental, mas da recolha de informação, que também não foi sustentada em procedimentos coerentes, sobre os eventuais impactos financeiros das medidas de consolidação orçamental.

De facto, na execução orçamental, o conjunto dos subsetores da administração central e da segurança social registou um aumento da despesa em € 2.083 M (incluindo as EPR) e da receita em € 524 M. Por si só, a inserção das EPR no perímetro orçamental representou um agravamento do saldo em € 835 M, destacando-se os juros e outros encargos (€ 1.006 M) e os investimentos (€ 1.437 M).

Considerando o universo das AP's sem EPR, verificou-se uma redução da despesa efetiva face a 2011, registando-se o principal decréscimo nas rubricas de pessoal, € 2.819 M. Pela sua relevância, merecem destaque a suspensão total/parcial dos subsídios de férias e de Natal aos funcionários públicos e aos pensionistas, a redução de salários e de pensões e do número de funcionários e de contratados a prazo.

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

O défice alcançado, em contabilidade nacional, foi de 6,4 % do PIB (€ 10.641 M), revelando um desvio de 1,9 p.p. relativamente ao objetivo do OE inicial (4,5 %), alterado para 5 % na 5.ª atualização do MoU, outubro de 2012. O limite só foi considerado cumprido tendo em conta um conjunto de operações específicas (recapitalização da CGD, 0,5 % do PIB; *re-routing* da operação SAGESTAMO, 0,5 %; imparidades BPN, 0,1 %; concessão ANA, 0,7 %).

À semelhança do verificado para o ano de 2011, a CGE não apresentou os resultados obtidos com as medidas de consolidação orçamental, o que impede o exercício da avaliação e afeta a transparência e publicidade que devem presidir à apresentação das contas públicas.

Medidas estruturais orçamentais para 2012

No âmbito da ação, foram analisadas 32 medidas estruturais orçamentais, respeitando 15 ao reporte e monitorização e ao enquadramento orçamental, 14 à administração pública e 3 ao setor empresarial do Estado.

a) Reporte e monitorização e enquadramento orçamental

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

O reporte e a monitorização da execução orçamental sofreu melhorias no que toca à abrangência das entidades e à qualidade da informação divulgada, nomeadamente quanto aos compromissos e pagamentos em atraso ([357]), ocorrendo ainda incumprimentos no reporte da informação por parte de municípios.

Introduziram-se procedimentos de reporte de dados do emprego público, com divulgação trimestral, abrangendo as entidades das AP's e das demais sociedades financeiras e não financeiras, conduzindo à existência de um inventário permanente e atualizado sobre os postos de trabalho e as remunerações de base e ganhos médios mensais, subsistindo, ainda, fragilidades no reporte por parte da administração local.

b) Administração Pública

Realizou-se um censo às fundações que levou à aprovação de decisões sobre 423 fundações: 98 não sofreram alterações; 132 foram objeto de propostas de alteração, incluindo recomendações de extinção, decisões de redução total ou parcial de apoios, ou cessação do estatuto de utilidade pública; relativamente a 193 proibiu-se a atribuição de quaisquer apoios por parte de entidades públicas.

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

A meta de redução de trabalhadores da administração central, regional e local (2 %) foi superada em 2012, com uma diminuição de 4,7 % (27.573 postos de trabalho, em termos líquidos), fixando-se o número de trabalhadores em 584.228.

Em particular, concorreram para esta redução a saída de 14.716 trabalhadores por motivo de reforma/aposentação, que representam 53,4 % das saídas definitivas e de 4.343 funcionários (15,6 %) por motivo de extinção da relação de emprego e por morte. Estas três causas representaram – 2,5 % do número de postos de trabalho face ao ano anterior. Contribuiu em especial para a quebra de 4,7 % alcançada a redução do número de contratos a termo no Ministério da Educação e Ciência (12.038).

Foi elaborado um estudo comparativo das remunerações praticadas nos setores público e privado, no âmbito da revisão da tabela salarial. Sobre o mesmo concluiu-se pela insuficiência de informação acerca da metodologia aplicada quanto: *i*) aos universos comparados, que não são equivalentes (289 empresas e 38.325 colaboradores — 1,3 % da população empregada por conta de outrem — em comparação com 544.362 trabalhadores do setor público); *ii*) à opção pela comparação com empresas do percentil 25 (volume de negócios de € 13 M e 30 colaboradores, que compara com uma média no setor público de 128 trabalhadores) as quais não se encontram identificadas quanto ao seu número, características, categorias profissionais e áreas de atividade; e *iii*) ao cálculo das remunerações no setor público para obter o respetivo valor sem considerar as reduções salariais, uma vez que os dados disponíveis sobre estas remunerações já incluem as reduções.

c) Setor Empresarial do Estado

A evolução dos gastos operacionais das empresas públicas não financeiras revelou uma tendência de decréscimo face a 2009 (€ 10.920 M em 2009 e € 6.931 M em 2012). Excluindo o setor da saúde, que apresentou um aumento de 2,2 %, no final do 4.º trimestre de 2012 registou-se um decréscimo de 14,4 % (€ 568 M) em relação ao período homólogo.

O *stock* da dívida, em termos agregados, registou um acréscimo de 2,6 % em 2012 face a 2011 (de € 30.291 M para € 31.083 M), com os setores dos transportes e de infraestruturas, responsáveis por 75 % da dívida total, a revelar um maior crescimento da sua dívida [de € 11.320 M para € 11.815 M e de € 10.747 M para € 11.500 M, respetivamente ([358])].

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

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

Foram apresentados dois relatórios de aplicação deste Plano, o primeiro divulgado em 15 de setembro de 2011 e o segundo em 29 de novembro de 2012, designado por "relatório de aplicação final", que apontou para a redução de estruturas de nível superior da administração direta e indireta, incluindo órgãos consultivos e outros organismos, em 40 % e de cargos dirigentes em 27 %.

Verificou-se que não foram definidos os critérios que presidiram à constituição do universo inicial do PREMAC [359 entidades ([359])], em particular no que toca a órgãos *consultivos* e *outros organismos*, nem assegurada a identificação de todas as estruturas na dependência dos ministérios, desconhecendo-se as razões da exclusão de um número significativo de entidades, comissões, órgãos consultivos e outras estruturas, com natureza idêntica a outras que vieram a ser consideradas.

Na determinação do universo inicial observou-se ainda que o procedimento de quantificação de dirigentes superiores e intermédios foi desajustado visto ter resultado do número de cargos previstos nas leis orgânicas (6.286) ([360]) e não dos efetivamente ocupados (5.464) ([361]), o que provocou uma sobreavaliação em 822 dirigentes, originando a meta de redução de 27 %. Face aos efetivamente ocupados, tal meta ficará no máximo em 19 %.

No âmbito da auditoria apuraram-se os seguintes resultados.

QUADRO 60

Resultados do PREMAC

Universo (corrigido[1]) – 334 entidades	31-12-2012	31-03-2013	Meta PREMAC
N.º de estruturas	14%	19%	40%
N.º de dirigentes	14%	14%	27%
N.º de trabalhadores (excluindo dirigentes)	4%	5%	n/a
Universo - 150 entidades da administração direta e indireta do Estado previstas no PREMAC (set./2013)			
N.º de entidades que apresentaram os mapas de pessoal		N.º de entidades com processos aprovados	
	101		48
Postos de trabalho propostos		Postos de trabalho aprovados	
	+ 1 102		+ 351

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

Fonte: SIOE/DGAEP.

Observou-se que a redução do número de estruturas e de dirigente se encontrava aquém das metas fixadas no PREMAC. Quanto aos mapas de postos de trabalho, encontravam-se ainda por fixar as estruturas de pessoal de 49 organismos; tendo em conta o aumento do número de postos de trabalho (1.102 propostos e 351 aprovados) face aos efetivamente existentes antes da implementação do PREMAC, os resultados evidenciados apontam para um aumento da despesa.

Concluiu-se que o PREMAC apenas foi aplicado a 16 % do universo da administração pública, num total de 2.084 estruturas e de 550.194 funcionários, incluindo dirigentes (7.152) e não abrangeu um conjunto de entidades nas áreas da justiça, educação, saúde, forças armadas e de segurança, que, à data de referência do universo inicial deste Plano, representava 1.801 estruturas, 1.538 dirigentes e 459.242 trabalhadores, encontrando-se em preparação ou em curso reestruturações para estes setores.

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

Continua por concluir a implementação efetiva do Plano e a apresentação dos resultados alcançados quanto ao impacto orçamental, que deveria ter sido um dos principais objetivos da sua execução, e à reorganização da estrutura do Estado, sem os quais não se poderá avaliar a real utilidade do PREMAC.

4.2 — Dívida não Financeira

4.2.1 — Objetivos e âmbito

Os dados que a seguir se apresentam são o resultado de uma ação de *"identificação dos principais credores do Estado, em 31 de dezembro de 2012, relativamente ao fornecimento de bens e serviços"*, que, à semelhança de anos anteriores, o Tribunal de Contas desenvolveu no âmbito dos trabalhos preparatórios do PCGE/2012. Pela sua natureza e por motivos de comparabilidade, o âmbito desta ação restringe-se às dívidas da administração central do Estado ([362]), excluindo assim a administração regional e a local bem como as dívidas do setor empresarial do Estado, com as exceções já mencionadas. Os credores considerados foram todas as entidades privadas (empresas ou particulares), as entidades das administrações local e regional e as entidades do setor público empresarial, com exceção das consideradas como devedoras. Estão também excluídas as dívidas entre serviços e organismos públicos.

A dívida considerada foi toda a *"dívida não financeira"*, definida como a *"dívida não decorrente do recurso ao crédito para obtenção de liquidez (através da emissão de títulos, empréstimos bancários, aberturas de crédito ou operações similares), nem de contratos de locação financeira"*, constituída até 31/12/2012, quer vencida até esta data, quer com vencimento em data posterior.

O apuramento dos valores a que se procede, bem como a sua comparação com os de 2011, deve ser entendido com as ressalvas que advêm de nem todas as entidades públicas devedoras terem enviado a informação, de os credores inquiridos serem apenas os com dívidas mais elevadas e de não ter sido realizada a confirmação dos dados fornecidos.

4.2.2 — Metodologia adotada

Para o ano económico de 2012 foram selecionadas como devedoras 395 entidades, às quais foi solicitado o reporte da informação referente às dívidas em 31/12/2012 e sua situação em 31/3/2013, através do preenchimento de um formulário (disponibilizado em suporte informático no sítio do Tribunal para *download*) com a informação, desagregada por credor, relativa à dívida, vencida e vincenda, de montante igual ou superior a € 5 m e com informação agregada sobre o total da dívida inferior a € 5 m por credor.

Foram selecionados 107 credores que, no procedimento relativo a 2011, reportaram créditos superiores a € 4 M, a quem também se solicitou que preenchessem um outro formulário (também disponibilizado em suporte informático no sítio do Tribunal) com a informação da dívida não financeira das entidades públicas abrangidas, vencida e vincenda, em 31/12/2012 e situação da mesma em 31/3/2013. Foram obtidas 85 respostas.

A validação dos dados consistiu na eliminação (nos formulários de devedores) de credores públicos e (nos formulários dos credores) de devedores não públicos e na atualização dos números de identificação fiscal dos devedores ou credores, designadamente aqueles que se encontram

extintos e a quem sucederam outras entidades. Não foram introduzidas quaisquer alterações nos valores da dívida reportados quer pelos credores, quer pelos devedores, sendo assim os dados processados da inteira responsabilidade destes.

Os dados assim obtidos e analisados, permitem, com as reservas decorrentes da metodologia utilizada, uma caracterização global da dívida não financeira em 31/12/2012.

4.2.3 — Identificação das entidades devedoras e caracterização das respetivas dívidas

Responderam 311 entidades devedoras ([363]). Destas, 115 (37 %) informaram que não tinham qualquer dívida, sendo que 84 entidades não remeteram o formulário. Considerando apenas dívidas superiores a € 5 m por credor, apura-se um total de dívida em 31/12/2012 de cerca de € 2.026,5 M ([364]), em que 51,7 % era dívida vencida e 48,3 % dívida vincenda, repartida por 5.937 credores.

QUADRO 61

Distribuição da dívida por áreas ministeriais

(em milhões de euros)

Ministério	Valor	%
Ministério dos Negócios Estrangeiros	0,1	0,0
Encargos Gerais do Estado	0,3	0,0
Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia	0,4	0,0
Ministério da Administração Interna	0,9	0,0
Presidência do Conselho de Ministros	2,2	0,1
Ministério da Solidariedade e da Segurança Social	3,7	0,2
Ministério da Justiça	9,1	0,5
Ministério da Defesa Nacional	21,3	1,1
Ministério das Finanças	21,6	1,1
Ministério da Educação e Ciência	36,5	1,8
Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território	44,5	2,2
Ministério da Economia e do Emprego	77,6	3,8
Ministério da Saúde	1 808,2	89,2
Total Geral	**2 026,5**	**100,0**

Por Ministério/Tutela, destaca-se o da Saúde, com 89,2 % do total da dívida. Ainda com algum relevo surgem os Ministérios da Economia e Emprego (3,8 %), da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (2,2 %), da Educação e Ciência (1,8 %), das Finanças e da Defesa Nacional (cada um com 1,1 %).

Em sede de contraditório, a Ministra da Agricultura e do Mar referiu que *"a dívida do ex-Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT) ascende, em 2012, a cerca de 44,5M€ e é representada maioritariamente pelas dívidas do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P. — IFAP (33,9M€) e do Gabinete de Planeamento e Políticas — GPP (6,5M€)*", salientando que a primeira se deve "*essencialmente ao Sistema Integrado de Proteção contra as Aleatoriedades Climáticas (SIPAC), mecanismo resultante de compromissos anteriores a 2011 e que será reformulado no âmbito do novo Quadro Comunitário de Apoio*", e a segunda "*ao não pagamento de contribuições internacionais na área do Ambiente do período 2007-2010 por parte do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional"* mas que em 2013 *"estas contribuições deixaram de ser reportadas como dívida em virtude de não evidenciarem um carácter obrigatório"*.

Também o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que em 31/12/2012 a dívida dos serviços do Ministério (à data Ministério da Solidariedade e Segurança Social) era de € 3,7 M, valor que é igual ao que consta do Quadro 61, e que tal dívida foi integralmente liquidada até 31/5/2013.

Segundo os resultados do inquérito, e comparativamente com 2011, verificou-se uma diminuição de € 1.159,9 M no total das dívidas superiores a € 5 m por credor, para o qual contribuíram particularmente as áreas da Saúde (€ – 1.157,5 M), Justiça (€ – 71,6 M), Finanças (€ – 16,9 M) e Administração Interna (€ – 11,2 M). A propósito, deve ter-se em conta que em 2012 ocorreu um programa de regularização de dívidas em atraso, cujos critérios de pagamento foram definidos pela RCM n.º 44/2012, publicada em 20 de abril. Os dados apontam ainda para uma nova e importante redução da dívida entre o final de 2012 e março de 2013. Com efeito, do total da dívida reportada a 31/12/2012, foram pagos € 823,7 M (40,6 %) até 31 de março de 2013, continuando por pagar nesta data cerca de € 1.202,8 M, dos quais 69,4 % de dívidas vencidas e 30,6 % de dívidas vincendas.

Em sentido contrário, verificaram-se aumentos nas áreas da Economia e Emprego (€ 68,9 M), da Educação e Ciência (€ 23,4 M) e da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (€ 13,2 M).

Da dívida existente no final de 2012, € 1.382,9 M (68,2 %) respeitam a entidades públicas empresariais, € 599,6 M (29,6 %) a fundos e serviços autónomos, € 40,5 M (2 %) a serviços integrados e € 3,5 M a fundações no âmbito do ensino superior.

O quadro a seguir discrimina as entidades públicas que apresentaram um montante de dívidas superior a € 5 M, compara com a situação em 31/12/2011 e mostra a dívida ainda não paga em 31/3/2013.

QUADRO 62

Entidades Públicas com maior volume de dívida 31 de dezembro de 2012

(em milhões de euros)

Entidade Devedora	Dívida total a 31/12/2011	Dívida total a 31/12/2012	Variação		Dívida total a 31/03/2013
			Valor	%	
Administração Regional de Saúde do Norte, I. P.	338,1	338,1	0,0	0,0	96,7
Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE.	295,8	216,0	-79,8	-27,0	196,0
Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE.	241,9	165,4	-76,4	-31,6	144,0
ARS de Lisboa e Vale do Tejo, I. P.	287,5	132,4	-155,1	-53,9	7,2
Centro Hospitalar de Setúbal, EPE.	88,7	95,8	7,1	8,0	88,1
Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, EPE	202,0	92,7	-109,3	-54,1	88,9
Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, EPE.	143,5	78,4	-65,1	-45,4	65,1
Centro Hospitalar de São João, EPE.	139,5	76,7	-62,7	-45,0	39,4
Centro Hospitalar do Porto, EPE.	112,5	56,3	-56,2	-49,9	35,7
Hospital Distrital de Santarém, EPE.	53,0	51,2	-1,8	-3,5	49,0

(em milhões de euros)

Entidade Devedora	Dívida total a 31/12/2011	Dívida total a 31/12/2012	Variação		Dívida total a 31/03/2013
			Valor	%	
Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE.	56,0	47,2	-8,8	-15,7	43,4
Centro Hospitalar do Baixo Vouga, EPE	44,3	46,2	1,9	4,3	43,5
Hospital de Garcia de Orta, EPE. - Almada	84,4	37,2	-47,2	-55,9	27,8
Centro Hospitalar Barreiro Montijo, EPE.	47,5	37,2	-10,3	-21,6	28,4
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE	43,4	36,7	-6,7	-15,5	33,6
ARS do Centro, I. P.	-	35,1	-	-	3,0
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P.	-	33,9	-	-	26,0
Metro do Porto, S.A.	-	28,8	-	-	18,2
Parque Escolar, EPE	-	27,2	-	-	4,1
Unidade Local de Saúde da Guarda, EPE.	54,5	26,8	-27,7	-50,8	21,6
Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE	-	23,1	-	-	0,7
IPO de Lisboa Francisco Gentil, EPE.	44,0	20,9	-23,0	-52,4	11,0
Direção-Geral do Tesouro e Finanças	-	20,8	-	-	0,0
Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE	-	17,6	-	-	11,6
Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, EPE	47,8	16,3	-31,5	-65,9	5,1
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, EPE.	45,4	15,9	-29,5	-65,0	10,3
Administração Regional de Saúde do Algarve, I. P.	1,5	15,2	13,6	891,4	0,1
IPO do Porto Francisco Gentil, EPE,	37,5	13,9	-23,5	-62,8	2,7
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, EPE	34,6	13,6	-21,0	-60,6	3,0
Instituto Nacional de Aviação Civil, I. P.	5,2	13,5	8,3	158,7	13,5
Unidade Local de Saúde do Alto Minho, EPE	28,1	12,2	-15,9	-56,7	0,3
Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento	5,6	11,0	5,4	96,3	3,4
Hospital Distrital da Figueira da Foz, EPE.	13,7	10,8	-2,8	-20,8	9,6
Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano, EPE	-	10,0	-	-	3,3
Centro Hospitalar Tondela-Viseu, EPE.	14,3	9,9	-4,4	-30,8	7,8
Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais	5,8	8,1	2,3	40,1	3,6
Administração Regional de Saúde do Alentejo, I. P.	22,0	7,5	-14,5	-66,1	0,2
Centro Hospitalar do Alto Ave, EPE	33,6	7,1	-26,5	-78,8	0,0
Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde, EPE.	10,9	6,9	-4,0	-36,6	6,3
Gabinete de Planeamento e Políticas - MAMAOT	-	6,5	-	-	6,5
Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, EPE	5,5	6,2	0,7	13,7	0,3
Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos	4,3	6,1	1,8	42,2	0,2
Centro Hospitalar de Leiria-Pombal, EPE.	7,7	6,0	-1,6	-21,4	0,4
Metropolitano de Lisboa, S.A.	-	5,9	-	-	4,7
Total		**1 969,3**			**1 187,8**

Este grupo de 45 entidades (23 % das 196 entidades que indicaram ter dívidas) apresenta dívidas no valor de € 1.969,3 M (95,6 % da dívida total), das quais ainda se encontravam por pagar, em 31 de março de 2013, € 1.187,8 M. Das entidades referidas e que reportaram informação relativa a 2011, salienta-se: *i*) 24 reduziram, em conjunto, em € 905,6 M o montante da dívida em relação ao final de 2011; *ii*) os aumentos verificados nas dívidas da Administração Regional de Saúde do Algarve, do Instituto Nacional de Aviação Civil, e dos Centros Hospitalares de Setúbal e da Cova da Beira. Nota-se ainda que passaram a constar da lista dos maiores devedores algumas EPR, como o Metro do Porto, a Parque Escolar, a REFER e o Metropolitano de Lisboa, empresas que, no seu conjunto, reportaram uma dívida de € 84,9 M.

QUADRO 63

Credores do Estado em 31 de dezembro de 2012 por montantes de dívida

(em milhões de euros)

Credores		Total			
Classes / Montante		N.º	%	Valor	%
	< 0	12	0,2	-0,37	0
≥ 0	< 10 000	1 169	19,7	7,27	0,4
≥ 10 000	≤ 100 000	2 924	49,3	109,20	5,4
> 100 000	≤ 1 000 000	1 584	26,7	400,07	19,7
> 1 000 000	≤ 4 000 000	171	2,9	321,21	15,9
> 4 000 000	≤ 10 000 000	33	0,6	224,31	11,1
> 10 000 000	≤ 50 000 000	40	0,7	709,91	35,0
> 50 000 000		4	0,1	254,87	12,6
Total		**5 937**	**100**	**2 026,48**	**100**

Como o quadro antecedente mostra, € 1.189,1 M, ou seja 58,7 % do total da dívida identificada pelas entidades públicas devedoras em 31 de dezembro de 2012, era detida por apenas 77 credores (1,4 %) cada um com créditos sobre o Estado superiores a € 4 M.

4.2.4 — Cruzamento de dados

O total dos créditos reportados pelos credores circularizados foi de € 1.561,5 M.

Deste montante foi possível efetuar o cruzamento de cerca de € 979,8 M com a correspondente dívida indicada pelos devedores, que foi de € 830,9 M, apurando-se uma divergência de € 148,9 M, ou seja, um desvio de 15,2 %, mas que engloba diferenças significativas, para mais e para menos. Por isso, os valores são aqui apresentados com as reservas também decorrentes desta falta de conciliação (o total declarado pelas entidades credoras é superior ao indicado pelas entidades devedoras). Os valores dos créditos coincidentes com as dívidas são apenas de € 45,6 M (5,5 % das dívidas reportadas pelos devedores e 4,6 % dos créditos indicados pelos credores). Aliás, apenas 31,4 % da dívida reportada pelos credores se situa numa margem de erro inferior a 10 %.

QUADRO 64

Entidades a quem o Estado devia em 31 de dezembro de 2012

Montantes superiores a € 10 M por fornecimento de bens e serviços

CREDOR
ABB VIE, LDA
ABBOTT LABORATORIOS, LDA
AMGEN – BIO FARMACEUTICA, LDA
ANA AEROPORTOS DE PORTUGAL SA
B BRAUN MEDICAL LDA
BANCO ESPÍRITO SANTO, SA
POPULAR FACTORING, SA
BANCO SANTANDER PORTUGAL SA
BAXTER MÉDICO-FARMACÊUTICA, LDA
BAYER PORTUGAL, SA
BIOGEN – IDEC PORTUGAL, LDA
BNP PARIBAS FACTOR - INSTITUIÇÃO FINANCEIRA DE CRÉDITO, SA
BRISTOL – MYERS SQUIBB FARMACEUTICA PORTUGUESA SA
CAIXA LEASING E FACTORING IFIC SA
CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS, SA
MEDICINÁLIA CORMÉDICA – COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS MEDICO HOSPITALARES LDA
COVIDIEN PORTUGAL – PRODUTOS DE SAÚDE, SOCIEDADE UNIPESSOAL, LDA
FINANFARMA – SOCIEDADE DE FACTORING, SA
FRESENIUS KABI PHARMA PORTUGAL, LDA
GILEAD SCIENCES, LDA
GRIFOLS PORTUGAL-PRODUTOS FARMACÊUTICOS E HOSPITALARES,LDA
IMPÉRIO – BONANÇA, COMPANHIA DE SEGUROS, SA
IZASA PORTUGAL-DISTRIBUIÇÕES TÉCNICAS, LDA
JANSEN – CILAG FARMACEUTICA LDA
JOHNSON & JOHNSON, LDA
LABORATÓRIOS PFIZER, LDA
LABESFAL – LABORATÓRIOS ALMIRO S.A
MEDTRONIC PORTUGAL, LDA
MERCK SHARP & DHOME LDA
NEPROCARE PORTUGAL, SA
NORMETRO – AGRUPAMENTO DO METROPOLITANO DO PORTO, ACE
NOVARTIS FARMA – PRODUTOS FARMACEUTICOS SA
OCTAPHARMA – PRODUTOS FARMACÊUTICOS, LDA
ROCHE, SISTEMAS DE DIAGNÓSTICOS, SOCIEDADE UNIPESSOAL, LDA
ROCHE FARMACEUTICA QUIMICA, LDA
SERVIÇO DE UTILIZAÇÃO COMUM DOS HOSPITAIS
SANOFI – AVENTIS PRODUTOS FARMACÊUTICOS, LDA
SATA INTERNACIONAL, SA
SCHERING – PLOUGH FARMA, LDA
SIEMENS HEALTHC.DIAGNOSTICS, LDA
ST JUDE MEDICAL (PORTUGAL) – DISTRIBUIÇÃO DE PRODUTOS MÉDICOS, LDA
VIIV HEALTHCARE, UNIPESSOAL, LDA

A lista dos maiores credores volta, em 2012, a ser constituída essencialmente por empresas do setor médico/farmacêutico e por instituições financeiras (em grande parte por via do *factoring*).

Sobre este ponto o Ministro da Saúde salientou que "*o valor global da dívida total dos organismos do Ministério da Saúde e das entidades públicas empresariais da saúde, com referência a 31 de dezembro de 2012, referido pelo Tribunal de Contas não difere significativamente da informação apurada pelos serviços da ACSS*" apesar de os dados relativos ao valor da dívida total indicada para cada entidade constante do Quadro 62, bem como ao elenco de entidades fornecedoras constantes do Quadro 64 não terem correspondência com os dados fornecidos internamente pela ACSS. Refere ainda que a divergência *"pode porventura ser explicada pela diversa metodologia utilizada, o que não permite comparar os dados na sua integralidade"*.

4.2.5 — Nota final

Atentas as reservas formuladas, resultantes de nem todas as entidades públicas terem respondido ao inquérito, da metodologia usada e das divergências entre a informação fornecida por devedores e por credores, o montante de € 2.026,5 M, reportado pelas entidades públicas devedoras, não representa a totalidade das dívidas não financeiras do Estado em 31/12/2012.

Sobre o presente ponto foram também ouvidos os Ministros de Estado e das Finanças, do Ambiente e do Ordenamento do Território e Energia, da Economia e da Educação e Ciência, que não apresentaram quaisquer comentários.

5 — Fluxos Financeiros com a União Europeia

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas deve apreciar os fluxos financeiros com a União Europeia (UE), bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos ([365]).

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 comunitários no âmbito do QREN, da garantia agrícola, dos programas de desenvolvimento rural e das pescas e de outros instrumentos.

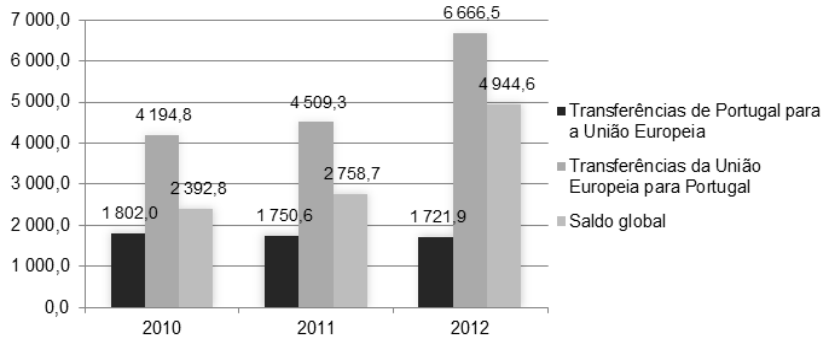
5.1 — Saldo global

A informação agregada que consta da CGE/2012 (Volume I — Quadro 85) pode ser representada da seguinte forma:

GRÁFICO 13

Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia — 2010 a 2012

(em milhões de euros)



Fonte: CGE/2012.

Analisando a evolução do "Saldo global" face ao ano anterior, observa-se o seu aumento em € 2.185,9 M ([366]) (+79,2 %) devido, em grande parte, ao comportamento das transferências provenientes da União Europeia (+47,8 %).

5.2 — Fluxos financeiros para a União Europeia

Os valores constantes do Quadro 85 da CGE respeitantes aos fluxos financeiros para a UE foram confrontados com a informação obtida junto da Direção-Geral do Orçamento (DGO) e com os mapas de execução orçamental.

O referido Quadro apresenta os valores que se relacionam com a contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da UE, incluindo fluxos líquidos (direitos aduaneiros e agrícolas, deduzidos da retenção a título de despesas de cobrança desses direitos) e valores negativos (correções da UE a montantes disponibilizados por Portugal). Não existe, portanto, uma total coincidência entre a informação constante desse Quadro e os mapas relativos à execução orçamental, em virtude de a execução do Orçamento dever respeitar o princípio da não compensação.

Apurou-se que a contribuição líquida de Portugal para o financiamento do orçamento da UE, em 2012, ascendeu a cerca de € 1.735,6 M, valor divergente do constante do referido Quadro 85 em € 13,7 M.

Esta diferença deve-se, por um lado, ao facto de o montante de cerca de € 14,0 M, restituído em janeiro e utilizado num pagamento de abril, ter sido deduzido no item "Recursos próprios RNB" e igualmente considerado na rubrica "Restituições e reembolsos", estando, assim, duplamente deduzido; e por outro, à circunstância de não estarem contempladas várias correções em "Restituições e reembolsos" no montante de € 0,2 M de recursos próprios tradicionais.

QUADRO 65

Transferências para a União Europeia em 2012 — Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (3)=(1)-(2)
Transferências de Portugal para a UE	**(*) 1 721,9**	**1 735,6**	**-13,7**
Direitos aduaneiros e agrícolas (a)	124,8	124,8	0,0
Recursos próprios IVA	235,3	235,3	0,0
Recursos próprios RNB	1 260,1	1 274,1	-14,0
Compensação ao Reino Unido	85,4	85,4	0,0
Redução do RNB da Suécia e Holanda	10,6	10,6	0,0

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (3)=(1)-(2)
Diversos (b)	23,9	23,9	0,0
Restituições e reembolsos (c)	-18,2	-18,4	0,2

(*) O Quadro 85 publicado no Volume I da CGE indica incorretamente o valor € 1.722,0 M.

(a) Inclui as quotizações sobre o açúcar e isoglucose.

(b) Inclui outros encargos e juros.

(c) Correções a pagamentos efetuados no ano e em anos anteriores.

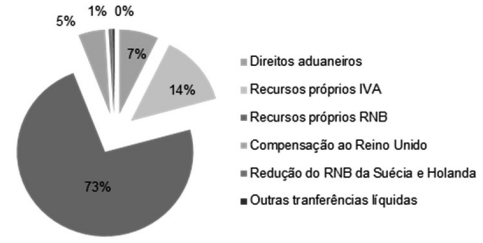
Fonte: DGO e dados apurados em auditoria.

Realça-se que o Estado Português, em 2012, pagou cerca de € 23,9 M de juros, sendo € 13,6 M resultantes do não pagamento nas datas indicadas e € 10,3 M referentes a processos em contencioso.

O montante total apurado em 2012, de € 1.735,6 M, corresponde a um decréscimo percentual de 1,2 % face a 2011 (€ 1.757,1 M), equivalente a uma redução de € 21,5 M, devida, no essencial, à diminuição dos "Recursos próprios IVA", parcialmente compensada pelo aumento dos "Recursos próprios RNB".

GRÁFICO 14

Peso das transferências de Portugal para a UE em 2012



Fonte: DGO.

Observa-se, em termos globais, que as transferências efetuadas assentaram maioritariamente nos recursos próprios RNB, os quais representam 73 % da verba total transferida, contra 69,7 % no ano anterior. Estes recursos tiveram um incremento de € 49,7 M em 2012 face a 2011, por ter sido pago o montante de € 102,4 M que permanecia em dívida desde 2010, conforme mencionado no Parecer do ano anterior.

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

♦ A incorreta classificação de um montante como recursos próprios tradicionais não cobrados, uma vez que respeitava a juros, por a DGO não ter criado atempadamente a rubrica orçamental para fazer face a estes encargos.

Sobre esta observação, a DGO, na sua resposta, nada refere.

♦ Não observância das normas de contabilidade pública no registo de duas reposições. Assim, um valor respeitante ao ano anterior foi indevidamente deduzido à despesa orçamental e um outro, respeitante ao ano e que deveria ter sido deduzido à despesa de 2012, não o foi.

A DGO, no âmbito do contraditório, refere que irá corrigir a situação já em 2013.

♦ À semelhança do ano anterior, continuou a não ser utilizado um critério uniforme na contabilização dos "Recursos próprios tradicionais", estando a receita e a despesa orçamental de 2012 subavaliadas em € 2,2 M. Tal continuou a ocorrer em relação aos "Recursos próprios tradicionais não cobrados", decorrentes de processos em contencioso, em que os valores retidos a título de despesas de cobrança não foram contabilizados como receita orçamental, como é procedimento comum, tendo sido abatidos à correspondente despesa, contrariando assim o princípio da não compensação.

♦ Também não foi observado o princípio da não compensação relativamente às correções adicionais de anos anteriores, de "Recursos próprios IVA" e de "Recursos próprios RNB", ao contrário do que se verificou em relação à "Compensação ao Reino Unido", estando a receita e a despesa orçamental de 2012 subavaliadas em cerca de € 1,1 M.

Relativamente às duas últimas observações, a DGO refere ter tomado *"em consideração o valor consolidado e calculado pela CE, tendo cumprido o pagamento no prazo legal estipulado, sem qualquer penalização de eventuais juros de mora"*. A resposta, para além de não corresponder ao verificado, uma vez que os valores indicados pela CE nem sempre foram consolidados, não tem aderência à observação formulada, a qual não fazia referência a qualquer pagamento de juros de mora. Em suma, não se pronuncia sobre o incumprimento do princípio da não compensação.

5.3 — Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

5.3.1 — Reflexo das transferências da União Europeia na CGE

Os elementos constantes da CGE respeitantes aos fluxos financeiros provenientes da UE foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação/Pagamento dos fundos comunitários ([367]) e com os elementos de suporte da DGO e do IGCP ([368]). Foi também considerada a informação obtida junto de beneficiários diretos de apoios no âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária ([369]).

Quanto aos valores indicados no Quadro 85 do Volume I da CGE, verifica-se que, de uma forma geral, existe correspondência entre os montantes nele indicados e os valores obtidos junto das Autoridades de Certificação/Pagamento dos fundos comunitários, com exceção do item "Diversos".

QUADRO 66

Transferências da União Europeia — Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (valor) (3)=(1)-(2)
Transferências da União Europeia para Portugal	**6 666,5**	**6 707,9**	**-41,4**
FEOGA-Garantia/FEAGA	767,6	773,6	-6,0
FEDER	3 131,0	3 130,7	0,3
FSE	1 215,6	1 215,5	0,1
FEOGA-Orientação	0,0	0,0	0,0
FEADER	677,9	677,9	0,0
Fundo de Coesão	762,0	762,0	0,0
IFOP/FEP	28,2	28,2	0,0
Outras ações	6,5	0,0	6,5
Diversos	77,7	120,0	-42,3

A diferença registada no item "FEOGA-Garantia/FEAGA" encontra-se justificada pois deveu-se a várias transferências deste Fundo que foram integradas pela DGO no item "Outras ações", com particular relevo para as transferências do FEAGA — Medidas Veterinárias (€ 5,9 M). É, aliás, de registar negativamente a inclusão no Quadro 85 de duas parcelas residuais de conteúdos conceptualmente sobrepostos ("Diversos" e "Outras ações").

É em relação ao item "Diversos", cuja fonte de informação principal, para além do IGCP ([370]), foi a prestada por diversos organismos públicos à DGO, que se apuraram várias divergências, não estando refletidas naquele quadro da CGE transferências recebidas por várias entidades das administrações públicas. A diferença apurada cifrou-se em € 42,3 M, verificando-se que não existe coincidência entre o conteúdo do Quadro 85 e os dados obtidos sobre os fluxos financeiros da UE para Portugal em 2012. Para acautelar eventuais duplas contabilizações com os totais obtidos diretamente dos beneficiários, a DGO, segundo referiu no exercício do contraditório, não incluiu no item "Diversos" do Quadro 85 € 37,2 M contabilizados pelo IGCP e relativos ao Agência Nacional do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (ANPALV) ([371]). Esta situação demonstra que estes fluxos financeiros estão apenas refletidos parcialmente na CGE, devendo a DGO aprofundar a análise desta matéria no sentido de obter valores consolidados que permitam a sua correta contabilização.

Assim, à semelhança do referido em Pareceres anteriores, a CGE de 2012 não evidencia todos os fundos recebidos da UE no ano. Contribui para este resultado o facto de a maioria das verbas transferidas no âmbito dos Programas de Ação de Iniciativa Comunitária e de linhas orçamentais comunitárias diversas ter sido depositada em várias instituições bancárias, mesmo no caso de beneficiários que se integram na administração central ou são empresas públicas não financeiras.

De acordo com as normas em vigor, toda a movimentação de fundos destas entidades devia ser efetuada através do IGCP, não assegurando a situação descrita o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria que, nestes casos, se encontra dependente das coordenadas bancárias fornecidas às instâncias comunitárias pelos serviços públicos beneficiários.

No exercício do contraditório, a DGO alegou que:

"No âmbito da Conta Geral do Estado de 2012, a DGO tomou as diligências necessárias junto de cada organismo no sentido de apurar os valores corretos de fluxos recebidos por estes, diretamente da União Europeia"

Não obstante o referido, a informação recolhida pela DGO continua a ser limitada a um reduzido número de entidades.

Assim, apesar da introdução do dever de informação à DGO dos montantes recebidos diretamente da UE pelas entidades sujeitas à disciplina orçamental ([372]), este dever não foi ainda cumprido por várias delas, pelo que se revela necessária a promoção do respetivo cumprimento junto das referidas entidades.

Relativamente aos mapas orçamentais e elementos informativos da CGE/2012, da sua análise observa-se que incluem informação detalhada sobre fundos comunitários por fonte de financiamento no Mapa 22 — "Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados", no Mapa 53 — "Investimento — Resumo por Fontes de Financiamento" e no Mapa "Elementos informativos sobre os programas orçamentais", sendo apenas este último mapa que, apesar de não dispor de informação agregada, permite obter totais globais que facultam a comparação com os dados apurados sobre a execução dos fundos comunitários.

Ora, para a evidência do financiamento comunitário da execução orçamental a informação residente no Mapa "Elementos informativos sobre os programas orçamentais" deve ser, à semelhança da informação constante do Mapa 53, agregada por fonte de financiamento.

Os dados da execução orçamental constantes do Mapa "Elementos informativos sobre os programas orçamentais" permitem também a comparação com os fornecidos pelas Autoridades de Certificação/Pagamento, apesar de neste caso a informação respeitar a despesa validada e não a pagamentos efetivos.

Pela análise comparativa referida evidenciam-se divergências vultuosas, na generalidade dos fundos (€ 1.247,3 M no FEDER, e superiores a € 600 M no FSE, Fundo de Coesão e FEAGA), 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 em extra orçamental ([373]), ou podem representar uma incorreta utilização da classificação económica na movimentação deste tipo de fundos, sendo necessário para o correto apuramento desta situação a existência na CGE de informação sobre o volume de operações extra orçamentais registadas pelos serviços.

Revela-se, assim, necessário que, no domínio dos fundos comunitários, a CGE inclua informação sobre o registo da receita e despesa extra orçamental pelas entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental, dado o relevo desta informação para a análise da execução orçamental dos fundos comunitários.

5.3.2 — Fluxos relativos ao Período de Programação 2007-2013

5.3.2.1 — Execução do QREN

Neste âmbito estava programada para o ano de 2012 despesa comunitária no valor de € 3.140,8 M, dos quais € 1.622,6 M do FEDER, € 1.063,8 M do FSE e € 454,4 M do FC. Tendo em conta o montante de despesa comunitária ([374]) atingido em 2012 de € 4.547,3 M, registou-se uma taxa de execução anual de 144,8 %, superior à observada em 2011 (101,7 %).

Face ao valor total da despesa pública executada em 2012 (€ 5.008,2 M), o cofinanciamento comunitário representou 90,8 %, contra 78,6 % em 2011.

A referida taxa do financiamento comunitário é influenciada pelo valor da execução do Fundo de Coesão, o qual, de acordo com os dados fornecidos pelo IFDR, é superior ao montante da execução da despesa pública, pelo que se questionou o Instituto sobre esta matéria.

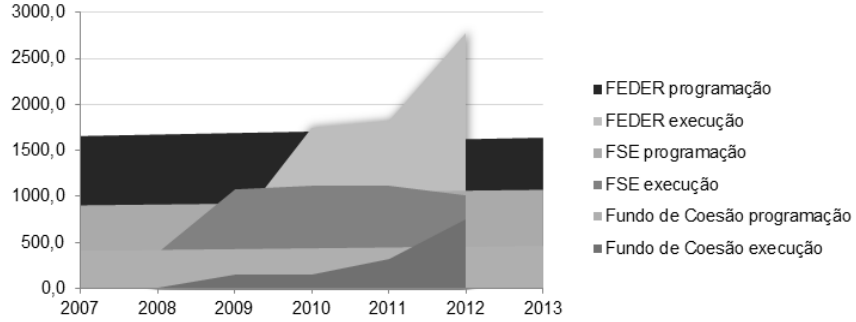
No exercício do contraditório, o IFDR esclareceu que esse facto se deveu essencialmente à deliberação da CMC do QREN de *"[...] aumentar de forma generalizada a taxa de cofinanciamento para 85 % para os projetos Fundo de Coesão ainda não encerrados e promovidos por entidades que consolidam para efeitos de contabilidade nacional"* com *"efeitos retroativos sobre toda a despesa"*.

As transferências oriundas da UE no ano de 2012 totalizaram € 4.584,4 M, devido sobretudo aos reembolsos de FEDER (€ 2.738,5 M) e de FSE (€ 1.110,2 M) para os respetivos PO, fruto dos bons níveis de execução registados.

GRÁFICO 15

Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31 de dezembro de 2012

(em milhões de euros)



Fonte: IFDR e IGFSE – Informação disponibilizada em julho de 2013. Relativamente à programação, regista-se divergência face à informação do ano anterior, em virtude das reprogramações ocorridas nos vários PO.

Em termos absolutos a despesa pública acumulada validada no âmbito do QREN ascendeu a € 15.721,1 M. Deste valor € 12.511,8 M respeitam a financiamento comunitário, representando taxas de execução ([375]) de 60,6 % para a despesa pública e de 58,4 % para a despesa comunitária.

O FSE foi o que mais contribuiu para este grau de execução financeira da despesa comunitária, com uma taxa de execução de 68,6 %, em virtude dos bons níveis de execução dos PO por si financiados, nomeadamente do POPH. Já em relação ao FEDER e ao Fundo de Coesão, as taxas situaram-se em 55,7 % e 45,6 %, respetivamente.

Na execução do QREN evidenciam-se os três PO Temáticos ([376]) que foram responsáveis por 67,5 % da execução comunitária ([377]), destacando-se o POPH com a melhor taxa de execução acumulada (68,5 %). O conjunto dos PO financiados pelo FEDER e pelo FC apresentaram em 2012 taxas de execução superiores a 100 % (124,7 % e 165,8 %, respetivamente), estando a ser recuperadas execuções inferiores registadas sobretudo no período 2007-2009 mas que, no caso do Fundo de Coesão, se prolongaram até 2011, ano em que apenas foram executadas 73,8 % das verbas disponíveis para aquele ano. O FSE registou em 2012 uma taxa de execução de 95,5 %.

5.3.2.2 — Execução dos Programas Operacionais financiados pelo FEADER e FEP

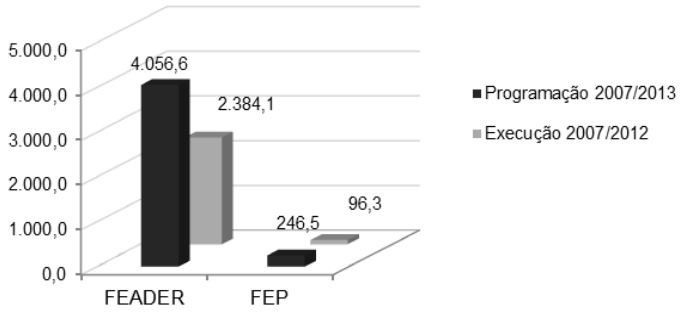
Os quatro programas operacionais cofinanciados pelo FEADER receberam em 2012 da UE um total de € 677,9 M. O montante mais significativo destinou-se ao PRODER (€ 600,6 M), sendo os restantes montantes muito inferiores (€ 48,4 M transferidos para o PRORURAL e € 26,7 M para o PRODERAM). O PRRN foi destinatário de € 2,1 M. No mesmo período foi registada a entrada de € 28,2 M com destino ao PROMAR, no âmbito do FEP.

Estes programas operacionais atingiram em 2012 níveis de execução superiores ao montante anual previsto, tendo o PRRN conseguido mesmo uma taxa de execução da despesa comunitária de 198,9 % (€ 3,4 M), recuperando dos baixos valores de execução registados nos anos anteriores. No mesmo período verificaram-se taxas de execução de 101,7 % (€ 45,2 M) no PRORURAL, 114,1 % (€ 586,7 M) no PRODER e 104,9 % (€ 27,5 M) no PRODERAM. O PROMAR registou uma taxa de execução anual de 66,9 % (€ 24,3 M), não conseguindo executar as verbas disponíveis para o ano.

GRÁFICO 16

Programação e execução acumulada do FEADER e do FEP, em 31 de dezembro de 2012

(em milhões de euros)



Fonte: IFAP – Informação disponibilizada em julho de 2013.

A taxa de execução atingida no FEADER (58,8 %) significou alguma recuperação de atrasos anteriores. Porém a taxa de execução do FEP (39,1 %) que financia exclusivamente o PROMAR, significa que este PO está a sobrecarregar os exercícios futuros e a comprometer a utilização integral dos recursos comunitários postos à disposição de Portugal ([378]).

Efetivamente, quanto à perda de recursos comunitários ([379]), apenas o PROMAR não conseguiu apresentar pedidos de reembolso em montante suficiente para executar a totalidade da autorização orçamental comunitária para 2010, tendo ficado sujeita a anulação automática uma verba de € 3.544.532,48. Nos dois anos anteriores foi o PRRN a sofrer essa anulação.

5.3.3 — Outros fluxos

Os fluxos financeiros oriundos da UE, no âmbito do FEAGA, ascenderam, em 2012, a € 773,5 M, dos quais € 751,6 M para os mercados agrícolas, € 16,1 M para a gestão centralizada das pescas, € 5,9 M para as medidas veterinárias. A execução financeira do ano registou pagamentos no montante de € 842,1 M, tendo ocorrido, porém, no mesmo período, devoluções no valor de € 24,9 M.

Dos dados disponíveis sobre a campanha de 2012 destacam-se os pagamentos relativos às Ajudas Diretas Dissociadas (€ 499,5 M), a Outras Ajudas Diretas (€ 222,8 M) e aos Produtos do Setor Vitivinícola (€ 59,9 M).

No âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária, em 2012, foram identificados € 83,8 M de transferências neste domínio, dos quais apenas foi possível relacionar como tendo passado pela tesouraria do Estado € 41,4 M relativos ao Programa Aprendizagem ao Longo da Vida e aos fundos FER, FFE e FI.

Sendo certo que a DGO já encetou procedimentos com vista à recolha de informação neste domínio, é necessário que a respetiva implementação permita a obtenção de informação global sobre todos os fluxos comunitários anualmente transferidos pela UE para Portugal e que essa informação conste da CGE.

Após o final da execução de todos os PO do QCA III, são ainda relevantes as transferências a realizar pela UE relativas a este período de programação, tanto relativamente aos 5 % finais da comparticipação, a serem transferidos após a aprovação do relatório final, como ainda relativamente a alguns pedidos de reembolso. Em 2012 registaram-se transferências de € 352,8 M do FEDER e de € 105,3 M do FSE.

Em 2012 foram ainda recebidos € 26,3 M para projetos do Fundo de Coesão II e pela tesouraria do Estado transitaram também € 60,6 M, oriundos de dotações comunitárias diversas, classificados como "Diversos" pelo IGCP e que integram a rubrica igualmente designada "Diversos" do Quadro 85 do Relatório da CGE, conjuntamente com € 17,0 M que foram objeto de comunicação à DGO por várias entidades ([380]).

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

Examinam-se neste capítulo os fluxos financeiros da administração central com o setor público empresarial (SPE) ([381]), quer os diretamente identificados na CGE através da classificação económica que especifica o setor, quer os englobados em classificações económicas em que essa especificação não existe mas sobre os quais se dispõe de informação resultante de ações de controlo efetuadas e de solicitações a diversas entidades processadoras.

O classificador económico das receitas e das despesas ([382]) não distingue as sociedades financeiras públicas das privadas, o que não é coerente, uma vez que essa distinção é feita relativamente às sociedades não financeiras. Do lado das receitas, nos *ativos financeiros*, o classificador também não distingue as que provêm do SPE. Estas lacunas não permitem uma análise detalhada dos valores constantes na CGE e dificultam muito o cumprimento pelo Tribunal de Contas do disposto na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

De novo, na Proposta de LOE/2012 (n.º 27/XII), não foram incluídos elementos informativos sobre as *"transferências orçamentais para as empresas públicas"*, contrariando o disposto na LEO ([383]), o que não permite avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

Em 2012, os fluxos financeiros entre o OE e o SPE foram os que se sintetizam no quadro seguinte:

QUADRO 67

Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE

(em milhões de euros)

Subsectores	Receitas provenientes do SPE	Despesas destinadas ao SPE	Saldo
Serviços integrados, dos quais:	**1 136**	**5 700**	**-4 564**
- Contrato de concessão da ANA	800	-	800
- Juros de empresas públicas reclassificadas (EPR)	205	-	-
- Empréstimos a médio e longo prazos (a EPR)	1	3 781	-3 780
- Títulos e ações (capitalização da CGD)	-	1 650	-1 650
Serviços e fundos autónomos	**5**	**130**	**-125**
Total	**1 141**	**5 830**	**-4 689**

Fonte: CGE/2012 e serviços processadores.

Desses fluxos resultou um saldo global desfavorável para a administração direta do Estado de € 4.689 M (inferior ao verificado em 2011, que havia sido de € 6.502 M) e que se deveu sobretudo à concessão de empréstimos a médio e longo prazos que atingiram € 3.781 M e explicam 80,6 % do saldo.

6.1 — Fluxos financeiros para o SPE

A CGE evidencia como fluxos para entidades do SPE despesas classificadas em *transferências correntes*, *subsídios*, *transferências de capital* e *ativos financeiros*, nas seguintes rubricas de classificação económica:

QUADRO 68

Fluxos financeiros para o SPE

(em milhões de euros)

Classificação das despesas	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
Despesas correntes	**174**	**48**	**222**	**3,8**
Transferências correntes	**0**	**47**	**47**	**0,8**
Sociedades (*) não financeiras/Públicas	0	47	47	0,8
Sociedades financeiras / Bancos e outras instituições financeiras (**)	-	-	-	-
Sociedades financeiras / Companhias de seguros e fundos de pensões (**)	-	-	-	-

(em milhões de euros)

Classificação das despesas	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
Subsídios	**174**	**1**	**175**	**3,0**
Sociedades (*) não financeiras/Públicas	130	1	131	2,2
Sociedades financeiras / Bancos e outras instituições financeiras (**)	45	-	45	0,8
Despesas de capital	**5 526**	**82**	**5 608**	**96,2**
Transferências de capital	**17**	**79**	**96**	**1,6**
Sociedades (*) não financeiras / Públicas	7	79	86	1,5
Sociedades financeiras (**)	10	-	10	0,2
Ativos financeiros	**5 509**	**3**	**5 512**	**94,5**
Títulos a medio e longo prazos / Sociedades financeiras - Bancos e outras instituições financeiras (**) (CGD)	900	-	900	15,4
Empréstimos a médio e longo prazo / Sociedades (*) não financeiras/Públicas	-	3	3	0,1
Empréstimos a medio e longo prazos / Administração central/ SFA (EPR)	3 781	-	3 781	64,9
Ações e outras participações/Sociedades (*) não financeiras / Públicas	12	-	12	0,2
Ações e outras participações/Sociedades financeiras / Bancos e outras instituições financeiras (**) (CGD)	750	-	750	12,9
Unidades de participação/Sociedades (*) não financeiras / Públicas	21	-	21	0,4
Outros ativos financeiros/Sociedades (*) não financeiras / Públicas	45	-	45	0,8
Total	**5 700**	**130**	**5 830**	**100,0**
(%)	97,8	2,2	100,0	

(*) Sociedades e quase sociedades.

(**) Valores apurados junto dos respetivos serviços processadores, tendo-se excluído do total da rubrica as importâncias não referentes ao SPE.

Fonte: CGE/2012 e serviços processadores.

O total dos fluxos destinados ao SPE (incluindo EPR) evidenciados na CGE é de € 5.830 M provenientes: dos serviços integrados 97,8 % (€ 5.700 M), e dos serviços e fundos autónomos 2,2 % (€ 130 M).

As principais operações respeitam a *ativos financeiros*: € 5.512 M (94,5 %). Nestes, *os empréstimos a médio e longo prazo* foram concedidos, no subsetor dos serviços integrados ([384]) (€ 3.781 M), a: Parvalorem e Parups (€ 1.033 M), Estradas de Portugal (€ 881 M), REFER (€ 800 M), Metropolitano de Lisboa (€ 649 M), Metro do Porto (€ 309 M), Parque Escolar (€ 90 M), e Vianapolis (€ 20 M); e no subsetor dos SFA ([385]) (€ 3 M), a: Investimentos Habitacionais da Madeira (€ 2,8 M) e Viseu Novo (€ 0,05 M). Respeitam à capitalização da CGD as *ações e outras participações/bancos e outras instituições financeiras* (€ 750 M, através de aumento de capital) e os *títulos a médio e longo prazo/ bancos e outras instituições financeiras* (€ 900 M, através de instrumentos de capital contingente), perfazendo € 1.650 M.

Seguem-se, segundo a ordem de grandeza, os *subsídios a empresas públicas não financeiras* que ascenderam a € 131 M, conforme se discrimina no quadro seguinte:

QUADRO 69

Subsídios a entidades não financeiras do SPE

(em milhões de euros)

Entidade beneficiária	Valor	%
Serviços Integrados	**129,5**	**98,9**
1 - Indemnizações Compensatórias (a)	**128,1**	**97,8**
Sector dos Transportes	**103,0**	**78,6**
CARRIS	23,8	18,2
S.T.C.P.	12,2	9,3
C.P.	39,1	29,9
SATA INTERNACIONAL	11,5	8,8
SATA AIR AÇORES	2,0	1,5
TAP	6,2	4,8
SOFLUSA	1,7	1,3
TRANSTEJO	6,4	4,9
Comunicação Social	**19,1**	**14,6**
LUSA	19,1	14,6
Espetáculos Culturais	**3,3**	**2,5**
Teatro Nacional D. Maria II, EPE	3,3	2,5
INCM - Imprensa Nacional Casa da Moeda, SA	**2,7**	**2,0**
2 - Outros Subsídios (CTT - Correios de Portugal) (b)	**1,5**	**1,1**
Serviços e Fundos Autónomos (IEFP - Pagamentos a diversas entidades)	1,4	1,1
Total	**130,9**	**100,0**

(a) Verbas atribuídas pela RCM n.º 53/2012, de 20 de junho e processadas por conta do Cap. 60 – Despesas Excecionais do Ministério das Finanças.

(b) Valor contabilizado no Cap. 02/Div.08 – Gabinete para os Meios da Comunicação Social da Presidência do Conselho de Ministros.

Fonte: CGE/2012 e serviços processadores.

O quadro evidencia ainda que:

♦ 98,9 % (€ 130 M) destes subsídios foram concedidos pelo subsetor dos serviços integrados e apenas 1,1 % pelo dos serviços e fundos autónomos (IEFP);
♦ As indemnizações compensatórias ([386]) (€ 128 M) representaram 97,8 % dos subsídios concedidos;
♦ 78,6 % destas indemnizações (€ 103 M) foram pagas a empresas públicas do setor dos transportes (rodoviário, ferroviário, marítimo e fluvial, e aéreo); € 19 M (14,6 %) à comunicação social (LUSA); e € 3 M (2,5 %) à empresa pública de espetáculos culturais TNDM.

Foram ainda pagos subsídios pelo Gabinete para os Meios de Comunicação Social (€ 2 M) aos CTT-Correios de Portugal ([387]) e pelo IEFP (€ 1 M) a diversas entidades públicas.

Quanto aos *subsídios pagos a sociedades financeiras*, a CGE contabiliza o montante de € 94 M. Pelas razões já indicadas (o classificador económico da despesa não distingue entre sociedades financeiras públicas e sociedades financeiras privadas) não é possível apurar o montante destinado às instituições financeiras do SPE. A DGTF informou que, daquele montante, apenas foram pagos a entidades financeiras públicas (CGD) € 45 M, verba referente a bonificação de juros.

Como o Quadro 68 evidencia, as *transferências de capital para empresas públicas* atingem € 86 M, com destaque para as efetuadas por: IFAP (€ 65 M, dos quais € 49 M para a EDIA); Instituto de Turismo de Portugal (€ 8 M, sendo € 7 M para a Frente Tejo); GPERI ([388]) (€ 7 M, destinadas à realização de investimentos nos setores dos transportes e portuário); Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (€ 3 M); e Fundação para a Ciência Tecnologia (€ 1 M).

As *transferências correntes para empresas públicas* somam € 47 M, destacando-se as efetuadas por: Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça (€ 15 M para a ESTAMO), Instituto Nacional de Aviação Civil (€ 12 M, para empresas gestoras de infraestruturas aeroportuárias); Instituto do Turismo de Portugal (€ 10 M, dos quais € 3 para a AICEP).

Em 2012, foram ainda autorizadas operações relacionadas com entidades do SPE, no montante de € 358 M, referentes à assunção de passivos (€ 10 M) e à regularização de responsabilidades de sociedades anónimas de capitais públicos (€ 348 M), previstas no artigo 86.º da LOE/ 2012.

6.2 — Fluxos financeiros provenientes do SPE

As receitas provenientes do SPE constam do quadro seguinte, sendo de notar que a CGE apenas especifica, dadas as já mencionadas limitações do classificador económico, os fluxos de *juros* e de *transferências correntes* com origem em "sociedades não financeiras públicas". Nos restantes casos os valores constam da CGE de forma agregada, tendo-se apurado os que respeitam a entidades do SPE através do exame da informação prestada pelos serviços recebedores.

QUADRO 70

Fluxos financeiros com origem no SPE

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
Receitas correntes	**295**	**3**	**299**	**26,2**
Rendimentos de propriedade	**288**	**1**	**289**	**25,4**
Juros de sociedades (*) não financeiras/Públicas	7		7	0,6
Juros / Administrações públicas / SFA (EPR)	205		205	18,0
Dividendos e participações nos lucros de sociedades (*) não financeiras (**)	57	1	58	5,1
Dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras (**)	19		19	1,6
Transferências correntes	**7**	**2**	**9**	**0,8**
Sociedades (*) não financeiras/Públicas	7	2	9	0,8
Receitas de capital	**841**	**1**	**842**	**73,8**
Ativos financeiros	**41**	**1**	**42**	**3,7**
Empréstimos a médio e longo prazos/Sociedades (*) não financeiras	1	1	2	0,2
Empréstimos a médio e longo prazos/Sociedades (*) não financeiras (**)	0		0	0,0
Alienação de partes sociais empresas (reprivatização do BPN)	40		40	3,5
Outras receitas de capital (contrato de concessão da ANA)	**800**		**800**	**70,1**
Total	**1 136**	**5**	**1 141**	**100,0**
(%)	99,6	0,4	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.

Fonte: CGE/2012 e serviços processadores.

O total dos fluxos provenientes do SPE foi de € 1.141 M, essencialmente receita do orçamento dos serviços integrados (€ 1.136 M, 99,6 %).

A título de *outras receitas de capital* ascenderam a € 800 M, referente a verbas recebidas da ANA — Aeroportos de Portugal, relativas ao contrato de concessão de serviços públicos aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal.

Os *juros de administrações públicas*, relativos a empréstimos concedidos a EPR, foram de € 205 M, recebidos da REFER (€ 85 M), da Estradas de Portugal (€ 70 M), do Metropolitano de Lisboa (€ 25 M), do Metro do Porto (€ 24 M) e da EMA (€ 0,2 M).

Os *dividendos e participação nos lucros em empresas públicas não financeiras* foram de € 58 M, pagos pelos CTT (€ 40 M), pelas administrações portuárias (€ 9 M), pela ANA (€ 6 M). Esta rubrica registou uma quebra significativa, face a 2011, de € 24 M (– 29,4 %).

A *alienação de partes sociais de empresas* foi de € 40 M, relativa à alienação de ações do BPN. Os *dividendos e participação nos lucros em bancos e outras instituições financeiras* ascenderam a € 19 M, verba referente na totalidade ao Banco de Portugal. Verificou-se, também, uma quebra significativa de € 140 M (– 88,1 %), face ao ano anterior.

Ouvida em contraditório, a DGO referiu-se apenas às recomendações ([389]) projetadas e disse: Recomendação 31 — PCGE/2012 *"Esta recomendação será levada em consideração, designadamente, no conjunto das alterações a introduzir à legislação orçamental no âmbito da revisão do Processo Orçamental em curso [...]"*; Recomendação 32 — PCGE/2012 *"A recomendação está acolhida e implementada no Relatório que acompanha a Proposta do Orçamento do Estado para 2014 [...]"*.

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 ([390]) baseou-se nos dados contidos nos mapas da CGE, na informação obtida através dos sistemas informáticos da DGO (SIGO e SGR) e foi validada junto das entidades envolvidas ([391]).

O OE prevê as transferências para as regiões autónomas no Mapa XVIII (*"Transferências para as Regiões Autónomas"*), para os municípios no Mapa XIX (*"Participação dos Municípios nos Impostos do Estado"*) e para as freguesias no Mapa XX (*"Participação das Freguesias nos Impostos do Estado"*).

Por sua vez, a CGE integra apenas mapas relativos às transferências para as regiões autónomas e para os municípios, mapas que não sistematizam nem contêm a totalidade dos fluxos financeiros com as administrações regional e local.

Com base na informação recolhida pelo Tribunal, o quadro seguinte faz essa sistematização e apura diferenças.

QUADRO 71

Fluxos financeiros com as Administrações Regional e Local em 2012

(em milhões de euros)

	OE	CGE (Mapas XVIII e XIX)	Valores da execução apurados TC	Diferença
Regiões Autónomas (1+2+3+4)	**575**	**574**	**1 760**	**1 187**
1. Mapa XVIII	575	574	574	-
2. Informação não incluída no Mapa XVIII	-	-	770	770
3. Operações extraorçamentais	-	-	320	320
4. Segurança Social	-	-	96	96
Autarquias Locais (5+6+7+8+9)	**2 468**	**2 284**	**3 906**	**1 622**
5. Mapa XIX	2 284	2 284	2 284	-
6. Mapa XX	184	-	184	184
7. Informação não incluída nos Mapas XIX e XX	-	-	650	650
8. Operações extraorçamentais	-	-	775	775
9. Segurança Social	-	-	13	13

Fonte: OE, CGE, SIGO e informação prestada pelas entidades.

A diferença referente às regiões autónomas, de € 1.187 M, respeita a empréstimos destinados às regiões autónomas — ativos financeiros — (€ 770 M), a transferências efetuadas no âmbito da segurança social (€ 96 M) e a operações extraorçamentais (€ 320 M).

Relativamente às autarquias locais, os Mapas XIX e XX do OE e XIX da CGE não comportam uma parte significativa das transferências, mas tão só a sua participação nos impostos do Estado, tendo os fluxos alcançado mais € 1.622 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 € 575 M (€ 247 M para a Madeira e € 328 M para os Açores) ([392]), valor que não incluía os fluxos transferidos pela segurança social (€ 107 M) e os ativos financeiros (€ 68 M). Este valor global inicial de € 749 M foi depois reforçado, em especial nos subsetores segurança social (€ 7 M) e do Estado (€ 1.097 M em ativos financeiros e € 7 M em transferências destinadas aos Açores), ascendendo, a final, a € 1.863 M. A execução foi de € 1.440 M (incluindo € 96 M da segurança social), mais € 724 M que em 2011, conforme se observa no quadro seguinte:

QUADRO 72

Fluxos financeiros destinados à Administração Regional

(em milhões de euros)

Entidades pagadoras	Tipologia	Pagamentos		Variações 2012/2011
		2011	2012	
Operações orçamentais				
Região Autónoma da Madeira		**269**	**875**	**606**
DGTF - Cap. 60	Empréstimos a m. l. prazos	19	635	616
Gabinete do Representante da RAM	Lei de meios ao apoio e reconstrução na RAM e repartição de solidariedade	250	240	-10
Região Autónoma dos Açores		**353**	**469**	**116**
DGTF - Cap. 60	Empréstimos a m. l. prazos		135	135
Gabinete do Representante RAA	Fundo de Coesão e repartição de solidariedade	350	326	-24
IHRU, IFAP	Diversas	3	-	-3
Secretaria-Geral do ex-MEID	Fundo Regional de Coesão - Açores		8	8
Total Regiões Autónomas		**628**	**1 344**	**716**
Segurança Social		**94**	**96**	**2**
Total das Operações orçamentais das Regiões Autónomas		**716**	**1 440**	**724**

(em milhões de euros)

Entidades pagadoras	Tipologia	Pagamentos		Variações 2012/2011
		2011	2012	
Operações extraorçamentais				
Região Autónoma da Madeira		**86**	**84**	**-2**
IFAP	PRODERAM, PROMAR, Rede Rural Nacional	7	5	-2
IGFSE	P.O. Madeira (RUMOS)	28	17	-11
IFDR	FEDER e F. Coesão	51	63	12
Região Autónoma dos Açores		**212**	**236**	**24**
IFAP	FEAGA, PRORURAL	8	0	-8
IGFSE	P.O. Açores (PRO-Emprego, PRODESA)	37	46	9
IFDR	FEDER e F. Coesão	167	191	24
Total das Operações Extraorçamentais das Regiões Autónomas		**298**	**320**	**22**

Fonte: SIGO e informação prestada pelas entidades intervenientes, designadamente no que toca às operações extraorçamentais, pelo IFAP, IGFSE e IFDR.

Dos € 1.440 M executados por operações orçamentais, 53 % (€ 770 M) decorreram de *empréstimos a médio e longo prazos* (Madeira — € 635 M e Açores — € 135 M) e 40 % (€ 574 M) resultaram da aplicação da lei das Finanças Regionais ([393]) (Açores — € 334 M e Madeira — € 240 M). O valor remanescente, € 96 M, respeita à segurança social.

Os fluxos extra orçamentais totalizaram € 320 M, mais € 22 M do que no ano anterior, sendo que € 236 M se destinaram aos Açores e € 84 M à Madeira. Segundo a informação recolhida junto das entidades executoras, estes fluxos corresponderam à execução de fundos comunitários, maioritariamente do FEDER e Fundo de Coesão (Açores — € 191 M e Madeira — € 63 M), P.O. Açores — Pro-Emprego (€ 45 M), P.O. Madeira — RUMOS (€ 17 M) e PRODERAM, PROMAR e Rede Rural Madeira (€ 5 M).

7.1.2 — Das Regiões Autónomas para a Administração Central

No quadro seguinte apresentam-se os fluxos orçamentais provenientes das administrações regionais para a administração central.

QUADRO 73

Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central

(em milhares de euros)

Administração Central	Execução	
	2011	2012
SFA	15 834	13 745
RAA	12 606	11 865
RAM	3 228	1 880
SI	1	19 384
RAA	1	-
RAM	-	19 384
Total	**15 835**	**33 129**

Fonte: CGE, SIGO e SGR.

Do total das receitas, € 33 M, (mais € 17,3 M do que em 2011), € 21 M provieram da Madeira e € 12 M dos Açores. Destaca-se no subsetor dos SI, a DGTF, que recebeu € 19 M da RAM, relativos ao reembolso de empréstimo intercalar.

7.2 — Fluxos Financeiros com as Autarquias Locais

7.2.1 — Da Administração Central para as Autarquias Locais

O OE, no Mapa XIX — *"Participação dos Municípios nos Impostos do Estado"*, previa a transferência de € 2.284 M ([394]), destinando-se € 2.129 M às autarquias do continente, € 92 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 — *"Participação das Freguesias nos Impostos do Estado"*, inscreveu € 184 M de transferências, respeitando € 175 M às freguesias do continente, € 4 M às da Madeira e € 5 M às dos Açores, correspondentes ao Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF). À semelhança dos anos anteriores, previram-se outras transferências.

A execução (abrangendo *transferências*, *subsídios* e *empréstimos*) foi a que se evidencia seguidamente:

QUADRO 74

Fluxos financeiros destinados à Administração Local

(em milhões de euros)

Entidade Processadora	Tipologia	Pagamentos		
		2011	2012	Variação 2012/2011
Direção-Geral das Autarquias Locais	Municípios - Cooperação Técnica e Financeira	8	3	-5
	Municípios - Fundo de Emergência Municipal	2	1	-1
	Municípios - Fundo De Equilíbrio Financeiro (FEF)	1 868	1 752	-116
	Municípios - Fundo Social Municipal (FSM)	153	141	-12
	Municípios - Transportes Escolares	23	23	-0

(em milhões de euros)

Entidade Processadora	Tipologia	Pagamentos		
		2011	2012	Variação 2012/2011
	Freguesias - Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF)	193	184	-9
	Freguesias - Remunerações dos Eleitos Locais	6	5	-1
	Áreas Metropolitanas e Associações de Municípios	6	5	-1
Subtotal DGAL		**2 259**	**2 115**	**-144**
ARSLVT, ARSC, ARSN e INEM	Saúde	5	2	-3
IHRU	Habitação	22	15	-7
IFAP	Agricultura	10	7	-3
Turismo de Portugal	Turismo	44	39	-5
IEFP	Emprego e Formação Profissional	18	22	4
DRE's e estabelecimentos de ensino não superior	Educação e ensino	377	378	1
DGTF - Cap. 60 (Despesas excecionais)	Empréstimos a médio e longo prazos	10	138	128
	Diversas	3	1	-2
Outros Organismos	Diversas	26	10	-16
Subtotal (SI e SFA excluído DGAL)		**515**	**612**	**97**
Subtotal		**2 774**	**2 727**	**-47**
Segurança Social		**17**	**13**	**-4**
Total das Operações Orçamentais		**2 791**	**2 740**	**-51**
Operações Extraorçamentais				
Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação (Atual DGPGF)	Educação Pré-escolar	45	4	-41
IFAP	PRODER e FEAGA	16	30	14
IGFSE	POPH		7	7
IFDR	QREN - FEDER e outros	667	734	67
DGAL	Participação variável dos municípios no IRS	377	391	14
Total das Operações Extraorçamentais		**1 105**	**1 167**	**61**

Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

Do montante executado por operações orçamentais (€ 2.740 M), 77,2 % (€ 2.115 M) foram processados pela DGAL, destinando-se € 1.920 M aos municípios, € 189 M às freguesias e € 5 M às áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, menos € 144 M do que em 2011, registando-se as diminuições mais significativas no FEF (€ – 116 M) e no FSM (€ – 12 M).

Dos € 2.284 M previstos no Mapa XIX do OE foram efetivamente transferidos pela DGAL para os municípios € 2.278 M, tendo ocorrido retenções no valor de € 6 M devido a:

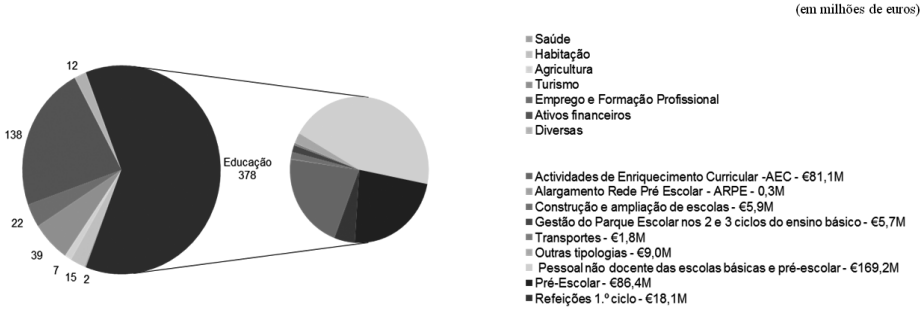
- € 1,6 M relativos a 0,1 % do FEF dos municípios do continente, que constituiu receita própria da DGAL ([395]);
- € 1,3 M por incumprimento da prestação atempada de informação financeira à DGAL e à DGO ([396]);
- € 2,7 M por violação dos limites de endividamento [sendo que as reduções das transferências são afetas ao Fundo de Regularização Municipal ([397])].

Ocorreram, no entanto, restituições aos municípios no montante de € 8 M (€ 6,6 M — Fundo de Regularização Municipal; € 1,4 M — libertação de retenções por incumprimento de prestação de informação).

As verbas processadas pelas demais entidades (SI e SFA, exceto DGAL) atingiram € 612 M, mais € 97 M do que no ano anterior. Nestes fluxos destaca-se o aumento de € 128 M dos empréstimos a médio e longo prazos, que atingiram o total de € 138 M. Aquele montante, pago por diversos organismos, teve a seguinte utilização:

GRÁFICO 17

Verbas para as Autarquias Locais excluindo os fluxos processados pela DGAL



Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

Destacam-se as despesas na educação, que absorveram € 378 M e que representam cerca de 63 % do total pago pelas outras entidades que não a DGAL. Foram realizados pelas Direções Regionais de Educação pagamentos de € 201 M, com destaque para os relativos à *"educação pré-escolar"* e às *"atividades de enriquecimento curricular"*, € 86 M e € 81 M, respetivamente. A Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência ([398]) processou € 169 M destinados ao *"pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar"*.

Na área do turismo, os fluxos financeiros repartiram-se pelas entidades regionais de turismo (€ 17 M) e por 25 municípios (€ 22 M), sendo que apenas três absorveram 66 % (Lisboa — € 7 M; Cascais — € 5 M e Póvoa do Varzim — € 2 M).

Nas operações extra orçamentais, destacam-se os fundos comunitários transferidos pelo IFDR, € 734 M (para financiamento dos projetos enquadrados no QREN — FEDER e outros) e pelo IFAP, € 30 M (para financiamento de projetos do FEAGA e PRODER), registando-se um acréscimo face ao ano anterior, de € 67 e de 14 M, respetivamente. Realça-se a participação variável dos municípios no IRS, € 391 M, que aumentou € 14 M em relação a 2011.

7.2.2 — Das Autarquias Locais para a Administração Central

O quadro seguinte faz a síntese dos fluxos orçamentais da administração local para a administração central.

QUADRO 75

Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central

(em milhões de euros)

Administração Central	Execução	
	2011	2012
SFA	47	50
SI	28	25
Total	**75**	**75**

Fonte: CGE, SIGO e SGR.

No subsetor dos SFA, € 36 M respeitam a pagamentos à ACSS relativos a encargos com os trabalhadores da administração local por prestações de saúde pelo SNS. Nos SI relevam € 23 M destinados à Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência para financiamento do apoio pedagógico aos alunos do 1.º ciclo, da manutenção e conservação das instalações do 1.º ciclo, de projetos especiais e visitas de estudo, entre outras despesas.

A Ministra de Estado e das Finanças e a DGO, ouvidas em contraditório, não se pronunciaram.

8 — Benefícios Fiscais; Subsídios e Outras Formas de Apoio

8.1 — Benefícios Fiscais

No Relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado examinando, designadamente, os apoios concedidos através dos benefícios fiscais (BF) ([399]).

São BF as medidas de carácter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes e superiores aos da própria tributação que impedem ([400]). Ao atribuir BF o Estado renuncia à receita que seria obtida caso fosse aplicado o regime de tributação-regra de cada imposto aos factos ou aos contribuintes abrangidos por esses benefícios. Essa receita cessante é designada por Despesa Fiscal (DF), prevista no OE por imperativo constitucional e relevada na CGE de acordo com o Classificador dos BF (CBF) ([401]). Para quantificar a DF é necessário fazer a distinção qualitativa entre BF e desagravamentos fiscais estruturais ([402]) visto que estes, podendo originar perda de receita, não são considerados BF por fazerem parte do regime de tributação-regra de cada imposto, pelo que essa perda não deve ser relevada como DF ([403]).

A apreciação do Tribunal sobre a DF relevada na CGE ([404]) decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer ([405]) 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 a seleção de uma amostra representativa das operações de quantificação da DF. Do exame efetuado — *vide 8.1.1 a 8.1.6* — conclui-se, em síntese, que:

♦ Os sistemas de contabilização e controlo da DF não se revelam eficazes para assegurar a sua regularidade, correção financeira e relevação orçamental adequada. A AT ainda não tomou as iniciativas pertinentes para identificar e incluir todos os BF no processo de quantificação da DF nem para obter a informação de que carece sobre esses BF.

♦ A DF relevada na CGE (€ 1.030 M) encontra-se subavaliada, com destaque para a omissão de € 1.045 M, em IRC, por BF atribuídos a sociedades gestoras de participações sociais (SGPS).

♦ O mapa da CGE sobre as receitas tributárias cessantes não tem conteúdo idêntico ao do correspondente mapa orçamental, não respeitando o que a LEO determina ([406]). Acresce que a discriminação, por imposto, não observa um critério uniforme.

♦ A falta de informação sobre parte dos BF, a subavaliação da DF pela AT e a sua insuficiente relevação na CGE constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria quanto aos valores envolvidos e à redução da DF em 0,4 % do PIB (€ 756 M) ([407]) prevista no OE para 2012, quase 70 % da DF relevada na CGE de 2011 (€ 1.082 M).

♦ Na sequência dos compromissos assumidos no programa de assistência económica e financeira (PAEF), o Governo procedeu à quantificação da DF e divulgou o montante de € 8.970 M para 2012 ([408]), quase nove vezes superior ao relevado na CGE (€ 1.030 M). Porém, esse valor inclui DF da administração regional bem como desagravamentos fiscais estruturais que geram perda de receita mas, nos termos da lei, não são considerados BF pelo que essa perda (€ 6.880 M) não deve ser relevada como DF.

Em contraditório, o MF ([409]) alega que *" dever-se-ão relevar os progressos muito significativos alcançados na melhoria da qualidade do reporte e na capacidade de tratamento e análise dos dados recolhidos pela AT. Refira-se, em particular, a introdução do Anexo D (Benefícios Fiscais) à Modelo 22, ocorrida no período de tributação de 2011".*

Ora, a evolução verificada no processo de quantificação da DF com a introdução do referido Anexo D à Declaração Modelo 22 do IRC e as limitações que esse formulário ainda encerra foram apreciadas pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2011 ([410]).

Por sua vez, a AT alega que não são identificadas as fragilidades dos sistemas de contabilização e controlo da DF nem *"a forma como as mesmas deveriam ser ultrapassadas".*

A AT não tomou as iniciativas pertinentes para inventariar os BF, por imposto, cuja receita cessante deve ser quantificada e relevada como DF e para definir a metodologia e os procedimentos a aplicar na quantificação dessa despesa, por benefício e imposto, incluindo as fontes de informação e os métodos de cálculo utilizados. O Tribunal reitera a necessidade de a AT obter a informação de que carece sobre os BF e assegurar o rigor dos dados que apresenta.

8.1.1 — Recorrente subavaliação da despesa fiscal na CGE

A evolução da DF relevada na CGE de 2010 a 2012 consta do quadro e gráfico seguintes.

QUADRO 76

Evolução da despesa fiscal

(em milhões de euros)

Imposto	Valor			Evolução		
	2010	2011	2012	2011/10	2012/11	2012/10
IRS (a)	381	357	251	-24	-106	-130
IRC (a)	291	357	448	66	91	157
ISV	89	46	30	-43	-16	-59
IVA	172	153	135	-19	-18	-37
ISP	278	154	137	-124	-17	-141
Outros (b)	12	16	30	4	14	18
Total	**1 224**	**1 082**	**1 030**	**-142**	**-52**	**-194**

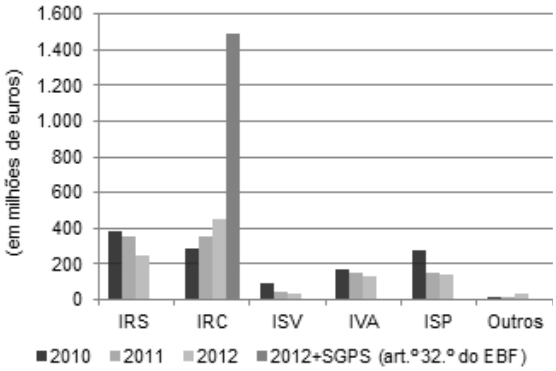
(a) A DF indicada no ano é relativa ao exercício anterior.

(b) Imposto do Selo (IS), Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA) e Imposto sobre o Tabaco (IT).

Fonte: CGE e AT.

GRÁFICO 18

Evolução da despesa fiscal



Do exame da informação conclui-se que, em 2012, a CGE continua sem relevar integralmente a DF, com destaque para a omissão de € 1.045 M, em IRC, por benefícios atribuídos a SGPS (o impacto dessa omissão encontra-se ilustrado no gráfico). Também não foram relevados € 2 M, em IRC, por reporte de prejuízos fiscais ([411]) e € 9 M em Imposto Único de Circulação (IUC) ([412]).

Acresce que a AT excluiu, da DF reportada à DGO para relevação na CGE, € 32 M relativos ao *"reinvestimento dos valores de realização"*, em IRC, por continuar a entender tratar-se de *"elementos estruturantes, inseridos na tributação regra, não configurando, por isso, benefícios fiscais na aceção prevista no artigo 2.º do EBF"*, pelo que não releva essa perda de receita como DF. A AT mantém posição idêntica para o *"regime especial de tributação dos grupos de sociedades"*, não tendo sequer quantificado a respetiva DF em 2012. Porém, a AT não fundamenta essas posições, como necessário, visto que esses regimes visam finalidades extrafiscais e da sua aplicação resultam vantagens fiscais para os beneficiários que não seriam obtidas com a aplicação do regime de tributação-regra.

Com as limitações referidas, o aumento da DF em IRC relevada na CGE resulta, essencialmente, da quantificação, pela primeira vez em 2012, da receita cessante por isenções a *"pessoas coletivas de utilidade pública administrativa" e a "instituições particulares de solidariedade social"* ([413]).

Em contraditório, o MF alega que *"o Regime Especial de Tributação dos Grupos de Sociedades (RETGS), assim como o regime do reinvestimento previsto no artigo 48.º do CIRC, se inserem no âmbito da tributação-regra em sede deste imposto. Em particular, o RETGS procura atender à realidade dos grupos económicos, não se enquadrando, assim, no conceito de benefício fiscal previsto no artigo 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) [...] Por sua vez, o regime do reinvestimento consagrado no artigo 48.º do CIRC visa atender ao denominado "investimento de substituição", isto é, à necessidade recorrente de as empresas substituírem os bens do ativo por outros de igual natureza, não constituindo assim uma fonte de despesa fiscal"*.

A alegação do MF de que o *"reinvestimento dos valores de realização"* se insere na tributação regra do IRC não é, desde logo, consistente com o tratamento dado aos *reinvestimentos* no domínio do transporte rodoviário ([414]), os quais integram o Anexo D da declaração modelo 22 relativo aos BF e são quantificados como DF. Ora, o critério para classificar esses *reinvestimentos* como BF deve ser uniforme.

Por sua vez, a AT alega que: *"Quanto ao RETGS [...] trata-se de particularizar um regime jurídico-regra à situação dos grupos de sociedades e não de introduzir uma exceção a esse regime. A este propósito aplicam-se, aqui, as diferenças entre normas especiais e normas excecionais."*.

Note-se que o RETGS visa finalidades extrafiscais dirigidas à formação de grupos de sociedades e é um regime opcional de tributação não diretamente aplicável a todos os grupos de sociedades. Da sua aplicação decorrem vantagens, designadamente a dispensa de retenção na fonte no pagamento de rendimentos a sociedades do grupo e a compensação imediata de lucros e prejuízos fiscais gerados em cada exercício. De outra forma esses resultados seriam considerados por sociedade e sujeitos ao regime de tributação-regra ([415]). Em 2011, a perda de receita fiscal pela aplicação do RETGS foi quantificada pela AT em € 583 M.

Por sua vez, a redução de € 106 M (29,8 %) da DF em IRS relevada na CGE resultou da revogação pela LOE para 2011 da dedução de 25 % dos prémios com seguros de vida e de acidentes pessoais e dos limites instituídos para as deduções à coleta por contribuintes com rendimento coletável mais elevado (dois últimos escalões de rendimento) ([416]).

A DF em IRS e em IRC tem por base as declarações de imposto apresentadas pelos contribuintes beneficiários em 2012 relativas ao ano económico de 2011 e anteriores. O facto da DF relevada na CGE não corresponder ao mesmo exercício económico em relação a todos impostos constitui uma limitação para a comparação da receita com a despesa fiscal assim como para o exame dos resultados das medidas fiscais e de consolidação orçamental previstas no OE para 2012.

8.1.2 — Insuficiente identificação e classificação da despesa fiscal

O CBF destina-se a identificar, caracterizar e discriminar os BF e a respetiva DF, tendo sido criado com o objetivo de facilitar o controlo *a posteriori* das contas do Estado.

O CBF vigente foi aprovado na sequência de recomendação do Relatório sobre a Reavaliação dos Benefícios Fiscais (divulgado em 2005) no sentido da *"construção de um classificador tomando-se como ponto de partida para o efeito o modelo apresentado"* no próprio Relatório ([417]). Porém, esse modelo foi aprovado sem alterações, como CBF, pelo Conselho Nacional de Estatística. Ora, o CBF não seguiu a sistematização dos BF que consta do EBF, não contém todas as funções e tipos de DF e ainda não foi revisto (apesar de prever a sua atualização anual), pelo que constitui um instrumento desatualizado e desadequado para classificar devidamente a DF.

A DF discriminada na CGE por função (finalidade extrafiscal), com as limitações referidas, é apresentada no quadro seguinte:

QUADRO 77

Despesa fiscal por função

(em milhões de euros)

Designação	Total	IRS	IRC	ISV	IVA	ISP	Outros
Serviços gerais da administração pública	9						9
Defesa	43				43		
Segurança e ordem pública	9	6			3		
Assuntos económicos (subtotal)	647	30	448	20		135	14
Investimento	*73*		*69*				*4*
Poupança	*27*	*27*					
Reestruturação empresarial	*2*						*2*
Criação de emprego	*43*	*1*	*42*				
Investigação e desenvolvimento empresarial	*90*		*90*				
Turismo	*0*						*0*
Promoção regional	*0*						*0*
Indústria	*27*					*27*	
Outros	*397*	*2*	*259*	*20*		*108*	*8*
Regularizações (a)	*-12*		*-12*				
Proteção do ambiente	4	2				2	
Serviços de habitação e desenvolvimento coletivo	0						
Saúde	23	23					
Serviços assoc., recreat., culturais e religiosos	24	6			13		5
Educação	0						
Proteção social	241	170		7	61		2
Relações internacionais	26	9		2	14		1
Criação artística	4	4					
Outros	1						1
Total	**1 030**	**251**	**448**	**30**	**135**	**137**	**30**

(a) Redução dos BF por aplicação do limite previsto para o "resultado da liquidação", nos termos do artigo 92.º do CIRC.

Fonte: CGE.

Verifica-se que 38,6 % (€ 397 M) da DF não é discriminada por *"função/finalidade"*, sendo imputada à rubrica residual *"Outros"* da função *"Assuntos económicos"*. Essa falta de discriminação, muito significativa na DF em IRC (57,9 %), ISV (67,7 %) e ISP (79,1 %), constitui uma limitação importante para a identificação da DF por *"função/finalidade"* e para a apreciação da eficiência e da eficácia dos BF na prossecução dos objetivos extrafiscais que determinaram a sua atribuição ([418]).

Ora, a discriminação da DF por finalidade é uma condição prévia necessária para efeitos da avaliação dos BF *"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)"* ([419]).

Por sua vez, a discriminação da DF por tipo/modalidade técnica é evidenciada no quadro seguinte:

QUADRO 78

Tipo de despesa fiscal

(em milhões de euros)

Tipologia	Total	IRS	IRC	ISV	IVA	ISP	Outros
Isenção tributária	546	73	144	30	135	137	28
Dedução à matéria coletável	77	0	77	0	0	0	0
Dedução à coleta	338	177	160	0	0	0	0
Taxa preferencial	79	0	79	0	0	0	0
Outros	2	0	0	0	0	0	2
Regularizações (a)	-12	0	-12	0	0	0	0
Total	**1 030**	**251**	**448**	**30**	**135**	**137**	**30**

(a) Redução dos benefícios fiscais por aplicação do limite previsto para o "resultado da liquidação" – artigo 92.º do CIRC.

Fonte: CGE.

Nota-se, liminarmente, que a tipologia adotada não inclui o *"diferimento de tributação"* — que é uma das modalidades de DF — nem as *"reintegrações e amortizações aceleradas"* que, nos termos legais, são BF ([420]) cuja DF também importa conhecer.

Em contraditório, a AT reconhece *"que o Classificador dos Benefícios Fiscais apresenta algumas deficiências, sendo necessário encontrar medidas que as ultrapassem. Trata-se, no entanto, de matéria que extravasa o âmbito das nossas competências"*.

A DF relevada na CGE é, sobretudo, proveniente de isenções tributárias (€ 546 M) e de deduções à coleta (€ 338 M) com relevo para as seguintes:

♦ Dos € 177 M de deduções à coleta de IRS, 96 % (€ 170 M) são para *"pessoas com deficiência"*.

♦ Dos € 144 M de isenções de IRC, 67 % (€ 96 M) são para *"pessoas coletivas de utilidade pública"*, enquanto dos € 160 M de deduções à coleta em IRC, 56 % (€ 90 M) são para *"investigação e desenvolvimento"*.

♦ Dos € 135 M de isenções em IVA (DF total do imposto), 73 % (€ 98 M) são para *"instituições particulares de solidariedade social"* e *"forças armadas"*. A restante DF provém essencialmente das isenções a *"missões diplomáticas"* (€ 14 M) e a *"entidades religiosas"* (€ 11 M).

♦ Dos € 137 M de isenções em ISP (DF total do imposto), 49 % (€ 67 M) são para o *"consumo de combustíveis por equipamentos agrícolas"*. Do restante valor € 20 M são relativos a situações de não incidência de imposto [delimitações negativas expressas da incidência previstas na Diretiva relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo ([421])] as quais, não sendo BF, não se devem considerar para a quantificação da DF.

É em cinco BF destes quatro impostos que se concentra 51 % (€ 521 M) da DF relevada na CGE. Deve, em especial, ser sublinhado que, em IRC, essa despesa se encontra concentrada num reduzido número de beneficiários, como se evidencia no ponto seguinte.

8.1.3 — Recorrente concentração da despesa fiscal em IRC

A DF em IRC continua concentrada num reduzido número de benefícios e beneficiários, como se evidencia no quadro seguinte:

QUADRO 79

Principais benefícios e beneficiários da despesa fiscal de IRC

(em milhões de euros)

Benefício fiscal	Despesa fiscal (DF)	% DF no Total	DF dos DMB (*)	% DF dos DMB
Pessoas coletivas de utilidade pública	96	21,5%	65	67,1%
Investigação e desenvolvimento	90	20,0%	29	32,1%
Criação de emprego	41	9,2%	8	18,4%
Investimentos de natureza contratual	27	6,0%	24	87,0%
Mecenato	19	4,3%	7	38,1%
Subtotal da DF em IRC	**274**	**61,2%**	**132**	**48,2%**
Total da DF em IRC	**448**	**100,0%**		

(*) DMB – Dez Maiores Beneficiários.

Fonte: AT.

Os cinco benefícios identificados originaram € 274 M de DF (61,2 % da DF do imposto), dos quais € 132 M (48,2 %) respeitam aos dez maiores beneficiários (contribuintes com maior DF por benefício). Continua, assim, a verificar-se uma elevada concentração da DF em IRC, o que acentua a necessidade de reavaliação dos respetivos BF para confirmação formal e transparente de que realizam os interesses públicos extrafiscais que determinaram a sua atribuição, previstos nos respetivos diplomas legais.

8.1.4 — Deficiente discriminação da despesa fiscal nos mapas do OE e da CGE

Para efeito do OE e da CGE, a DF corresponde às receitas tributárias cessantes dos serviços integrados decorrentes da atribuição de BF, sendo prevista no Relatório do OE e discriminada no OE (mapa XXI) e na CGE (Mapa 42). Porém, a DF não é relevada de forma completa e apropriada em virtude de não serem identificados todos os impostos e BF acompanhados da sua justificação económica e social, como a LEO determina, nem os mapas observarem um critério uniforme na relevação da DF. Em IRS, ISP, IT, IABA e IS, a despesa é relevada de forma agregada com indicação genérica do BF, em IRC por tipo/modalidade técnica e em IVA e ISV é relevada por referência ao diploma legal pertinente.

Acresce que em IRC e IS a discriminação da DF no mapa da CGE não é consistente com a que consta do mapa do OE (diferentes discriminações e denominações) e, em IS, a CGE inclui, indevidamente, a DF das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais. Ora, a LEO determina que a estrutura dos mapas contabilísticos gerais da CGE referentes à execução orçamental seja idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais ([422]).

Em contraditório, sobre esta matéria apenas a AT refere o seguinte: *"Relativamente a deficiente discriminação da despesa fiscal nos mapas do OE e da CGE informa-se que a AT procede ao preenchimento dos mapas nos termos que lhe são solicitados, quer pela DGO, quer pelo Governo"*.

8.1.5 — Deficiente quantificação da despesa fiscal pelo Governo

No PAEF o Governo comprometeu-se, a partir do OE para 2012, a melhorar a informação anual sobre a DF e a efetuar um levantamento completo de todas as despesas fiscais por tipo de imposto, de acordo com as boas práticas internacionais.

Os montantes de DF relevados no Relatório do OE para 2013 constam, com maior detalhe, do *"Relatório Despesa Fiscal-2013"* onde se refere que a DF aí relevada abrange *"todos os impostos do sistema fiscal português suscetíveis de gerar despesa fiscal, englobando tanto a Administração Central, como a Administração Local e Regional"* e que *"o critério aplicado tomou como referência a estrutura instituída pelo próprio regime legal, considerando como despesa fiscal todas as situações que se afastam do que se encontra estatuído com caráter geral pela respetiva legislação"*.

Também esse Relatório não contém a identificação dos BF, por imposto, acompanhados da sua justificação económica e social como previsto na LEO e com indicação da norma fiscal de referência de acordo com as diretrizes internacionais ([423]). Por sua vez, a explicação sobre o critério aplicado não esclarece se foi observado o conceito de BF previsto no EBF. Ora, sobre esse conceito, deve atender-se a que *"A definição rigorosa do conceito de benefício fiscal [previsto no EBF] condiciona, em certa medida, os resultados da análise económico-financeira das medidas desagravadoras instituídas [...] não se poderá em rigor falar de despesa ou gasto fiscal, quando estamos perante uma deliberada exclusão tributária ou outro desagravamento estrutural [...] nada haverá que quantificar a título de despesa"* ([424]).

O quadro seguinte compara os valores da DF de 2012, reportados no Relatório do OE para 2013, com os relevados na CGE de 2012 e no OE para 2013.

QUADRO 80

Relatório do OE para 2013 e CGE de 2012

(em milhões de euros)

Imposto	Relatório do OE para 2013		CGE 2012 Mapa 42	OE 2013 Mapa XXI
	2012 (E)	2013 (P)	2012	2013 (P)
IRS	2 863	2 627	251	106
IRC	1 369	1 345	448	2191
IVA	3 920	3 732	135	142
ISP	460	448	137	133
ISV	190	185	30	39
IUC	9	10	-	-
Outros a)	159	152	30	20
Total	**8 970**	**8 499**	**1 030**	**2 629**

(E) – Estimativa (P) – Previsão a) – IS, IT e IABA

Sublinha-se que os montantes reportados no Relatório do OE para 2013 incluem DF da Administração Regional e Local. Essa DF relativa a 2012 foi indevidamente relevada nesse Relatório visto que este apenas deveria conter a DF do subsetor Estado proveniente de BF, como a LEO determina.

Merece especialmente reparo o facto de a DF de 2012 estimada nesse Relatório (€ 8.970 M) não ser consistente com a inscrita na CGE desse ano (€ 1.030 M). Essa inconsistência também se verifica quanto à previsão da DF para 2013 entre o Relatório do respetivo OE (€ 8.499 M) e o Mapa XXI (€ 2.629 M) do mesmo OE. Nesse Relatório afirma-se ainda que *"Em 2013, a despesa fiscal em IRC dever-se-á situar em 1.345,0 M€, o que representa uma redução de 1,8 % face a 2012"*. Ora, esse montante não é fundamentado nem tem correspondência com a DF inscrita no mapa orçamental (€ 2.191 M).

Do exame da informação de suporte à elaboração do *"Relatório Despesa Fiscal-2013"* e da fornecida pela AT que sustenta a estimativa da DF para 2012 constante do Relatório do OE para 2013, verificou-se que a quantificação dessa despesa (€ 8.970 M) inclui desagravamentos fiscais que, por lei, não são BF. Os principais montantes em causa são os seguintes:

♦ Em IRS, € 2.539 M por deduções à coleta dos sujeitos passivos ([425]) que são consideradas como desagravamentos estruturais inerentes ao princípio da capacidade contributiva e ao regime de tributação do rendimento previsto no CIRS ([426]).

♦ Em IVA, € 3.783 M resultantes da aplicação da taxa normal do imposto a todas as operações tributadas às taxas reduzida e intermédia. Algumas das operações são tributadas a taxa reduzida e intermédia na decorrência da Diretiva IVA e outras visam a prossecução de objetivos fiscais, pelo que não revestem a natureza de BF ([427]). Acresce que, segundo a AT, aquela quantificação deve restringir-se *"às operações que ocorrem no estágio final, de retalho, ou seja, as efetuadas a consumidores finais"* ([428]).

♦ Em ISP, € 326 M relativos a isenções de produtos utilizados como matérias-primas industriais. Nos termos da Diretiva 2003/96/CE de 27 outubro, trata-se de uma não sujeição tributária de produtos não introduzidos no consumo final (denominada de isenção no CIEC) ([429]). As situações de não sujeição tributária, como referido, são consideradas medidas fiscais estruturais de caráter normativo que estabelecem delimitações negativas expressas da incidência, as quais não são considerados BF pela lei ([430]).

♦ Em ISV, € 121 M relativos às isenções atribuídas a veículos ligeiros de mercadorias e a veículos usados com matrícula definitiva de outro Estado-Membro da União Europeia. Esta última isenção decorre de Acórdão do Tribunal de Justiça ([431]) que obrigou o Estado a tributar esses veículos em função da sua depreciação comercial. Na sequência daquela decisão, para esses veículos, foi criado um desagravamento fiscal específico inserido no regime de tributação-regra, pelo que também não integram o conceito de BF.

♦ Em *"Outros"*, € 111 M de isenções em IABA relativas a bebidas alcoólicas e álcool utilizados no fabrico de outros produtos, sendo aplicáveis os argumentos referidos para o ISP.

Por outro lado, a DF em IRC reportada nos referidos Relatórios inclui € 1.000 M por BF atribuídos a SGPS cuja DF foi quantificada pela AT (€ 1.045 M) ([432]). Todavia não foi relevada na CGE de 2012.

Note-se que as *"medidas estruturais de desagravamento podem dar origem a perda de receita, as quais, não sendo despesas fiscais, devem ainda ser quantificadas como condição de uma política fiscal de rigor"* e que o próprio EBF prevê essa quantificação ([433]). Todavia, apenas a receita cessante decorrente de BF deve ser considerada como DF, prevista no OE e relevada na CGE, nos termos da lei.

Em contraditório, o MF alega que *"O Relatório Despesa Fiscal — 2013 corresponde a um exercício de análise detalhada da atividade do Governo em matéria de despesa fiscal, contribuindo para um seu maior escrutínio e transparência, e bem assim, para a melhor configuração do sistema fiscal, através da fundamentação e promoção do debate público. Com esse relatório, o Governo visou também atender ao inscrito no ponto 3.2 (na 5.ª atualização) do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica [...] consubstancia-se numa melhoria inequívoca e assinalável no que concerne à quantificação e estimativa da despesa fiscal, a qual foi reconhecida e apreciada, nomeadamente, pelas instituições internacionais signatárias do PAEF [...] considera-se que o ponto 8.1.5.- Deficiente quantificação da despesa fiscal pelo Governo, em apreço, o qual aborda reiterada e explicitamente o Relatório Despesa Fiscal — 2013, em detrimento da CGE de 2012, transcende o propósito objetivo do Parecer sobre a Conta Geral do Estado [...]."*

A informação de suporte à elaboração do *"Relatório Despesa Fiscal-2013"* sustenta a estimativa da DF para 2012 constante do Relatório do OE para 2013. Neste Relatório foram apresentados novos valores para a DF de 2010 a 2013, incluindo a estimativa para 2012, com base nos quais se reporta uma redução da DF naquele período. Face à manifesta inconsistência entre o valor aí estimado para a DF de 2012 (€ 8.970 M), o inscrito no OE (€ 955 M) e o relevado na CGE (€ 1.030 M) o Tribunal considerou essa importante informação superveniente relevante para a comparação entre a DF orçamentada e a efetivamente realizada, que a lei determina ([434]) e, sobretudo, para apreciar a utilidade da informação prestada face à inconsistência manifesta das estimativas apresentadas.

Salienta-se, ainda, que o processo de quantificação da DF não foi instruído com a inventariação dos BF, por imposto ([435]), para distinguir a receita cessante proveniente desses benefícios, a quantificar e relevar como DF nos termos legais, das restantes perdas de receita que decorrem de desagravamentos fiscais estruturais integrantes do regime de tributação regra de cada imposto. Essa inventariação é essencial para assegurar rigor e consistência na utilização do conceito de BF e na relevação da respetiva DF em todos os documentos, independentemente da sua finalidade. Acresce que os valores apresentados pelo Governo foram objeto de apreciação no sexto exame regular ao PAEF (em dezembro de 2012) onde se alerta para a necessidade de esforços adicionais para desenvolver e aplicar uma metodologia clara na quantificação da DF ([436]).

Em contraditório, a AT confirma que na estimativa da DF para 2012 constante do Relatório do OE para 2013: *"Foi incluída despesa relativa a desagravamentos tributários que não constituem verdadeiros BF e na CGE apenas foi quantificada a despesa relativa aos BF [...] Estas di-*

vergências que estão expressas no Relatório antes referido, conduzem, naturalmente, a que não seja possível comparar diretamente os valores que do mesmo constam com os da CGE".

Ora, essa comparabilidade deve ser assegurada e o OE deve conter a estimativa das receitas cessantes em virtude de benefícios tributários — Despesa Fiscal — como previsto na lei ([437]) sem lhes adicionar as perdas de receita provenientes de outros desagravamentos fiscais.

8.1.6 — Deficiente controlo dos benefícios fiscais ao investimento contratual

Da recolha e exame da informação sobre a correção das deficiências que motivaram as recomendações formuladas na sequência de anterior auditoria ([438]) do Tribunal aos contratos de concessão de BF ao investimento (contratos fiscais) conclui-se que subsistem insuficiências ao nível dos sistemas de informação e do controlo daqueles contratos.

Com efeito, decorridos mais de três anos após a aprovação do Código Fiscal ao Investimento (CFI) e a criação do Conselho Interministerial de Coordenação dos Incentivos Fiscais ao Investimento (CICIFI) ([439]) continua a faltar informação sistematizada sobre esses contratos e a sua publicitação, bem como a verificar-se um deficiente controlo pelo CICIFI e pelas entidades gestoras (IAPMEI e AICEP) do cumprimento dos objetivos contratuais em articulação com a AT.

A situação dos contratos fiscais e o controlo realizado pelo CICIFI e pelas entidades gestoras encontram-se sintetizados no quadro seguinte.

QUADRO 81

Situação e controlo dos contratos fiscais

Contratos fiscais		N.º Total	N.º de contratos por Entidade Gestora		N.º de contratos fiscalizados			N.º de relatórios enviados à AT
			IAPMEI	AICEP	IAPMEI	AICEP	CICIFI	
2010 a 2012	Aprovados	76	18	58				
	Resolvidos	16	1	15				
	Findos	25	7	18				
Em vigor em 31/12/2012		125	18	107	-	63	16	-

Fonte: CICIFI, com dados sobre o controlo dos contratos até agosto de 2013.

Dos contratos fiscais em vigor no final de 2012 (125) ([440]) foram objeto de controlo 63 pela AICEP e 16 pelo CICIFI ([441]), não se tendo registado intervenção do IAPMEI nem o envio à AT, pelas entidades gestoras, dos relatórios de verificação do cumprimento dos objetivos previstos naqueles contratos ([442]).

Devido à falta de intervenção do IAPMEI, à reduzida intervenção do CICIFI e à falta de informação anual reportada à AT, os contratos de concessão de BF ao investimento não foram objeto do controlo articulado e sistemático que a lei determina ([443]).

8.2 — Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis

Os apoios financeiros não reembolsáveis pagos, nos últimos três anos, pela administração central — serviços integrados e SFA, excluindo a Caixa Geral de Aposentações ([444]), a entidades não pertencentes ao setor público administrativo, correspondentes às classificações económicas *subsídios* e *transferências correntes* e *de capital*, foram os que o quadro seguinte mostra:

QUADRO 82

Apoios financeiros não reembolsáveis (2010-2012)

(em milhões de euros)

Sectores destinatários	2010	2011	2012	Δ 2011/2012	
				Valor	%
Empresas públicas	739	649	264	-385	-59,3
Empresas privadas	1 083	1 719	850	-869	-50,6
Bancos (*)	189	113	105	-8	-7,1
Companhias de seguros e fundos de pensões	79	37	30	-7	-19,2
Instituições sem fins lucrativos	1 151	1 088	626	-461	-42,4
Famílias (**) (excluindo a CGA)	1 001	989	1 025	36	3,6
Total dos apoios	**4 242**	**4 595**	**2 900**	**-1.695**	**-36,9**
Total da despesa da Administração Central	**61 641**	**64 387**	**67 697**		
Total dos Apoios/Total da Despesa (%)	6,9	7,1	4,3		

(*) Essencialmente bonificações de juros à habitação.

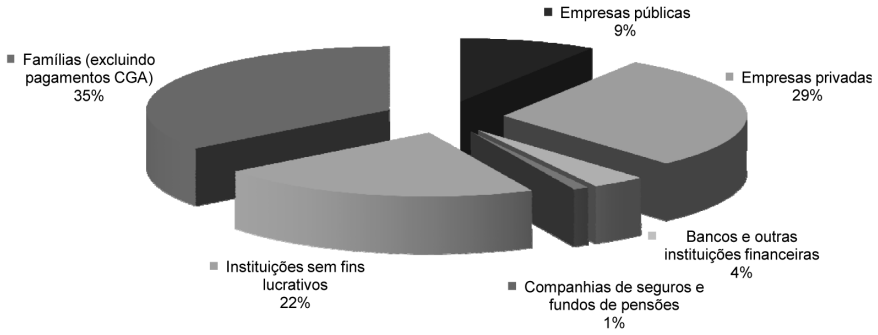
(**) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Em 2012 ascenderam a € 2.900 M, representando 4,3 % da despesa consolidada da administração central ([445]), com a seguinte distribuição por setores beneficiários:

GRÁFICO 19

Distribuição setorial dos apoios financeiros em 2012



Conforme se mostra no quadro, em 2012 os apoios financeiros evidenciados na CGE diminuíram € 1,695 M (– 36,9 %), devido essencialmente à redução das verbas destinadas: *i)* a *empresas privadas*, em € 869 M (– 50,6 %), resultante do decréscimo, em € 758 M, da "regularização de responsabilidades financeiras" com parcerias público-privadas (PPP) do setor rodoviário e no setor ferroviário ([446]), e dos apoios financeiros do IAPMEI (€ – 55 M, – 83,7 %) e do IFAP (€ – 26 M, – 7,5 %); *ii)* a *empresas públicas*, em € 385 M (– 59,3 %), devido sobretudo a diversas empresas públicas terem, em 2012, passado a ser incluídas no subsetor dos SFA enquanto "entidades públicas reclassificadas" (EPR) ([447]); a *instituições sem fins lucrativos*, em € 461 M (– 42,4 %), em grande medida também pela passagem a EPR, em 2012, das fundações públicas do ensino superior ([448]), bem como das associações públicas da área da formação profissional ([449]).

No PCGE/2010 salientou-se que, a partir desse ano, tem um grande impacto na redução dos montantes dos apoios financeiros processados por despesa orçamental o facto de, por força de instruções da DGO, ter passado a ser considerado como "operações extra orçamentais" as transferências/pagamento de fundos provenientes da UE *"(não associados a contrapartida nacional, como é o caso de fundos comunitários destinados diretamente a empresas) para uma entidade fora das Administrações Públicas"*. Nesse domínio e a título de operações extra orçamentais, em 2012, o IFAP processou € 793 M ([450]) e o IAPMEI € 185 M ([451]), totalizando € 978 M.

Os apoios financeiros evidenciados na CGE/2012, distribuíram-se por agrupamento económico (*subsídios*, *transferências correntes e de capital*) e por setor institucional, nos termos constantes do quadro seguinte.

QUADRO 83

Apoios financeiros não reembolsáveis — por classificação económica (2012)

(em milhões euros)

Classificação Económica	Subsídios	Transferências correntes	Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	47	131	86	264	9,1
Empresas privadas	364	220	266	850	29,3
Bancos (*)	1	94	10	105	3,6
Companhias de seguros e fundos de pensões	30	0	0	30	1,0
Instituições sem fins lucrativos	365	128	133	626	21,6
Famílias (excluindo a CGA)	768	150	108	1 025	35,3
Total dos apoios	**1 575**	**723**	**603**	**2 900**	**100,0**
(%)	54,3	24,9	20,8	100	

(*) Essencialmente bonificações de juros à habitação.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Na despesa com apoios financeiros não reembolsáveis, a maior parcela foi concedida a título de *subsídios* (54,3 %), seguindo-se as *transferências correntes* (24,9 %), e *de capital* (20,8 %). Está concentrada em quatro Ministérios, representando 88,7 % do total: Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território, € 969 M (33,4 %), Educação e Ciência, € 788 M (27,2 %), Finanças, € 423 M (14,6 %) e Economia e Emprego, € 394 M (13,6 %). Os serviços integrados pagaram € 912 M (31,5 %) e os SFA € 1.988 M (68,5 %). O quadro seguinte identifica os organismos pagadores dos principais apoios.

QUADRO 84

Apoios financeiros não reembolsáveis — por entidade pagadora

(em milhões euros)

Serviços integrados		Serviços e fundos autónomos		Total
Empresas Públicas	**136,6**	**Empresas Públicas**	**127,5**	**264,1**
DGTF e GPERI - Transportes ferroviários	43,0	IFAP	65,7	
DGTF - Transportes rodoviários	36,0	Instituto de Turismo de Portugal	18,0	
DGTF - Transportes aéreos	19,7	IGFEJ	15,2	
DGTF - Comunicação Social	19,1	Instituto Nacional de Aviação Civil	12,1	
DGTF e GPERI - Transportes marítimos e fluviais	11,2	Outros	16,5	
DGTF - Espetáculos culturais	3,3			
Outros	4,3			

(em milhões euros)

Serviços integrados		Serviços e fundos autónomos		Total
Empresas Privadas	**373,9**	**Empresas Privadas**	**475,7**	**849,6**
DRE – Ensino privado, cooperativo, pré-escolar, especial	251,2	IFAP	319,2	
DGTF - Regularização de responsabilidades – sector rodoviário	78,2	IEFP	105,4	
DGTF – Regular. responsabilidades – sectores ferroviário	12,2	Instituto de Turismo de Portugal	14,6	
DGTF – Transportes rodoviários, ferroviários e aéreos	18,2	IAPMEI	10,7	
Outros	14,1	Outros	25,8	
Bancos	**105,1**	**Bancos**	**0,1**	**105,2**
DGTF – Assunção de passivos EDAB	10,0			
DGTF - Outras bonificações e outros encargos	7,3			
Companhias de seguros e fundos de pensões	**-**	**Companhias de seguros e fundos de pensões**	**29,7**	**29,7**
		Fundo de Acidentes de Trabalho	29,6	
		Outros	0,2	
Instituições sem Fins Lucrativos	**73,5**	**Instituições sem Fins Lucrativos**	**552,9**	**626,4**
Min. da Edu. e Ciência – Ensino não superior	21,0	IFAP	107,8	
Min. da Edu. e Ciência – Ensino superior	5,7	IEFP	104,6	
PCM – Sec. Geral e Serviços da área da Cultura	14,3	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	80,9	
Instituto da Droga e da Toxicodependência	4,5	Autoridade Nacional de Proteção Civil	69,8	
Autoridade Florestal Nacional	4,3	Instituto do Desporto de Portugal	43,7	
Outros	23,7	ACSS e ARSs	25,4	
		Instituto de Turismo de Portugal	23,3	
		Fundo de Fomento Cultural	19,8	
		Instituto Nacion. de Emergência Médica	19,2	
		Assembleia da República	16,4	
		Outros	42,9	
Famílias	**223,4**	**Famílias**	**801,9**	**1 025,3**
Min. da Edu. e Ciência – Ensino superior (Fundo Ação Social)	119,6	IFAP	454,0	
Min. da Edu. e Ciência – Ensino não superior	74,2	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	149,5	
Min. das Finanças – Arrendamento urbano	12,6	Instituições do ensino superior	69,3	
Min. das Finanças – Outros	5,8	IEFP	58,6	
Outros	11,2	SCM Lisboa	18,7	
		Fundo de Garantia Automóvel	18,3	
		Outros	33,5	
Subtotal	**912,5**	**Subtotal**	**1 987,9**	**2 900,4**

No subsetor dos serviços integrados, destacam-se os apoios financeiros pagos pelas Direções Regionais de Educação, para o ensino não superior, que ascenderam a € 338 M, e pela DGTF (€ 363 M), dos quais € 90 M referentes a regularização de responsabilidades em PPP do setor rodoviário e ferroviário, € 121 M de indemnizações compensatórias a empresas públicas e privadas do setor dos transportes, e € 105 M relativos a bonificação de juros e outros encargos pagos a instituições de crédito. Destacam-se ainda os apoios pagos no âmbito do ensino superior, através do Fundo de Ação Social, totalizando € 122 M.

No subsetor dos SFA, o IFAP (€ 947 M), o IEFP (€ 270 M), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 231 M), a Autoridade Nacional de Proteção Civil (€ 70 M) e o Instituto de Turismo de Portugal (€ 56 M) foram os que mais se destacaram, representando, em conjunto, 79,2 % dos apoios pagos por este subsetor.

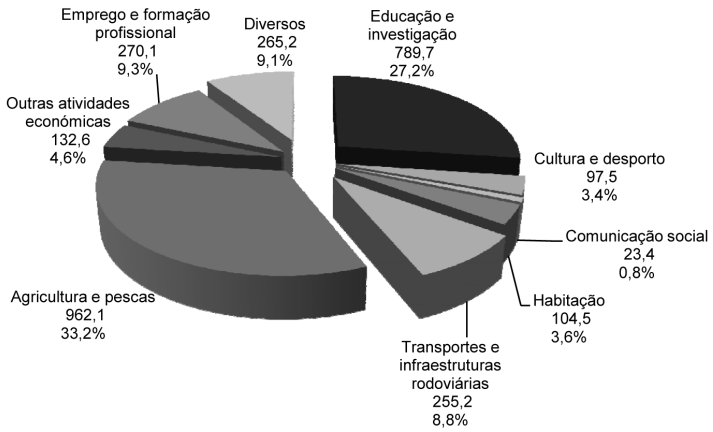
Como o quadro anterior também evidencia, € 264 M (9,1 %) destinaram-se ao setor público e € 2.636 M (90,9 %) ao setor privado.

O mesmo quadro mostra ainda que os apoios financeiros foram atribuídos em áreas e finalidades muito diversas, que o gráfico seguinte sintetiza:

GRÁFICO 20

Distribuição por áreas dos apoios financeiros em 2012

(em milhões de euros)



A área da "agricultura, pecuária e pescas", € 962 M (33,2 %), foi a que assumiu maior peso, devido ao IFAP (€ 947 M). Segue-se a área da "educação, ciência e investigação" com € 790 M (27,2 %), onde se destacam os pagamentos efetuados pelas Direções Regionais da Educação no âmbito do ensino não superior (€ 338 M), pelo Fundo de Ação Social no ensino superior (€ 122 M) e pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 231 M).

Com expressão ainda relevante surgem as áreas do "emprego e formação profissional", € 270 M (9,3 %), "transportes e infrestruturas rodoviárias e ferroviárias" € 256 M (8,8 %) e "habitação" € 104 M (3,6 %).

A Ministra de Estado e das Finanças, em contraditório, refere nada ter a observar.

9 — Património do Estado

9.1 — Património financeiro

Ainda que o artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, não estabelecesse a obrigação de o Tribunal de Contas apreciar, no relatório e parecer sobre a CGE, a atividade financeira do Estado no domínio do património, a dimensão e relevância dos ativos financeiros que o Estado movimenta e o significativo volume de receitas e despesas que derivam desses ativos imporiam sempre que se procedesse a uma análise do património financeiro.

O TC aprovou Instruções ([452]) que obrigam todos os serviços e organismos da administração central, os institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados e os fundos públicos a remeter-lhe anualmente informação relativa aos ativos financeiros que detenham, nomeadamente: ações, quotas e outras partes de capital de empresas, obrigações, títulos de dívida pública, unidades de participação em fundos de investimento e em entidades não societárias e créditos, designadamente os resultantes da concessão de empréstimos.

Relativamente a 2012, remeteram ao Tribunal informação sobre o respetivo património financeiro quatro SI, 89 SFA) e as sete EPR que, num universo de 53 EPR, apresentam na CGE receitas ou despesas com ativos financeiros. Estas entidades são analisadas num subponto autónomo da parte relativa aos SFA.

Dada a existência de operações entre SI e SFA, o apuramento do valor nominal global do património financeiro do Estado implicou movimentos de consolidação após os quais a análise ficou circunscrita ao património financeiro gerido por três SI e 78 SFA.

Tal como em 2011, a DGTF e o IFDR reportaram a informação sobre os mesmos empréstimos (denominados EQ-QREN), tendo os mesmos sido considerados no património dos SI (DGTF). Em sede de contraditório, a Ministra de Estado e das Finanças e a DGTF vieram clarificar que, *"estando em causa créditos do Estado, geridos pelo IFDR, está previsto no Protocolo estabelecido entre este Instituto e a DGTF que o IFDR assegurará a prestação de informação, relativamente aos financiamentos concedidos sob sua gestão, ao Tribunal de Contas [...], dando desta conhecimento à DGTF para que esta possa, de forma agregada, considerar estes créditos no reporte que faz àquele Tribunal"*. Considera-se que apenas uma entidade deve reportar ao TC a informação sobre estes créditos, para evitar a duplicação de valores, sendo indiferente que seja a DGTF ou o IFDR. O que não é aceitável é que, como aconteceu em 2012, os valores reportados pelo IFDR e pela DGTF não sejam coincidentes.

Relativamente a 2011, verificaram-se alterações no universo, designadamente: saída do Instituto dos Museus e da Conservação, IP (IMC), cujo património financeiro foi transferido para a DGTF ([453]); inclusão da Agência Portuguesa do Ambiente que sucedeu, em 2012, no património financeiro das Administrações das Regiões Hidrográficas do Centro e do Norte ([454]); e saída do IPAD por o respetivo património financeiro ter transitado em 2012 para o novo serviço Camões — Instituto da Cooperação e da Língua, IP, serviço autónomo.

A LOE/2012, artigo 84.º, n.º 1 ([455]), fixou em € 10.600 M o limite para a concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito ativas pelos SI, adiantando-se, desde já, que os empréstimos concedidos pela DGTF ficaram bastante aquém deste montante e que não ocorreram outras concessões dentro do subsetor. O n.º 2 do mesmo artigo fixou em € 500 M o limite para a concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito ativas pelos SFA, incluindo as realizadas pelas EPR (relacionadas com a concessão de suprimentos), limite esse que também foi respeitado.

A CGE apresenta, além das receitas e despesas associadas aos ativos financeiros, outros elementos relevantes para a apreciação global do património financeiro (e que não têm paralelo no OE): as dações em pagamento e as consolidações, anulações e extinções de créditos do Estado.

Nos SI ocorreram em 2012 anulações de créditos no valor global de € 17,5 M. Assim, e tendo em conta os valores esclarecidos em sede de contraditório pela Ministra de Estado e das Finanças e pela DGTF, consideraram-se anulações de créditos sobre várias entidades, no montante de € 935,6 m (que inclui as anulações de créditos em que as despesas de cobrança são superiores aos valores passíveis de serem recuperados ([456]) de € 305,9 m) e os perdões de dívida [€ 16,4 M ([457])] concedidos às Repúblicas de Moçambique e de São Tomé e Príncipe.

Neste domínio, é importante que a DGTF verifique se existem situações em que o Estado se tornou simultaneamente credor e devedor, como parece ser o caso do empréstimo à Comissão dos Desalojados relativamente aos processos do crédito CIFRE.

A conversão de créditos em capita1 social foi de € 134 M (relativos a empréstimos concedidos pelo Estado à Estradas de Portugal, SA) e a prescrição de créditos de € 7,2 M, valores que estão conformes aos indicados na CGE e confirmados em sede de contraditório.

Em sete SFA ocorreram anulações de créditos no valor global de € 52,3 M, as quais foram devidamente refletidas na Conta. Foram erradamente comunicadas pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual, IP à DGO anulações de capital no valor de € 8,2 m, que constituem efetivos recebimentos e estão contabilizados como receita em "ativos financeiros". Em sede de contraditório o ICA não respondeu.

Relativamente às EPR, a Parvalorem registou anulações de créditos, via dação em pagamento, no valor de € 62,6 M devidamente relevadas na Conta e movimentos com a natureza de anulações de créditos denominados *write-off* no valor de € 1,7 M, que não integram a CGE.

No exercício de contraditório, a Parvalorem informou que *"[...] as anulações de créditos, sejam elas provenientes de dações em pagamento ou de write-off's, são reportadas à DGO através dos reportes que são solicitados, nomeadamente balancete analítico mensal e demonstrações financeiras, da Parvalorem. Neste momento e de acordo com informação recolhida junto da DGO, não temos qualquer reporte de 2012 em falta*".

O quadro seguinte mostra a evolução anual do património financeiro dos SI, dos SFA e das EPR.

QUADRO 85

Património financeiro — Evolução em 2012

(em milhões de euros)

Tipo de ativos	Valor Nominal						Variação					
	31/12/2011			31/12/2012			Valor			%		
	SI	SFA	EPR	SI	SFA	EPR	SI	SFA	EPR	SI	SFA	EPR
Créditos	9 272,3	2 894,7	2 396,8	13 643,9	3 095,6	3 732,8	4 371,6	200,9	1 336,1	47,1	6,9	55,7
Participações Sociais	15 861,0	160,3	43,2	16 308,7	159,9	59,0	447,7	-0,4	15,8	2,8	-0,2	36,6
Outros ativos financeiros	3 189,5	3 741,2	1 017,6	25 304,5	3 496,7	928,8	22 115,0	-244,5	-88,8	693,4	-6,5	-8,7
Total	**28 322,8**	**6 796,1**	**3 457,5**	**55 257,1**	**6 752,1**	**4 720,6**	**26 934,3**	**-44,0**	**1 263,1**	**95,1**	**-0,6**	**36,5**
Total Geral			**38 576,4**			**66 729,8**			**28 153,4**			**73,0**

Fonte: Informação remetida pelos SI e SFA por força das Instruções n.º 1/08-2.ª Secção.

Em termos globais, o património financeiro cresceu, de 2011 para 2012, de € 38.576,4 M para € 66.729,8 M (73 %). Nos SI (leia-se DGTF) cresceu 95,1 %, destacando-se o aumento dos outros ativos financeiros (capital do Mecanismo de Estabilidade Europeu e obrigações convertíveis da banca) e o dos créditos (empréstimos ao setor empresarial do Estado). Já o património financeiro dos SFA registou uma ligeira evolução negativa (0,6 %) que resultou do aumento do valor nominal dos créditos e da diminuição no valor nominal dos outros ativos financeiros. Também o património financeiro das EPR analisadas sofreu um aumento significativo, que resultou, essencialmente, da aquisição de créditos pela Parvalorem.

Na sua resposta, a DGO não se pronunciou sobre este ponto.

9.1.1 — Subsetor dos serviços integrados

O quadro seguinte apura o valor nominal do património financeiro consolidado em 31/12/2012, discrimina-o por tipo de ativo e compara-o com a situação em 31/12/2011. Este património é gerido na quase totalidade pela DGTF ([458]).

QUADRO 86

Património financeiro consolidado (SI) — Em 2012

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal		Variação	
	em 31/12/2011	em 31/12/2012	Total	%
Créditos				
por empréstimos (a)	8 175,3	12 639,4	4 464,1	54,6
por execução de garantias (a)	812,2	726,6	-85,6	-10,5
entidades extintas e outros (b)	284,8	277,9	-6,9	-2,4
Participações				
societárias	10 730,6	11 347,4	616,8	5,7
EPE (a)	5 130,4	4 961,2	-169,2	-3,3
Outros ativos financeiros				
Organizações financeiras internacionais (b)	1 771,7	19 370,7	17 599,0	993,3
Unidades de participação (c)	759,3	779,3	20,0	2,6
Prestações acessórias de capital	655,2	51,2	-604,0	-92,2
Obrigações (d)	3,3	5 103,3	5 100,0	155 843,1
Total	**28 322,8**	**55 257,0**	**26 934,2**	**95,1**

a) O valor apresentado no PCGE/2011 foi ajustado, na sequência da análise agora realizada.

b) Diverge do valor apresentado no PCGE/2011 em virtude da introdução em 2012, pela DGTF, de correções nos valores dos créditos anteriormente reportados ou de novos ativos existentes antes de 2012.

c) Inclui títulos de participação do IHRU e capital do Fundo de Salvaguarda do Património Cultural realizado pela DGTF.

d) Inclui obrigações subscritas pelo Estado no âmbito do processo de recapitalização da banca com fundos públicos.

Fonte: DGTF e DGADR.

De seguida faz-se a análise dos agregados de montante mais elevado e das principais variações. Em relação aos créditos por execução de garantias remete-se, também, para o ponto 4.1.2. deste Parecer.

9.1.1.1 — Créditos por empréstimos

O quadro 3 identifica os empréstimos concedidos pela DGTF em 2012. Apesar de significativos, quer em número quer em valor, verificou-se uma redução face a 2011 (€ – 1.669 M).

QUADRO 87

Empréstimos concedidos em 2012 pela DGTF

(em euros)

Mutuário	Montantes	Finalidade
PAEL (Programa de Apoio à Economia Local)	24 540 115,0	Apoios de tesouraria
Empresa de Meios Aéreos	14 000 000,0	
Estradas de Portugal (4)	951 100 000,0	
Metropolitano de Lisboa (6)	648 581 846,0	
Metro Porto (4)	308 953 941,0	
PARUPS	286 056 855,5	
PARVALOREM	746 847 144,5	
PE - Parque Escolar	90 000 000,0	
Região Autónoma dos Açores (2)	135 000 000,0	
Região Autónoma da Madeira	1 500 000 000,0	
REFER (3)	800 325 997,0	
UA - Universidade dos Açores	2 750 000,0	
VianaPolis	20 000 000,0	
São Tomé e Príncipe	6 355 000,0	Apoios para adendas aos projetos de várias infraestruturas
EQ - QREN	28 948 237,1	Apoio no âmbito de QREN
Crédito PAR	1 099,4	Apoio à aquisição de prédios rústicos por arrendatários rurais
Total	**5 563 460 235,5**	

Fonte: Mapas remetidos pela DGTF.

Antes de mais, deve esclarecer-se que os valores constantes no quadro correspondem ao total dos empréstimos concedidos em 2012 que, em alguns casos, diverge do montante utilizado no mesmo ano. Daí que estes valores não coincidam com os registados na execução orçamental em ativos financeiros e que, conforme realçado em sede de contraditório, tenham naturezas diferentes.

Pelo seu elevado montante — € 1.500 M — destaca-se o empréstimo à Região Autónoma da Madeira (RAM). Foi celebrado na sequência do PAEF, negociado com o respetivo Governo Regional, e tem vindo a ser utilizado nos termos fixados pelo contrato, com utilizações de € 635,1 M durante o ano. A primeira utilização (€ 19,5 M) destinou-se a regularizar o capital e juros do empréstimo intercalar concedido em 2011, que assim se extinguiu.

Ainda pelos montantes envolvidos, merecem destaque os empréstimos concedidos às empresas públicas Estradas de Portugal (€ 951,1 M), REFER (€ 800,3 M), Metropolitano de Lisboa (€ 648,6 M), Metro do Porto (€ 308,9 M) e Parque Escolar (€ 90 M). Em regra, excetuando a Parque Escolar ([459]), estas empresas voltaram a apresentar-se em 2012 perante a DGTF em constante necessidade de financiamento, para apoio de tesouraria e sobretudo para cumprimento de encargos financeiros com financiamentos anteriormente assumidos. Sobre esta questão e sobre a Recomendação a que a mesma deu origem, em sede de contraditório, a Ministra de Estado e das Finanças e a DGTF, vieram informar que se encontra contemplada, na proposta de OE para 2014, a capitalização das empresas de capitais públicos.

São igualmente elevados os empréstimos concedidos às sociedades anónimas Parups e Parvalorem, de € 286,1 M e € 746,8 M, respetivamente, os quais estão relacionados com o processo de reprivatização do BPN e respetivo saneamento. O empréstimo à Parvalorem destinou-se, não só à regularização de um adiantamento para financiar a aquisição de ativos do BPN em fevereiro de 2012 (€ 429,6 M) ([460]), mas também à amortização de um empréstimo contraído junto da CGD (€ 195,6 M) e ao pagamento de juros de financiamentos (€ 122 M). O empréstimo à Parups tinha finalidades semelhantes, mas o montante respeitante à aquisição de ativos ao BPN é pouco significativo. Estes empréstimos concedidos pelo Estado apresentam taxas de juro consideravelmente inferiores ([461]) aos passivos que visam amortizar, o que permite a estas empresas diminuir os encargos financeiros futuros.

No ano de 2012, na sequência da assinatura do Memorando de Entendimento entre o Governo da República Portuguesa e o Governo Regional dos Açores, foram celebrados dois contratos de empréstimo à Região Autónoma dos Açores (RAA), no valor global de € 135 M, para que a Região possa cumprir os compromissos relativos à amortização da sua dívida direta, podendo ser exigido o reembolso, total ou parcial, em caso de utilização do produto dos empréstimos em finalidade diferente daquela.

No que respeita ao empréstimo EQ-QREN, a DGTF contabilizou em 2012 utilizações no montante de € 28,9 M que respeitam ao crédito sobre terceiros (mutuários).

Os empréstimos do PAEL ([462]) visados pelo TC ascenderam a € 24,5 M e justificaram a despesa no montante global de € 17,2 M. Anota-se, contudo que o total das operações PAEL autorizadas até ao final de 2012 ascendeu a € 473,4 M, montante tido em consideração para efeitos de utilização do limite de endividamento.

O empréstimo concedido à Universidade dos Açores, no valor de € 2,75 M, teve por finalidade o pagamento de impostos e a fornecedores, incluindo o contrato uma cláusula de exigibilidade antecipada "caso o prazo médio de pagamento a fornecedores ultrapasse os 90 dias".

De natureza diferente, conforme realçado em sede de contraditório, as utilizações em 2012 do crédito concedido em 2007 a Cabo Verde, referente à linha de crédito de € 100 M, ascenderam a € 25,3 M, e destinaram-se ao pagamento de despesas com infraestruturas.

Deve ainda referir-se que os Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC), não amortizaram em 2012 capital relativo aos empréstimos contraídos nos anos anteriores (de € 5 M, € 13 M e € 38 M) somando € 3l,6 M de capital vencido, nem pagaram quaisquer juros vencidos, que ascendiam a € 2,3 M no final do ano. O empréstimo de € 13 M é de curto prazo mas como não teve uma prorrogação expressa nem foi amortizado, encontra-se em situação irregular e o de € 5 M também, pois deveria ter sido amortizado até final de 2010.

Os empréstimos à Grécia foram consolidados em 2012, passando a existir apenas um empréstimo, no montante de € 1.008,9 M, e com vencimento em 13/03/2026. Para além disso, foi devolvido, por conta da Grécia, o montante de € 93,5 M. Quanto aos juros pagos pela Grécia, foram mais uma vez considerados pelo IGCP como juros de operações associadas à aplicação de excedentes de tesouraria, prática que se considera incorreta ([463]). Esta posição do TC é, desde início, perfilhada também pela DGTF, o que foi reconhecido, em sede de contraditório, pela Ministra de Estado e das Finanças.

Os juros recebidos por empréstimos concedidos ascenderam a € 235 M, montante que inclui os juros pagos pela Grécia. À exceção dos ENVC ([464]), todas as entidades pagaram os juros vencidos em 2012 ou esses juros foram perdoados.

9.1.1.2 — Participações societárias

A evolução da carteira de participações societárias em 2012 resulta das operações que se descrevem em seguida.

QUADRO 88

Operações com ações e quotas em 2012

(em euros)

Diminuições		Acréscimos	
Empresas	**Valor Nominal**	**Empresas**	**Valor Nominal**
Extinção		Aumento de capital	
Arco Ribeirinho Sul, SA	5 000 000,0	Caixa Geral de Depósitos, SA	750 000 000,0
NAER-Novo Aeroporto, SA	3 046 780,0	RTP - Rádio e Televisão de Portugal, SA	344 500 000,0
Polis de Castelo Branco, SA	5 880 000,0	EP - Estradas de Portugal, SA	134 000 000,0
Sociedade Frente Tejo, SA	5 000 000,0	SIMAB, SA	10 999 990,9
Alienação		Aquisição	
Banco Português de Negócios, SA	380 000 000,0	Parparticipadas, SGPS, SA	50 000,0
AdP-Águas de Portugal, SA	38 331 410,0	Parups, SA	50 000,0
ANA-Aeroportos de Portugal.SA	62 889 520,0	Parvalorem, S.A	50 000,0
CTT- Correios de Portugal, SA	87 325 000,0	Parques de Sintra Monte da Lua, SA	875 000,0
EFACEC - International Financing, SGPS, SA	38 173,5		
Lisnave-Estaleiros Navais, SA	148 330,0		
Propnery-Propriedades e Equipamentos, SA	2 118 255,0		
SIMAB, SA	40 145 882,3		
SPE – Soc. Portuguesa de Empreendimentos, SA	466,0		
Total	**629 923 816,8**	**Total**	**1 239 649 990,9**

Fonte: DGTF.

Em 2012 foram aprovados, e assumem particular relevo como despesa, os aumentos de capital das seguintes empresas: Rádio e Televisão de Portugal, SA, EP — Estradas de Portugal, SA, Caixa Geral de Depósitos, SA, e SIMAB — Sociedade Instaladora de Mercados Abastecedores, SA. Tais aumentos ascenderam a € 1.239,5 M mas corresponderam apenas a € 1.105,5 M de despesa já que o aumento de capital social da EP — Estradas de Portugal, SA, no valor de € 134 M, ocorreu mediante a conversão de dois empréstimos.

O aumento de capital da RTP, no montante de € 344,5 M, resultou da conversão dos encargos assumidos pelo Estado do serviço da dívida do empréstimo contraído pela empresa junto do DEPFA Bank. Nos termos do acordo de reestruturação da RTP de 2003, em 2012 o Estado deveria assumir o montante de € 68,2 M por conversão em capital social da empresa. Porém, sobreveio a necessidade de serem liquidados os montantes de € 125 M (devidos em 16 de janeiro de 2012) e de € 219,5 M (devidos em 15 de fevereiro de 2012), totalizando os € 344,5 M. Só depois de a Comissão Europeia ter considerado a operação compatível com os tratados europeus ([465]) é que a mesma (assunção de encargos e conversão em capital social) foi autorizada pelo Estado ([466]). Após esta operação o capital social da RTP situou-se em € 1.422,4 M.

Também o aumento do capital social da Estradas de Portugal, no montante de € 134 M, resultou da conversão da dívida respeitante a dois empréstimos concedidos pelo Estado em 2009, sendo € 130 M de capital e € 4 M de juros. Este aumento de capital foi registado em 11 de janeiro de 2013.

Tendo em conta a necessidade de reforçar a solidez financeira das instituições de crédito, a CGD procedeu a um aumento de capital no valor de € 750 M na sequência do Despacho n.º 137/12/MEF. A despesa foi paga por dotações do Capítulo 60 do OE, realçando a informação da DGTF que o montante utilizado não estava incluído nos € 12.000 M do PAEF previstos para a recapitalização da banca.

A SIMAB procedeu ao aumento de capital social em duas ocasiões, no ano em análise: primeiro no montante de € 750.001,99, na sequência da Deliberação Unânime por Escrito (DUE) de 28 de junho; na sequência da DUE de 12 de setembro, ocorreu o aumento no montante de € 10.249.988,94, passando o Estado a deter o total de 8.045.267 ações na empresa, que posteriormente foram alienadas à Parpública.

A compra ao BPN da totalidade do capital social da Parparticipadas, da Parups e da Parvalorem, por contratos de 14 de fevereiro de 2012 e pelo valor simbólico de um euro cada, visaram facilitar a reprivatização daquele banco.

Em 2012 não foram constituídas novas sociedades comerciais com participação direta do Estado e foram extintas quatro, a saber: Arco Ribeirinho Sul, SA; NAER-Novo Aeroporto, SA; Sociedade de Desenvolvimento do Programa Polis de Castelo Branco, SA; e Sociedade Frente Tejo, SA.

Para amortização da dívida do Estado com a Parpública, foram transferidas para esta empresa as participações do Estado, com o valor nominal global de € 230.997.037, nas seguintes sociedades comerciais: AdP — Aguas de Portugal, SA; ANA-Aeroportos de Portugal, SA; CTT-Correios de Portugal, SA; EFACEC — International Financing, SGPS, SA; Lisnave — Estaleiros Navais, SA; Propnery — Propriedades e Equipamentos, SA; SIMAB — Sociedade Instaladora de Mercados Abastecedores, SA; e SPE — Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, SA.

Como receitas das participações societárias, assumem particular relevo os dividendos pagos ao Estado, que ascenderam a € 57,2 M ([467]), com destaque para os pagos pelos CTT — Correios de Portugal, SA, no valor de € 40,4 M.

Refira-se ainda a reprivatização do BPN, com a assinatura do contrato de compra e venda em 30 de março de 2012 e com o encaixe de € 39.987.874,83. De salientar que, nos termos do contrato, o valor recebido pelo Estado ficou cativo numa conta da CGD, só sendo libertado no final do ano, o que implicou que a correspondente receita não fosse transferida para o FRDP ainda durante 2012.

Em 2012 concluíram-se os processos de liquidação da NAER e da Sociedade Frente Tejo, cujos saldos finais no montante de € 658,5 m e € 2,3 M, respetivamente, reverteram para o Estado.

9.1.1.3 — Participações em entidades não societárias

A evolução da carteira de participações em entidades públicas empresariais, em 2012, resulta das operações que se descrevem em seguida.

QUADRO 89

Operações com capital estatutário de EPE

(em euros)

Empresas	Valor Nominal
Aumento de capital estatutário	
Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE	2 500 000,0
Extinção de entidades	
ANCP - Agência Nacional de Compras Públicas, EPE	8 000 000,0
GeRAP - Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE	12 000 000,0
Hospital de Curry Cabral, EPE	2 500 000,0
Criação de entidades	
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE	50 000,0
Cinemateca Portuguesa - Museu do Cinema, EPE	200 000,0
CNB - Companhia Nacional de Bailado, EPE	200 000,0
TNSC - Teatro Nacional de São Carlos, EPE	200 000,0

Fonte: DGTF.

O Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE (CHLC), integrou o Hospital Curry Cabral (HCC) ([468]), tendo o capital estatutário daquele sido reforçado em € 2,5 M por incorporação do capital estatutário do HCC ([469]).

Em 2012, foram constituídas quatro novas entidades públicas empresariais cuja criação consistiu, basicamente, na cisão ou transformação de entidades previamente existentes, não tendo implicado despesa em termos de realização de capital estatutário. Foram: a CNB — Companhia Nacional de Bailado, EPE; o TNSC — Teatro Nacional de São Carlos, EPE; a Cinemateca Portuguesa — Museu do Cinema, EPE; e a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, EPE.

A extinção das empresas ANCP — Agência Nacional de Compras Públicas, EPE e GeRAP — Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE, não gerou quaisquer receitas.

9.1.1.4 — Outros ativos financeiros

Muito relevantes para o ano em análise, são os instrumentos financeiros subscritos no âmbito do processo de recapitalização da banca com fundos públicos que, em 2012, abrangeu três entidades: o BPI, o BCP e a CGD.

Estas operações foram realizadas ao abrigo do regime previsto na Lei n.º 63-A/2008, com a redação introduzida pela Lei n.º 4/2012, de 11 de janeiro ([470]) e traduziram-se na emissão de obrigações subordinadas de conversão contingente nos montantes de € 3.000 M (BCP), € 1.500 M (BPI) e € 900 M (CGD), com uma taxa de juro efetiva anual inicial de 8,5 %, subscritas pelo Estado. De realçar que no caso do BCP e BPI a subscrição foi realizada com receitas provenientes do PAEF, o que não sucedeu no caso da CGD. Em 2012 o Estado recebeu

os juros no valor global de € 218 M. Depois de aprovações provisórias em 2012, a Comissão Europeia informou, em julho de 2013, que os três processos de recapitalização estavam de acordo com as regras europeias de auxílios estatais.

No caso da CGD, o processo de recapitalização incluiu, para além da emissão de obrigações, o aumento de capital de € 750 M referido no anterior ponto 9.1.1.2. Em dezembro de 2012 a Comissão Europeia iniciou um processo de investigação à CGD com base no pagamento não autorizado de dividendos relativos a ações preferenciais perpétuas por uma participada da Caixa. Em sede de contraditório a Ministra de Estado e das Finanças esclareceu que este processo foi posteriormente encerrado *"porque a CGD se comprometeu a pagar ao Estado um valor correspondente ao dos dividendos pagos (€ 405.415)"*.

O processo de recapitalização do BPI incluía, também, um aumento de capital de € 200 M, que seria imediatamente afeto à recompra de obrigações subscritas pelo Estado. O BPI recomprou esse valor em agosto de 2012 e mais € 100 M em dezembro, ficando o valor das obrigações detidas pelo Estado em € 1.200 M no final do ano.

Quanto ao BCP, para além da subscrição das obrigações, o Estado subscreveu ainda um contrato de tomada firme de um aumento de capital do Banco no valor de € 500 M, pelo qual recebeu uma comissão € 11,4 M e que não implicou qualquer despesa.

No que respeita aos € 600 M, a título de prestações acessórias, pecuniárias e não onerosas, sujeitas ao regime jurídico das prestações suplementares, pagos ao BPN em 15 de fevereiro de 2012, por recurso a saldos do Capítulo 60 do OE/2011, a DGTF considerou que, com a alineação da totalidade do capital social do Banco, em 30 de março, os eventuais direitos inerentes a tais prestações tinham sido também alienados.

9.1.1.5 — Participações em instituições financeiras internacionais

A realização de capital em instituições internacionais já existentes atingiu o montante global de € 9,4 M. Estas operações foram todas pagas através do Capítulo 60 e respeitaram ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (€ 277,1 m), à Corporação Andina de Fomento (€ 3,75 M), e ao Banco Africano de Desenvolvimento (€ 5,4 M).

Refira-se, ainda, a criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), de que Portugal faz parte. O montante global autorizado do MEE é de € 700.000 M, com 7 milhões de ações, cada uma no valor nominal de € 100.000,00. A posição de Portugal naquele montante é de 2,5092 %, ou seja de € 17.564,4 M, equivalente a 175.644 ações ([471]).

Destas, 155.570,4 ações são de capital a realizar e 20.073,6 ações de capital realizado, ou seja, o equivalente a € 2.007,36 M que deverão ser pagos até 2014, em cinco prestações semestrais, conforme acordado entre os Estados-Membros. A RCM n.º 84/2012, publicada em 9 de outubro, autorizou o pagamento em causa, sendo a despesa realizada em 2012 de € 802,9 M, correspondente a duas prestações, que foi classificada como uma participação societária do Estado. Embora a participação de cada estado no MEE seja denominada, segundo o Tratado que o instituiu, em ações, o facto de se tratar de um instituição financeira internacional e não de uma sociedade ([472]) implicaria uma classificação económica diferente para tais despesas, semelhante à utilizada para as outras participações financeiras em instituições internacionais (CE 09.09.16). Em sede de contraditório, a Ministra de Estado e das Finanças e a DGTF aceitaram o reparo sobre a incorreta classificação económica da despesa e comprometem-se a criar a rubrica adequada no OE/2014.

9.1.1.6 — Unidades de participação em fundos de investimento

Após dois procedimentos de chamadas de capital do Fundo de Recuperação, FCR ([473]), ambos devidamente autorizados, foi transferido o montante global de € 3.689.286,89, através do OE/2012.

Foram também pagos, em 31 de janeiro de 2012, € 17 M, relativos à realização do remanescente do capital do JESSICA Holding Fund ([474]), para os quais não foi necessária nova deliberação acionista, uma vez que Portugal havia já assumido o compromisso de participar até € 30 M.

Conforme realçado em sede de contraditório, houve, também, a despesa de € 4 M com a realização de capital inicial do Fundo de Salvaguarda do Património Cultural, por recurso a verbas do Capítulo 60.

Caixa 3 — A intervenção do Estado no BPN — Reflexos em 2012

Tal como vem fazendo desde 2008, o Tribunal de Contas acompanhou a evolução em 2012 da intervenção do Estado no Banco Português de Negócios (BPN), na ótica do seu reflexo nas contas públicas e, em particular, na Conta Geral do Estado.

A reprivatização do BPN

O facto mais relevante ocorrido neste ano foi a venda da totalidade do capital social do BPN, pondo fim à intervenção estatal que se iniciara em 2008, com a nacionalização do banco. Contudo, esta venda não significa o fim das despesas do Estado decorrentes daquela intervenção, antes pelo contrário, uma vez que no contrato de compra e venda das ações do BPN celebrado com o Banco BIC o Estado assumiu novas obrigações e compromissos que se traduziram em novos encargos para os cofres públicos.

Antes de reprivatizar o BPN o Estado realizou, em 2012, uma série de operações visando o saneamento financeiro do banco e que consistiram:

♦ Em 14 de fevereiro adquiriu ao BPN, pelo preço simbólico de 1 euro cada, a totalidade do capital social das sociedades financeiras Parvalorem, SA, Parups, SA e Parparticipadas, SA, assim retirando do balanço consolidado do BPN um volume elevado de ativos de valor incerto e de passivos de valor certo (dívida à CGD);

♦ Em 15 de fevereiro pagou ao BPN (com verbas do OE/2011) € 600 M, a título de prestações acessórias de capital, pecuniárias e não onerosas sujeitas ao regime jurídico das prestações suplementares ([475]);

♦ Em 29 de março a compra pela Parvalorem e pela Parups ao BPN de um conjunto de ativos que o Banco BIC tinha indicado como não querendo que permanecessem no BPN, no valor de cerca de € 1.438,6 M; o pagamento destes ativos foi feito parcialmente pela assunção, pela Parvalorem, de uma dívida do BPN à CGD no valor de € 1.000 M e o restante através de verbas disponibilizadas pelo Estado, mediante empréstimos.

♦ A publicação do Decreto-Lei n.º 88/2012, de 11 de abril, que regula a integração no regime geral da segurança social dos trabalhadores do Grupo BPN e do qual resultou a liquidação do Fundo de Pensões do Grupo, com transferência para a Caixa Geral de Aposentações de € 96,8 M para constituição de uma reserva especial destinada à cobertura de responsabilidades com encargos de pensões e outros que, pelo mesmo diploma, foram transferidos para aquela Caixa.

Um outro aspeto relativo à preparação do BPN para a reprivatização merece referência. Tratou-se do contrato de trespasse celebrado em 10 de fevereiro de 2012 entre o BPN e a Parvalorem relativo ao estabelecimento comercial correspondente à Direção de Meios do BPN e que, entre outras consequências, implicou a transmissão para a Parvalorem dos contratos de trabalho de 646 trabalhadores do banco afetos a essa Direção.

Em suma, antes da reprivatização, o BPN foi expurgado de ativos indesejáveis e de passivos avultados, foi libertado de responsabilidades com pensões, viu reduzido em 640 o número dos seus trabalhadores e recebeu mais de € 1.000 M em dinheiro. A reprivatização aconteceu em 30 de março de 2012, data em que foi celebrado o contrato de compra e venda do capital social do BPN ao Banco BIC.

Na realidade, dos 76 milhões de ações que constituíam a totalidade do capital social do BPN, só 75.521.280 é que foram efetivamente vendidas ao Banco BIC, já que as restantes 478.720 ações foram alienadas aos trabalhadores do Banco (e posteriormente, segundo refere o contrato, recompradas pelo BIC).

O preço total da venda recebido pelo Estado foi de € 39.987.874,83, mas este valor permaneceu imobilizado, como garantia ao Banco BIC de eventuais violações contratuais por parte do Estado, numa conta *escrow* aberta na CGD, durante seis meses. A necessidade de esclarecer divergências de interpretação quanto ao prazo desta conta levou a que a libertação destes fundos para o Estado, que poderia ter tido lugar a partir do

início de outubro de 2012, só ocorresse no último dia do ano, o que inviabilizou a sua transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública ([476]) ainda durante esse ano económico.

O contrato de venda do BPN contém cláusulas através das quais o Estado se comprometeu a reembolsar o banco em várias eventualidades, designadamente pagamentos relacionados com rescisões de trabalhadores, litígios contra o BPN, compensações por depósitos remunerados, encerramento de agências e contratos de arrendamento, garantias prestadas pelo BPN, devolução pelo BIC de créditos em incumprimento após a reprivatização e outras. Em cumprimento dessas cláusulas, o Estado efetuou, já em 2012, pagamentos no valor de € 9.026.950,06.

Deve ainda referir-se que em dezembro de 2012, mas com efeitos a 1 de julho, se operou a fusão, por incorporação, do Banco BIC no BPN reprivatizado, tendo a sociedade daí resultante alterado a sua denominação social para Banco BIC Português, SA, com um capital social de € 300.228.000 (o capital social do BPN e do Banco BIC, antes da fusão era de, respetivamente, € 380 M e € 30 M).

Além da dívida de € 1.000 M que fora transferida para a Parvalorem, já referida, o BPN tinha outra dívida à CGD de € 400 M (papel comercial), também garantida pelo Estado, que foi amortizada antes da reprivatização. Porém, a garantia do Estado à linha de crédito ao abrigo da qual tinha sido emitido aquele papel comercial não se extinguiu com aquela amortização, sendo válida até 2015. Então o BPN, já depois de reprivatizado, procedeu a uma nova emissão de papel comercial no valor de € 150 M, também adquirido pela CGD, que beneficiou ainda dessa garantia.

As sociedades veículo

Porque relacionadas com o BPN, importa verificar as operações realizadas em 2012 pelas, por vezes, designadas sociedades veículo, agora totalmente detidas pelo Estado, sendo certo que as receitas e despesas de duas delas — a Parvalorem e a Parups — passaram a estar incluídas, a partir de 2012, no Orçamento e na CGE, no subsetor dos serviços e fundos autónomos (EPR).

A atividade principal destas sociedades é a gestão e recuperação dos ativos recebidos do BPN, o que é de sobremaneira importante. A partir de agosto de 2012 iniciou funções um novo Conselho de Administração, comum às três sociedades e também nesse ano a Parvalorem passou a suportar um novo custo, o dos ex-trabalhadores do BPN cujos contratos lhe foram transmitidos através do trespasse antes mencionado ([477]).

Contudo, o principal encargo que estas sociedades têm de suportar é o resultante do serviço da dívida à CGD, maioritariamente garantida pelo Estado. Sabe-se que o Governo assumiu junto dos credores do PAEF um compromisso, e mesmo um calendário, para o pagamento dessa dívida ([478]). Vejamos como evoluiu esta situação em 2012.

Estas sociedades obtiveram no exercício de 2012 cerca de € 159,5 M de receita com a recuperação de ativos e juros, mas tiveram despesas de € 330,5 M (juros, pessoal e aquisição de bens e serviços), sem contar a amortização de empréstimos (€ 400 M).

O Estado, através da DGTF, fez um empréstimo à Parvalorem de € 746,9 M e outro à Parups de € 286,1 M. Uma parte destes empréstimos destinou-se a financiar a compra de ativos ao BPN, outra parte serviu para pagamento dos juros à CGD que se venceram no ano e o remanescente foi usado por estas sociedades para amortizar crédito contraído junto da CGD, que não tinha garantia explícita do Estado (€ 400 M). Ainda assim, no final de 2012, as três sociedades mantinham uma dívida de € 381,7 M também sem garantia explícita. Quanto à dívida garantida, que era de € 3.100 M no final de 2011, passou para € 4.100 M no final de 2012, por adição dos € 1.000 M transferidos do BPN, já que nesta dívida não teve lugar qualquer amortização. Quando a dívida destas sociedades à CGD é substituída por dívida ao Estado verifica-se normalmente uma redução substancial da taxa de juro, o que reduz o serviço da dívida a suportar pelas empresas.

Responsabilidades no final de 2012

A intervenção do Estado no BPN acarretou despesa que, no final de 2012, atingia, em termos líquidos acumulados, o valor de € 1.729,6 M.

Globalmente, as garantias efetivas do Estado concedidas ao BPN e sociedades veículo registaram em 2012 uma diminuição de € 250 M, totalizando € 4.250 M no final do ano.

Perspetivas futuras

A despesa de € 600 M de prestações suplementares ao BPN realizada em 2012 não se repetirá, mas é ainda incerto quanto custarão ao Estado as obrigações que assumiu perante o Banco BIC no contrato de venda do BPN e também se desconhece se os valores transferidos para a CGA serão suficientes para cobrir os encargos futuros com pensões que foram transferidos para o Estado.

Contudo, o encargo mais vultuoso respeita à dívida das sociedades veículo perante a CGD que, no final de 2012 se situava em € 4.481,7 M (€ 4.100 M com garantia e € 381,7 M sem garantia explícita). Estas sociedades são eventualmente capazes de gerar receitas suficientes para cobrir os seus custos e pagar uma parte dos juros desta dívida, mas não subsistem grandes dúvidas que terá de ser o Estado a suportar a outra parte dos juros e das amortizações que se forem vencendo, quer da dívida garantida, quer da outra. Em sede de contraditório a DGTF salientou que parte das amortizações de capital e juros serão liquidadas através de ativos recuperados e da venda de participações financeiras. No entanto, se o Estado tiver capacidade para antecipar o pagamento desta dívida poupará muito dinheiro, não só pelo volume de dívida que está em causa, mas também porque as taxas de juro praticadas não são baixas, apesar das garantias.

O custo final para o Estado da intervenção no BPN dependerá, e muito, do grau de sucesso que irá ser obtido na recuperação dos ativos do BPN transferidos para a Parvalorem, Parups e Parparticipadas.

9.1.2 — Subsetor dos serviços e fundos autónomos

Dos 78 SFA abrangidos pela análise, a maioria (69 %) detinha uma carteira pouco diversificada e constituída apenas por um tipo de ativo, essencialmente participações sociais. Os restantes 11 SFA que prestaram informação sobre ativos não foram aqui considerados por, conforme foi referido no ponto 9.1, só deterem títulos de dívida pública, designadamente: obrigações do Tesouro, bilhetes de Tesouro, Euro Commercial Paper, obrigações consolidadas, CEDIC e CEDIM, sendo o seu valor global, no final do ano, de € 9.944,2 M.

O património financeiro gerido pelos 78 SFA atingiu no final de 2012 o valor nominal de € 6.752,1 M, menos € 44,0 M (– 0,6 %) que em 2011. Os rendimentos obtidos foram de € 41,1 M.

QUADRO 90

Património financeiro dos serviços e fundos autónomos — Evolução em 2012

(em milhões de euros)

Tipo de Ativos	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31/12/2011	31/12/2012	Total	%	
Créditos					
por empréstimos concedidos (1)	2 886,8	3 087,7	201,0	7,0	8,9
por execução de garantias	1,9	1,9	0,0	0,0	0,0
por transmissão	6,1	5,9	-0,1	-1,9	0,2

(em milhões de euros)

Tipo de Ativos	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31/12/2011	31/12/2012	Total	%	
Participações sociais (2)					
participações societárias	139,1	138,6	-0,5	-0,4	4,7
participações não societárias	21,1	21,2	0,1	0,6	0,0
Outros ativos financeiros					
UP em fundos de investimento (3)	2 223,4	2 120,2	-103,1	-4,6	2,4
Obrigações	885,7	780,6	-105,1	-11,9	4,9
depósitos a prazo (4)	363,7	295,3	-68,4	-18,8	20,1
participações em fundos não societários	260,6	264,2	3,6	1,4	0,0
prestações acessórias e suplementares	7,9	36,5	28,6	364,5	0,0
Total	**6 796,1**	**6 752,1**	**-44,0**	**-0,6**	**41,1**

(1) Diverge do valor apresentado no PCGE/2011, em virtude, essencialmente, da introdução dos créditos do IPAD, que em 2011 integravam a carteira dos SI.

(2) Os valores divergem dos constantes do PCGE/2011, pela entrada em 2012 da carteira de participações detidas pelo ex-INRB, atual INIAV.

(3) Alteração decorrente da análise interna realizada aos valores comunicados pelo Turismo de Portugal.

(4) Diverge do constante do PCGE/2011, em particular pela introdução dos depósitos constituídos pelos SASUL, que não foram comunicados em 2011.

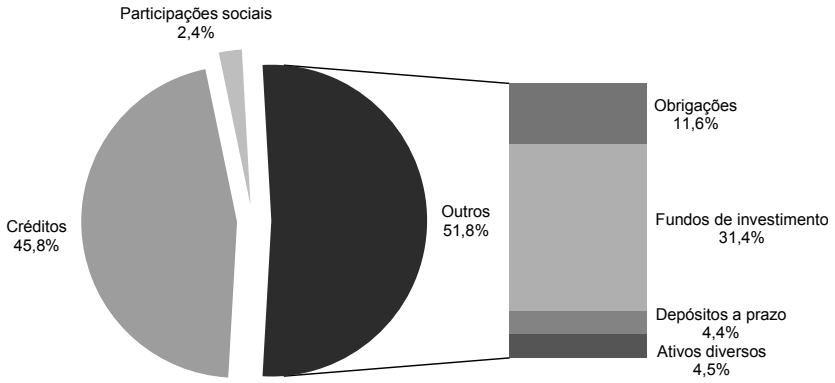
Fonte: Informação prestada pelos SFA no âmbito das Instruções n.º 1/08-2.ª Secção.

A variação ocorrida resultou, sobretudo, dos decréscimos registados na carteira dos "Outros ativos financeiros" relativamente às unidades de participação em fundos de investimento, às obrigações e aos depósitos a prazo, não obstante o aumento verificado na carteira dos créditos por empréstimos concedidos.

No gráfico seguinte evidencia-se a composição, por tipo de ativos, do património financeiro dos SFA.

GRÁFICO 21

Composição do património financeiro no final de 2012, por tipo de ativos



Cerca de 82 % do valor global do património financeiro era detido por quatro organismos, o IAPMEI, o IHRU, o Turismo de Portugal e o Fundo de Garantia de Depósitos (FGD), representando só a carteira do IAPMEI mais de metade (54 %) do valor global do património financeiro gerido pelos SFA.

9.1.2.1 — Créditos por empréstimos

Nos créditos por empréstimos, realça-se apenas o aumento (€ 197,6 M) da carteira do IAPMEI, que decorre, essencialmente dos subsídios reembolsáveis concedidos no âmbito do QREN (€ 279,4 M), deduzidos dos reembolsos ocorridos no âmbito dos vários programas (€ 44,8 M), dos abatimentos relativos aos prémios de realização (€ 28,3 M) e, ainda, da devolução de incentivos reembolsáveis registados em anos anteriores (€ 8,6 M).

9.1.2.2 — Outros ativos financeiros

Nos "Outros ativos financeiros" salientam-se os decréscimos registados nas carteiras de unidades de participação em fundos de investimento (€– 103,1 M), de obrigações (€ – 105,1 M) e de aplicações em depósitos a prazo (€ – 68,4 M).

9.1.2.2.1 — Unidades de participação em fundos de investimento

A variação negativa registada nesta carteira foi determinada, em particular, pelos movimentos registados na carteira do IAPMEI (€ – 93,7 M), com destaque para a redução de capital subscrito do FINOVA — Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação, no valor de € 154,6 M, precedida de um aumento de capital do fundo no valor de € 62,1 M, integralmente subscrito e realizado pelo IAPMEI.

9.1.2.2.2 — Obrigações

A variação nesta carteira (€ – 105,1 M) deve-se aos movimentos registados nas carteiras de títulos de dívida pública estrangeiros detidas pelo FGD, a qual representa 82 % do valor global, e pelo Fundo de Garantia Automóvel.

Em 2012 o FGD adquiriu títulos de dívida pública do Reino de Espanha (€100,5 M) e reforçou a carteira de títulos da República Federal Alemã (€ 18,3 M), tendo realizado desinvestimentos totais nos títulos do Reino da Bélgica (€ 38,8 M) e do Banco Central Europeu (€ 17,4 M) e desinvestimentos parciais nos títulos de dívida pública holandeses e franceses (€ 157,6 M).

9.1.2.2.3 — Depósitos a prazo

O decréscimo registado nas aplicações em depósitos a prazo ocorreu por via da desmobilização total da carteira de depósitos realizados pela CGA na CGD (€ – 76,5 M) e pelo acréscimo de depósitos mobilizados pelo Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo (€ 10,7 M) em diversos bancos. Estes ativos geraram rendimentos no valor de € 20,1 M.

9.1.2.3 — Entidades públicas reclassificadas

A análise realizada abrangeu o património financeiro gerido por sete EPR, a saber a REFER, o Metro do Porto, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, o ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa, a Universidade do Porto e as sociedades anónimas Parvalorem e Parups. As carteiras com maior representatividade no valor global deste património financeiro são as das sociedades Parvalorem e Parups, sendo a primeira composta, essencialmente, por créditos transmitidos e a segunda por unidades de participação em fundos de investimento.

O património financeiro gerido pelas EPR atingiu no final do ano de 2012 o valor nominal de € 4.720,6 M, mais € 1.263,1 M (36,5 %) do que no início do ano e gerou rendimentos no valor de € 21,7 M.

QUADRO 91

Património financeiro das entidades públicas reclassificadas — Evolução em 2012

(em milhões de euros)

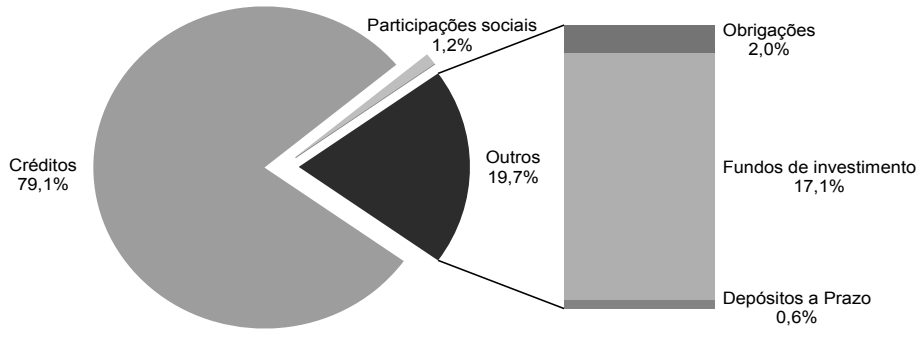
Tipo de Ativos	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31/12/2011	31/12/2012	Total	%	
Créditos					
por empréstimos concedidos	24,4	29,1	4,7	19,4	0,0
por transmissão	2 372,4	3 703,7	1 331,3	56,1	18,1
Participações sociais					
participações societárias	38,9	53,6	14,7	37,8	2,8
participações não societárias	4,2	5,3	1,1	26,3	0,0
Outros ativos financeiros					
unid. de participação em fundos de investimento	872,1	806,3	-65,8	-7,5	0,0
obrigações	120,3	91,9	-28,4	-23,6	0,0
depósitos a prazo	25,3	30,6	5,4	21,2	0,8
Total	**3 457,5**	**4 720,6**	**1 263,1**	**36,5**	**21,7**

Fonte: Informação prestada pelas EPR, no âmbito das Instruções n.º 1/08-2.ª Secção.

No gráfico seguinte evidencia-se a composição da carteira das EPR sob análise, destacando-se o peso dos créditos no valor global e a reduzida representatividade das participações sociais, tal como sucede no património dos outros SFA que não são EPR.

GRÁFICO 22

Composição do património financeiro das EPR no final de 2012, por tipo de ativos



9.1.2.3.1 — Créditos

Este ponto comporta dois tipos de créditos:

♦ Créditos transmitidos à Parvalorem;

♦ Créditos por suprimentos concedidos por cinco EPR: a REFER, o ISCTE, o Metro do Porto ([479]), a Universidade do Porto ([480]) e a Parups ([481]).

O valor do crédito total passou de € 2.396,8 M, em 31/12/2011, para € 3.732,8 M em 31/12/2012, a que corresponde o aumento de € 1.336,1 M (55,7 %). O maior volume respeita aos créditos transmitidos à Parvalorem, que representam 99 % do valor global da carteira no final do ano.

Na análise da carteira de créditos da Parvalorem foram tomados os valores constantes da informação remetida ao abrigo das Instruções, os quais, em termos de receitas e despesas não são coincidentes com os da CGE.

No início do ano de 2012 a Parvalorem geria créditos no valor global de € 2.372,4 M, dos quais € 2.333,0 M respeitavam a capital e € 39,4 M a juros vencidos. Durante o ano ocorreu um aumento no valor global de € 1.331,3 M (€ 1.295,1 M relativos a capital e € 36,3 M a juros) decorrente

da aquisição de créditos ao BPN no valor total, não nominal, de € 1.438,6 M, parcialmente pagos com a assunção de dívida do Banco, no valor de € 1.000 M, representada por papel comercial.

A variação relativa ao capital foi retratada no quadro abaixo.

QUADRO 92

Variação no valor do capital da Parvalorem

(em milhões de euros)

Capital em 31/12/2011	Transmissões de créditos	Reembolsos	Dação em pagamento	Diferenças Cambiais	Reestruturações	Outras variações	Capital em 31-12-2012
2 333,0	1 430,3	-59,6	-61,9	-1,2	-10,1	-2,5	3 628,0

Durante o ano os juros em dívida foram acrescidos de € 30,1 M, respeitantes aos créditos transmitidos, e cobrados juros no valor de € 22,8 M.

9.1.2.3.2 — Participações sociais

Em 2012 todas as EPR sob análise detinham participações sociais, que integravam ações e quotas de sociedades, participações em centros tecnológicos, em entidades não societárias, em ACE — Agrupamentos Complementares de Empresas e num Agrupamento Europeu de Interesse Económico.

No que concerne às participações societárias, o valor global da carteira ascendia no início do ano a € 38,9 M tendo registado um acréscimo de € 14,7 M. A carteira da Parups foi responsável pela quase totalidade do acréscimo registado. Esta variação foi determinada, em particular, pela compra de 8.724.597 ações, no valor nominal de € 8,6 M e pela entrada de 5.671.662 ações, no valor nominal de € 5,7 M, por via da operação de troca por extinção do fundo Clip Multi Strategy, em que a Parups, na parte proporcional à sua participação, assumiu ativos que o fundo detinha.

No que respeita às participações não societárias, o valor global da carteira do início do ano (€ 4,2 M) registou um acréscimo de € 1,1 M que resultou, em particular, da variação no valor de € 1,0 M registada na carteira da REFER, que está relacionada, essencialmente, com a transferência para a empresa, em resultado da dissolução da RAVE — Rede Ferroviária de Alta Velocidade, SA ([482]), da participação financeira que esta detinha no Agrupamento Europeu de Interesse Económico denominado AVEP — Alta Velocidade Espanha Portugal, AEIE.

9.1.2.3.3 — Outros ativos

Neste ponto estão consideradas as unidades de participação em Fundos de Investimento ([483]) geridas pela Parups e pela Universidade do Porto, as obrigações geridas apenas pela Parups e os depósitos a prazo ([484]) geridos pela Parvalorem e pela Universidade do Porto.

O valor global das unidades de participação totalizava no início do ano € 872,1 M tendo registado um decréscimo de € 65,8 M, em resultado, essencialmente, de movimentos de alienação (€ – 44,7 M) e de extinção, já referida no ponto anterior, da participação no fundo Clip Multi Strategy (€ – 46,6 M), a qual gerou também a entrada de um conjunto de unidades de participação (€ 25,8 M).

Quanto às obrigações, o valor global da carteira era, no início de 2012, de € 120,3 M, tendo ocorrido no ano uma evolução negativa no valor de € 28,4 M ([485]).

Relativamente aos depósitos a prazo, em 2012, a Parvalorem constituiu, um depósito no Banco BIC Português, SA, no valor de € 30,0 M, com vencimento em fevereiro de 2013, que gerou um rendimento no valor de € 5,9 m. Por sua vez, a Universidade do Porto geria no início do ano depósitos a prazo no valor de € 25,3 M, registando um decréscimo via desmobilização no valor de € 24,6 M, perfazendo no final do ano € 0,6 M e tendo gerado rendimentos na ordem dos € 0,8 M.

9.1.2.4 — Serviços e fundos autónomos objeto de análise que não integram a CGE

Dos 78 SFA sob análise, apenas 76 têm a execução orçamental refletida na CGE, uma vez que o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo e o Fundo de Garantia de Depósitos não integram os mapas da CGE.

Nos termos do n.º 3 do artigo 2.º da LEO, as receitas e despesas dos SFA devem constar da CGE, sendo para o efeito consideradas todas as entidades com autonomia administrativa e financeira (onde agora se integram as denominadas EPR). A DGO informou que o critério seguido para a não inclusão daqueles Fundos no OE foi o regime do Banco de Portugal, a quem compete a respetiva gestão. O Tribunal tem entendido ([486]) que ambos os Fundos, dispondo de personalidade jurídica de direito público e de autonomia administrativa e financeira própria, devem integrar o OE e a CGE, tal como sucede com o FRDP, gerido pelo IGCP (atualmente uma empresa pública).

Na sua resposta a DGO reitera o critério seguido e informa ainda que se encontram *"[...] em estudo duas soluções para esta situação: i)- alteração legislativa ao atual estatuto destes Fundos definindo-se claramente que estes não integram o OE ou ii) — a manter-se o atual Estatuto dos Fundos, afigura-se que deve ser contactado o Banco de Portugal de forma a ser promovida a elaboração dos correspondentes projetos de orçamento a integrar o OE"*.

9.1.2.5 — Análise comparativa entre os valores apurados e os da CGE

Como já se referiu, a análise realizada não abrange os títulos de dívida pública, o que implica não serem consideradas as despesas associadas à aquisição de títulos de dívida pública (obrigações do Tesouro, bilhetes do Tesouro, etc.) e aplicações em CEDIC, classificadas no agrupamento *09 — Ativos financeiros*, subagrupamentos *02 — Títulos a curto prazo* e *03 — Títulos de médio e longo prazo* e as receitas associadas à amortização e resgate desses títulos, classificadas nas rubricas *11.02 — Ativos financeiros-Títulos a curto prazo* e *11.03 — Ativos financeiros — Títulos de médio e longo prazo*. Contudo, estas rubricas de classificação económica não se destinam, em exclusivo, ao registo das operações relacionadas com títulos de dívida pública nacionais, mas também com títulos de dívida pública estrangeiros, os quais foram integrados na análise, com a natureza de obrigações.

Esta situação fragiliza a compatibilização das despesas e das receitas apuradas com as constantes da CGE, pelo que se elaborou o quadro abaixo que reflete quais os SFA que apresentam receitas e despesas relativas aos títulos de dívida pública nacionais.

QUADRO 93

SFA que apresentam na CGE despesas e receitas relacionadas com títulos da dívida pública nacional

(em euros)

SFA	Despesas Agrupamento 09		Receitas Capítulo 11	
	Valor	CE	Valor	CE
SFA integrados na análise				
Caixa Geral de Aposentações	764 762 098,8	09.03.05	278 228 636,0	11.03.03
Fundo de Acidentes de Trabalho	29 441 865,2	09.02.05	17 584 710,0	11.02.03
Fundo de Garantia Automóvel	30 739 067,4	09.02.05	38 695 768,5	11.03.03 11.02.03
SFA não integrados na análise				
Fundo de Regularização da Dívida Pública	1 969 883 727,0	09.02.05 09.03.05	1 948 913 688,3	11.02.03 11.03.03
Fundo de Estabilização Tributária	36 445 550,0	09.02.05	-	
Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial	4 311 568,4	09.02.06	-	
Instituto de Seguros de Portugal	1 432 080,0	09.03.05		
Comissão do Mercado de Valores Mobiliários	3 018 200,0	09.02.05	5 410 000,0	11.02.03
Total TDP nacionais	**2 840 034 156,8**		**2 288 832 802,8**	

Na CGE os valores das rubricas de classificação económica da despesa 09.02 e 09.03 totalizam o valor apresentado no quadro acima. No caso das receitas, existe uma diferença, pois a CGE apresenta receitas cobradas nas rubricas 11.02 e 11.03 no valor global de € 2.298,5 M (€ 1.667,7 M e € 630,8 M, respetivamente); da análise realizada foi apurado que essa diferença está relacionada com a amortização de títulos de dívida pública estrangeiros, cujas operações foram registadas na carteira do FGA e do Fundo de Acidentes de Trabalho.

Dos 76 SFA sob análise, constatou-se que apenas 22 realizaram receitas e ou despesas com ativos financeiros e destes, 18 indicaram valores de receita (€ 54,3 M) e de despesa (€ 112,2 M), que coincidem ou não apresentam diferenças relevantes ([487]) com os valores da CGE. Relativamente aos restantes quatro organismos detetaram-se diferenças entre os valores de receita e ou de despesa inscritos na CGE, na conta de gerência e na informação enviada ao Tribunal, explicitadas no quadro seguinte.

QUADRO 94

Diferenças nos valores da receita e despesa

(em euros)

SFA	Classif. económica da despesa e da receita	Instruções	Conta de gerência	Conta Geral do Estado
Agrupamento 09 Ativos financeiros				
Instituto Politécnico de Beja	Subagrupamento 07 - Ações e outras participações	3 500,0	3 500,0	0,0
IAPMEI	Subagrupamento 06 - Empréstimos M/L prazos Subagrupamento 07 - Ações e outras participações Subagrupamento 08 - Unidades de participação	365 705 092,7	365 705 092,2	365 687 857,6
Fundo Português de Carbono	Subagrupamento 09 - Outros ativos financeiros	963 077,5	998 179,3	998 179,3
Total da despesa de ativos financeiros		**366 671 670,2**	**366 706 771,5**	**366 686 037,0**
Capítulo 11 Ativos financeiros				
IAPMEI	Grupo.03 - Títulos M/L Prazos Grupo.06 -Empréstimos M/L Prazos Grupo.08 - Ações e outras participações	51 101 328,8	49 594 309,8	49 594 309,9
Turismo de Portugal	Grupo.06 - Emp. M/L Prazos	24 599 199,7	24 593 525,1	24 593 525,1
Total da receita de ativos financeiros		**75 700 528,5**	**74 187 834,9**	**74 187 835,0**

Em matéria de despesa, os casos do IAPMEI e do Instituto Politécnico de Beja implicam subvalorização da despesa da Conta, em € 20.734,6, pois os montantes em causa, apesar de pagos, não foram incluídos na CGE por decisão da DGO, que se baseou no facto de as alterações orçamentais que dariam cabimento a tais despesas não terem sido autorizadas pelo Ministro das Finanças ([488]).

A despesa com ativos financeiros contabilizada pelo Fundo Português de Carbono encontra-se sobrevalorizada em € 35.101, que corresponde a aplicações em CEDIC realizadas em 2011 mas só contabilizadas em 2012. Saliente-se ainda que os juros de CEDIC recebidos em 2012 pelo Fundo (€ 787.052) foram incorretamente inscritos no capítulo *04.02 — Taxas, Multas e outras Penalidades — Multas e outras penalidades*.

As diferenças na receita devem-se, no essencial, a:

♦ O IAPMEI não contabilizar no capítulo 11 os reembolsos associados aos incentivos concedidos no âmbito do QCA II, contrariamente às recomendações do Tribunal;

♦ O ITP classificar no capítulo 11 a devolução de um subsídio não reembolsável que deveria ter sido registada no capítulo *15 — Reposições não abatidas nos pagamentos* e reportar a este Tribunal um reembolso ocorrido só em 2013.

Em sede do contraditório, o Instituto Politécnico de Beja e o Fundo Português de Carbono, não responderam.

O IAPMEI, em sede de contraditório, informou que relativamente à despesa o valor referido *"[...] estava contemplado na 13.ª alteração orçamental do IAPMEI na RCE 09.06.01 mas que não foi possível registar, uma vez que a DGO invalidou o processo da alteração por se encontrar fora de prazo"*.

No caso da receita, o IAPMEI, na sua resposta, refere a coincidência entre o valor contido no mapa das Instruções e o constante da conta de gerência e da CGE, de acordo com a última atualização aos dados relativos ao património financeiro do Instituto. Relativamente à coincidência referida pelo Instituto, salienta-se que esta apenas respeita aos reembolsos inscritos no capítulo 11.

No que concerne à diferença efetivamente registada e apontada o IAPMEI nada referiu, uma vez que é prática recorrente a inscrição das receitas de reembolsos dos incentivos reembolsáveis concedidos no âmbito dos programas comunitários anteriores ao QCA III (PEDIP, SIR e IMIT) e do Fundo de Desenvolvimento Empresarial, no capítulo *10 — Transferências de capital*, em virtude, e conforme informação prestada em Pareceres anteriores, de ser seguida a mesma classificação que foi atribuída aos pagamentos destes incentivos.

Em sede de contraditório, a DGO também se referiu à diferença registada na receita do IAPMEI informando que este já acolheu *"[...] a recomendação de contabilização dos incentivos concedidos como ativos financeiros [...] no âmbito do QCA III e do QREN"*. Não obstante o referido, salienta-se que a observação formulada respeita aos incentivos reembolsáveis concedidos no âmbito dos programas comunitários anteriores ao QCA III, designadamente, PEDIP, SIR e IMIT e do Fundo de Desenvolvimento Empresarial, contabilizadas no capítulo *10 — Transferências de capital*. Face ao exposto, o Tribunal reitera a sua posição relativamente à incorreção desta contabilização.

No caso das 7 EPR, 6 apresentaram movimentos na rubrica de ativos financeiros, mas apenas em um caso existe coincidência com os valores da CGE. Nas outras 5 evidenciam-se as seguintes situações:

♦ A Universidade do Porto realizou despesas com ativos financeiros, cujo valor confere com o da CGE (€ 0,4 M), mas no caso das receitas verificou-se que foram erradamente contabilizadas na rubrica *06.07 — Transferências correntes — Instituições sem fins lucrativos* os reembolsos de "suprimentos" no valor de € 0,5 M. Em sede de contraditório, a Universidade não respondeu.

♦ A REFER contabilizou erradamente no capítulo *11 — Ativos financeiros* grupo *04 — Derivados financeiros* o valor dos juros respeitantes a contratos de *swap* e a aplicações financeiras, no montante total de € 51,9 M. No exercício do contraditório a REFER salientou que *"[...] atempadamente tentou obter esclarecimentos sobre a correta contabilização dos fluxos decorrentes das operações de swaps à entidade competente. Contudo a resposta só veio a ser obtida já em 2013"*. A respeito dos contratos de *swap* a DGO, na sua resposta, informou que *"[...] estão a ser desenvolvidas ações no sentido de uma correta contabilização destes contratos"*.

♦ O ISCTE realizou uma despesa relacionada com a concessão de suprimentos no valor de € 70,0 m, mas que terá expressão orçamental apenas em 2013, em virtude de não ter obtido despacho de autorização ao pedido de alteração orçamental, e que implica a subvalorização da despesa de 2012. Em sede de contraditório, o ISCTE respondeu nada ter a alegar.

♦ No que respeita à Parvalorem e à Parups, que relevaram na CGE receitas de ativos financeiros de € 59,9 M e € 62,3 M, respetivamente, e despesas de € 436,2 M e € 6,3 M, também respetivamente, estes valores nem sempre coincidiram com os que foram comunicados ao Tribunal mas foi possível esclarecer a maior parte das divergências existentes e conciliar os correspondentes valores; no que respeita aos juros recebidos pela Parvalorem constantes da CGE na rubrica *05.01 — Rendimentos de propriedade — Juros soc. e quase soc. não financeiras* (€ 25,3 M), incluem recebimentos relativos a reembolsos de capital e outros que não respeitam a ativos financeiros. Na sua resposta, a Parvalorem informou que relativamente a alguns recebimentos não existiu *"[...] informação detalhada que permitisse alocar esses valores às respetivas rubricas contabilísticas. Posteriormente, com a chegada da documentação, os montantes em causa foram reclassificados da rubrica de juros, para a rubrica relativa à sua respetivo natureza"*.

Verificou-se que o Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial realizou em 2012 reaplicações em CEDIC com o capital do resgate e parte dos juros recebidos, não tendo efetuado o registo da receita desses juros reaplicados, o que causou uma subavaliação das receitas do Fundo em € 450,8 m ([489]). Na sua resposta, a DGTF, entidade gestora do Fundo, não se pronunciou sobre esta situação.

9.1.3 — Aplicação das receitas das privatizações

Em 2012, as únicas receitas de reprivatizações recebidas pelo FRDP foram as que resultaram do Despacho n.º 1879/12, da Secretária de Estado do Tesouro, conforme se explicita no quadro seguinte:

QUADRO 95

Receitas de reprivatizações recebidas em 2012 pelo FRDP

(em euros)

Empresa	Valor recebido pelo FRDP
REN (2.ª fase)	496 047 759,0
EDP (8.ª e última fase)	2 272 014 606,9
Total	**2 768 062 365,9**

Fonte: FRDP.

O FRDP aplicou, em 2012, € 2.770,6 M em amortizações e anulações de dívida pública, conforme se explicita no quadro seguinte.

QUADRO 96

Aplicação de receitas de privatizações em 2012 pelo FRDP

(em euros)

Tipo de aplicação	Valor
Amortização e anulação de dívida pública	
Títulos de curto prazo	
• Dívida consolidada	5 284,9
• Bilhetes do Tesouro - BT 23MAR2012	760 000 000,0
• Bilhetes do Tesouro - BT 21DEC2012	2 008 062 365,9
Títulos de médio e longo prazo	
• Obrigações do Tesouro - OT 5,45% SET2013	2 493 750,0
Aplicações de capital em empresas	0,0
Total	**2 770 561 400,8**

Fonte: FRDP.

Como se constata, excedeu em € 2.499.034,9 o valor das receitas de reprivatizações recebidas durante o ano, implicando assim a utilização, não só de todas as outras receitas e rendimentos recebidos em 2012, mas também de parte do saldo transitado do ano anterior.

No PCGE/2011, referiu-se que a falta de cumprimento por parte do Estado do disposto no n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de setembro, relativamente às receitas de reprivatizações que a Parpública vinha entregando ao Tesouro desde o ano de 2007, deu origem a um crédito daquela empresa sobre o Estado que se estimava atingir cerca de € 1.872,4 M ([490]) no final de 2011.

Em 2012, a Secretária de Estado do Tesouro ([491]) determinou a transferência para a Parpública de um conjunto de participações do Estado, que se destinavam a compensar a empresa, nos termos da disposição citada, da totalidade da receita entregue ao Estado proveniente da 7.ª fase de reprivatização da EDP, (€ 700 M em 2007), de acertos da 1.ª fase de reprivatização da REN, (€ 157.279,39 em 2008) ([492]), da última fase de reprivatização da Siderurgia Nacional — Empresa de Produtos Longos (€ 25,6 M em 2010) e parte da 5.ª fase de reprivatização da GALP (€ 705,2 M em 2010), ou seja um total de receitas de € 1.430,96 M, que só tinham sido parcialmente compensados em 2009 pela entrega à Parpública da totalidade das participações do Estado na Hidroeléctrica de Cahora Bassa e na Sociedade Portuguesa de Empreendimentos pelos valores € 140 M e de € 28 M, respetivamente. O que perfazia um total por compensar de € 1.262,95 M.

As participações entregues à Parpública em 2012 estão identificadas no quadro seguinte:

QUADRO 97

Transferências da carteira de títulos do Estado para a Parpública em 2012

(em euros)

Empresa	N.º ações	% Capital	Valor nominal	Valor nominal total	Valor de transferência (a)	Valor de transferência por ação
SPE - Soc. Portuguesa de Empreendimentos	466	0,00%	1,00	466	0	0,00
Efacec - International Financing, SGPS	7 650	5,00%	4,99	38 174	18 000	2,35
Lisnave - Estaleiros Navais	29 666	2,97%	5,00	148 330	3 208 000	108,14
Propnery - Propriedades e Equipamentos	424 500	41,82%	4,99	2 118 255	3 220 000	7,59
SIMAB	8 045 267	100,00%	4,99	40 145 882	4 200 000	0,52
AdP - Águas de Portugal	7 666 282	8,82%	5,00	38 331 410	79 609 000	10,38
ANA - Aeroportos de Portugal	12 577 904	31,44%	5,00	62 889 520	376 651 000	29,95
CTT - Correios de Portugal	17 500 000	100,00%	4,99	87 325 000	540 700 000	30,90
Totais	**46 251 735**			**230 997 037**	**1 007 606 000**	

a) O Despacho refere que estes valores resultam de avaliações efetuadas pela Parpública e serão objeto de eventuais acertos em função do resultado das avaliações em curso solicitada pela DGTF ao abrigo de contrato celebrado em 3/12/2012 com a Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo.

Fonte: DGTF.

Assim, do valor das receitas entregues pela Parpública entre 2007 e 2010, ficaram por compensar cerca de € 255,34 M ([493]) e não foram ainda compensadas as receitas entregues em 2012 (€ 2.768,06 M), pelo que o crédito da Parpública sobre o Estado pelas compensações decorrentes do n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000 em falta é, no final de 2012, de cerca de € 3.023,4 M.

Ouvidos em contraditório sobre este ponto, a Ministra de Estado e das Finanças e a DGTF não apresentaram quaisquer comentários e o IGCP (FRDP) referiu que o texto não lhe suscitava observações.

9.2 — Património Imobiliário

O Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado no domínio do património examinando, designadamente, o inventário e o balanço do Estado bem como as alterações patrimoniais ocorridas no exercício. No que concerne às receitas e despesas originadas por essas alterações, como as provenientes de alienações e aquisições de bens imóveis, cabe ainda ao Tribunal verificar o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à administração financeira. ([494])

A LEO ([495]) determina que a CGE inclui o relatório e os mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial dos serviços integrados (SI) e dos serviços e fundos autónomos (SFA) da administração central mas também estabelece que aqueles apenas serão obrigatórios quando todos os serviços tiverem adotado o POCP.

O Tribunal já referiu ([496]) que esta norma da LEO 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. Acresce que, sobre a elaboração dos mapas contabilísticos, a Ministra de Estado e das Finanças informou, em outubro de 2013, que o Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE) ([497]) já dispõe de funcionalidades para a emissão dos mapas referentes à situação patrimonial de cada ministério.

Prevê a LEO ([498]) que o relatório da CGE, para além da apresentação da Conta, contenha, designadamente, a análise da evolução dos principais agregados macroeconómicos durante o período da execução orçamental, a evolução da situação financeira do Estado, incluindo a dos SFA e a da segurança social, a execução e alterações do OE bem como outras matérias relevantes para a apresentação e justificação da Conta.

Ora, a CGE de 2012, para além de continuar a não apresentar os mapas contabilísticos referentes à situação patrimonial, não inclui — sem qualquer justificação — a parte sobre o património imobiliário do Estado (PIE) que, em 2010 e 2011, reportava os resultados da execução do programa de gestão do património imobiliário do Estado (PGPI) ([499]) e as operações imobiliárias efetuadas no respetivo exercício. Esta omissão contrasta com a importância atribuída ao PIE na CGE de 2011 ([500]) ao considerar *"[...] a gestão do património imobiliário público no centro da atividade financeira do Estado, acentuando o seu papel enquanto efetivo instrumento de política orçamental"*.

Em contraditório, o MF ([501]) não explica essa omissão nem porque não foi solicitada à DGTF informação sobre o património imobiliário, referindo apenas que a DGO *"irá diligenciar no sentido de os relatórios da Conta Geral do Estado passarem a conter informação quanto ao património imobiliário público"*.

Deste modo, o relatório da CGE não comporta informação relevante sobre as operações imobiliárias realizadas e a apreciação dos resultados finais da execução do PGPI, cujo horizonte temporal era 2009-2012. Por sua vez, o Relatório do PGPI só foi divulgado sete meses após a data legalmente fixada ([502]). Em contraditório, o MF refere que o atraso na divulgação do relatório se deve à opção *"[...] de efetuar uma análise comparativa dos dados inseridos no SIIE no final do 4.º trimestre de 2012 e dos dados referentes ao 1.º trimestre de 2013, tornando por essa via a análise mais consistente, fiável e efetivamente comparável."* Ora, essa comparação não pode justificar, em si, um atraso de sete meses na divulgação da informação devendo os procedimentos de verificação necessários ser planeados e executados em tempo útil, compatível com a publicação tempestiva do Relatório.

A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer ([503]) que envolveram revisões analíticas, formulação de questionários e exame das respostas dos serviços responsáveis, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e a revisão das respetivas operações contabilísticas ([504]). Foi ainda constituída uma amostra aleatória de 125 registos do SIIE com o objetivo de apreciar a fiabilidade dessa informação.

9.2.1 — Execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário Público

Em anteriores pareceres o Tribunal examinou a informação de suporte dos indicadores e resultados reportados na CGE, à luz dos relatórios anuais do PGPI e da informação obtida junto das entidades responsáveis pela gestão do património, designadamente a DGTF, o Conselho de Coordenação e Gestão Patrimonial (CCGP) e as Unidades de Gestão Patrimonial (UGP).

No presente parecer o Tribunal sublinha a injustificada falta de informação sobre o PIE na CGE de 2012. É particularmente censurável a omissão dos dados finais sobre cada um dos eixos do PGPI e sobre a sua execução global, dada a não inclusão na CGE dos mapas contabilísticos referentes ao património e a divulgação tardia do relatório anual do PGPI.

Acompanhamento e controlo da execução

Em 2012 foram introduzidas alterações no SIIE destinadas a dotar o sistema de funcionalidades úteis à função de controlo e de certificação da informação registada.

As novas funcionalidades visam colmatar parte das deficiências assinaladas pelo Tribunal ([505]) por forma a: prevenir a ocorrência de erros e evitar a utilização de uma multiplicidade de designações para a mesma realidade; permitir tratar o histórico da informação e o acesso a relatórios de erros dos dados introduzidos pelo utilizador; disponibilizar às UGP e à DGTF, através de relatórios periódicos, as alterações efetuadas pelas entidades; dispor de uma lista tipificada de erros mais comuns associada a mecanismos de alerta aos serviços, às UGP e à DGTF e conter um conjunto de regras de validação de campos.

Outra funcionalidade introduzida no SIIE teve por objetivo a validação tempestiva da informação registada pelos organismos, por parte das respetivas UGP, ao permitir aos utilizadores externos a validação do Número de Identificação de Pessoa Coletiva (NIPC) através da importação direta de dados existentes no Sistema de Informação de Organização do Estado (SIOE) ([506]).

Para otimização do processo de registo e acompanhamento do PIE foi também implementada uma solução de *"Business Intelligence"* associada ao SIIE, com vista a desenvolver a componente analítica do sistema para extrair relatórios e indicadores de apoio à gestão.

A DGTF informou encontrar-se em fase de conceção uma nova funcionalidade que irá possibilitar o preenchimento na plataforma do SIIE das matrizes referentes às obrigações de prestação periódica de informação previstas no Decreto-Lei n.º 280/2007 ([507]) com o objetivo de, por um lado, assegurar o cruzamento daquela informação com a disponível no SIIE e, por outro, tornar este sistema um instrumento agregador de todas as ferramentas de gestão necessárias ao cumprimento do PGPI.

A DGTF difundiu uma orientação técnica ([508]) onde institui regras de validação do universo das entidades integrantes do SIIE, das quais se destacam as relativas aos procedimentos de validação da informação, à partilha de responsabilidades entre a DGTF e as UGP e aos prazos de execução. Neste âmbito, para colmatar as inconsistências da informação relativa ao universo das entidades abrangidas pelo PGPI, a DGTF efetuou o cruzamento dos dados do SIIE com os do SIOE e remeteu às UGP os resultados obtidos, para efeitos da respetiva validação.

Porém, as UGP não têm instituído procedimentos de acompanhamento e controlo capazes de assegurar que a informação registada no SIIE e nas matrizes de recolha de dados seja integral e fiável ([509]). Com efeito, as reestruturações dos ministérios decorrentes das sucessivas alterações à Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional ([510]) extinguiram ou modificaram a composição de várias UGP, não contribuindo para a estabilização dos universos nem para o seu acompanhamento e controlo efetivo pelas UGP.

Note-se que a definição de procedimentos de controlo e validação por estas unidades tem sido recomendação recorrente do Tribunal nos relatórios das auditorias realizadas neste domínio ([511]).

Não obstante a criação das UGP se encontrar prevista desde 2008 ([512]), a UGP do Ministério da Justiça (MJ) não foi criada porque o MJ defende que essas funções são asseguradas pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ) no âmbito das suas competências. O entendimento do MJ contraria a disposição legal e a recomendação do Tribunal no sentido de ser promovida a criação em cada ministério da correspondente UGP, como elemento formal essencial à atribuição e exercício das competências e responsabilidades que a lei lhes confere ([513]).

O IGFEJ assume a responsabilidade pela prestação da informação substituindo-se aos serviços do ministério que efetivamente ocupam os imóveis ([514]). Em 2011, o Tribunal tinha já alertado para o facto de a dupla função do IGFEJ colocar em causa a fiabilidade da informação uma vez que, ao prestar a informação e ao assumir a responsabilidade pela sua validação — competência que o PGPI atribui às UGP — o IGFEJ não cumpria, neste âmbito, o princípio da segregação de funções ([515]).

O alargamento das competências atribuídas às UGP ([516]) reforça a necessidade de criação formal dessas unidades. Acresce que o desempenho das funções cometidas pela lei ao IGFEJ não é prejudicado pela criação da UGP, à semelhança da solução adotada pelo Ministério da Defesa Nacional (MDN) e pelo Ministério da Administração Interna (MAI) cujas UGP foram criadas no seio dos organismos responsáveis pela gestão do património ([517]).

Por sua vez e ao contrário do que determina o PGPI ([518]), o CCGP não tem reunido trimestralmente ([519]) justificando esse facto com a operacionalização do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC) ([520]) e as sucessivas alterações na constituição das UGP. Em contraditório, o MF refere que *"[...] as matérias relevantes e objeto da futura adoção de medidas não mereceram quaisquer desenvolvimentos por parte das entidades envolvidas"*. Porém, competindo ao CCGP coordenar e acompanhar a execução do PGPI, cabe-lhe um papel interventivo e dinamizador. Sendo constituído por representantes de todos os ministérios ([521]) é a instância em melhor posição para promover a superação das insuficiências existentes.

Inventariação

A inventariação do património imobiliário público constitui um dos eixos fundamentais de atuação do PGPI e visa *"por um lado, contribuir para a integral execução do plano oficial de contabilidade pública ou do plano de contabilidade setorial aplicável e, por outro, assegurar um modelo de gestão imobiliária suportado por adequadas tecnologias de informação e que permita a compatibilização, informação recíproca e atualização entre as bases de dados respeitantes aos recursos patrimoniais públicos"* ([522]).

O PGPI ([523]) fixou o âmbito de cobertura do inventário de todos os imóveis do Estado e dos institutos públicos em 30 % por ano, de 2009 a 2011, e 10 % para 2012. Por sua vez, o programa de inventariação (PI) ([524]) definiu o âmbito do inventário das instalações dos serviços da administração direta e indireta do Estado: imóveis edificados 80 % em 2009 e 20 % em 2010; terrenos 60 % em 2009 e 40 % em 2010.

No final de 2012, o SIIE apresentava 19.473 registos (mais 3 % do que no final de 2011), considerando a DGTF que *"o objetivo definido para 2012 pela RCM n.º 162/2008 (100 %) foi novamente superado, salientando-se que o número efetivo de registos no SIIE excede largamente o total de imóveis que se considerou como universo de referência"* ([525]).

Ora, a exemplo do referido no Parecer sobre a CGE de 2011, o indicador utilizado não está devidamente sustentado. Aliás, para 2012, o exame da informação prestada pelas entidades intervenientes no processo de inventariação e da obtida do SIIE mostra que o objetivo da inventariação total não foi atingido. Com efeito:

♦ O cumprimento das metas teve por referência um universo claramente desajustado, como ficou patente, no primeiro trimestre de 2013, com a redução do total de registos para 16.504 (um decréscimo de 15 % face ao final de 2012) resultante da eliminação de quase três mil registos pelo MDN e da circunstância de a AT ter completado a informação respeitante a mil imóveis;

♦ Persistem erros ([526]), omissões ([527]) e situações de falta de atualização de informação ([528]) — deficiências que afetam a integralidade e qualidade da informação;

♦ A DGTF considera como registos completos os que apresentam dados referentes ao proprietário e ao ocupante, bem como à respetiva situação geral (tipo de ocupação, áreas, valores de renda, etc.), critério que exclui elementos definidos no PI como necessários para o pleno conhecimento dos imóveis (por exemplo, o respetivo valor);

♦ Os critérios estabelecidos para considerar um registo como completo não incluem informação relevante como a do valor patrimonial do imóvel ou a sua situação registral mas, mesmo assim, 13 % dos registos do SIIE estavam incompletos no final de 2012.

Em contraditório, o MF refere que *"[...] a opção conceptual e consequente estruturação do SIIE, teve em linha de conta o facto de ser muito difícil, quase irrealizável, para a generalidade dos serviços públicos proprietários ou utilizadores disporem da totalidade da informação relevante sobre os imóveis ocupados. Daí não terem sido considerados de preenchimento obrigatório os campos "valor patrimonial" e "situação registral". Esta opção assumida viria a minimizar o volume de informação recolhida, cuja qualidade seria certamente muito inferior àquela que foi possível obter até agora."*

O Tribunal sublinha a importância de se dispor de registos patrimoniais fiáveis designadamente para a elaboração dos mapas a figurar na CGE e para aferir o grau de cumprimento do eixo da regularização jurídica dos imóveis no quadro do PGPI.

Regularização jurídica dos imóveis

O PGPI considerou como prioridade a regularização registral e matricial dos imóveis do Estado *"...não apenas por razões de certeza e segurança jurídica, mas também por imperativas exigências de boa gestão patrimonial."* ([529]) O horizonte temporal para cumprir este objetivo foi o período de 2009-2012.

Como referido no Parecer sobre a CGE de 2011, a DGTF celebrou no final desse ano um protocolo com o Instituto dos Registos e Notariado (IRN) e o Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, IP (ITIJ) ([530]) no qual foi definida a forma de acesso daquela direção-geral à informação da base de dados do registo predial. Do exame efetuado sobre esta matéria conclui-se que foram resolvidas as restrições que no ano anterior afetavam muitos registos prediais, uns por omissão (registos em livro que ainda não tinham sido objeto de recolha informática) e outros por não corresponderem à realidade *"dado que a situação registral dos imóveis não se encontra regularizada"*.

Continua por resolver o constrangimento referido no Parecer sobre a CGE de 2011 quanto ao acesso da DGTF às matrizes prediais da AT, visto que esse acesso se mantém limitado à informação dos imóveis do domínio privado do Estado, impedindo a validação de informação sobre outros imóveis como os que integram o domínio privado dos SFA, não obstante as sessões de trabalho da DGTF com a AT para encontrar uma solução técnica que possibilite o acesso à informação em causa.

Apesar da prioridade atribuída no PGPI à regularização jurídica dos imóveis, as dificuldades em certificar a informação existente sobre o registo predial e matricial persistem e já inviabilizaram o cumprimento das metas do PGPI para este eixo. O entendimento da DGTF de que essa informação não é necessária para considerar os dados registados no SIIE como registos completos também não contribui para ultrapassar essas dificuldades.

Regime de utilização

O Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP) ([531]) consagrou o princípio da onerosidade (PO) dispondo que *"O espaço ocupado nos bens imóveis deverá ser avaliado e sujeito a contrapartidas que podem [...] assumir a forma de compensação a pagar pelo serviço ou organismo utilizador."* O PGPI preconizou uma gradual implementação do PO *"[...] de modo a torná—la compatível com as exigências do processo de consolidação orçamental em curso e a permitir uma apropriada adaptação da Administração Pública a esta nova realidade"*.

A implementação gradual do PO, através da determinação dos termos em que é devida a contrapartida pelas entidades utilizadoras de espaços públicos, consta de regulamento ([532]). Esse regulamento estabelece que a contrapartida pela ocupação dos imóveis é devida desde janeiro de 2013, tendo por referência as áreas apuradas no SIIE até 31 de agosto de 2012 ([533]).

No final de 2012 subsistiam limitações à aplicação do PO a todas as entidades abrangidas, visto que:

♦ O universo de entidades por ministério não se encontrava estabilizado em consequência das alterações ocorridas na estrutura orgânica do Governo e da execução do PREMAC;

♦ Persistiam lacunas e incongruências na informação registada no SIIE comprometendo a fiabilidade dos dados;

♦ Não tinham sido solucionadas as dificuldades relacionadas com o processo de orçamentação e com a definição do circuito de cobrança e pagamento das contrapartidas.

O Relatório do PGPI para 2012 refere sobre a aplicação do PO que *"No âmbito da gestão da informação sobre o património imobiliário esperava-se uma colaboração mais ativa por parte de algumas UGP sendo que no caso do MJ, a ausência de dados não permitiu a aplicação do princípio da onerosidade aos serviços deste ministério que ocupam imóveis do Estado"*.

Sublinha-se que a falta de aplicação do PO aos imóveis do MJ não se encontra devidamente fundamentada quando a própria DGTF refere, no mesmo relatório, que apenas 178 dos 1.181 registos do MJ estavam incompletos ([534]).

Para ultrapassar estas limitações foi desenvolvida na DGTF uma aplicação informática para o *"processamento automatizado e monitorização da informação relativa à onerosidade"* e foram elaboradas listagens dos dados provenientes do SIIE, para validação por parte das UGP, processo que decorreu até ao final de 2012. Porém, os respetivos procedimentos de orçamentação e cobrança continuam por implementar.

Em contraditório o MF informa que o carregamento dos dados na aplicação informática é *"autónomo do respeitante ao carregamento dos dados no SIIE"* e que o processo de validação desses dados não registou *"resposta adequada por parte do IGFEJ, IP, inviabilizando a falta de resposta as condições para uma aplicação verdadeiramente unitária do princípio da onerosidade"*.

A falta de informação por parte das UGP não pode inviabilizar a aplicação do princípio sob pena de se "premiarem" os ministérios incumpridores. Para além disso, a opção da DGTF pela criação de uma aplicação informática autónoma para operacionalização do PO não pode colocar em causa a necessária atualização e correção da informação constante do SIIE.

Assim, até 2013, a aplicação do princípio manteve-se circunscrita aos serviços do MF, sendo o pagamento assumido pela respetiva Secretaria-Geral, à exceção dos valores de renda devidos pelo espaço ocupado pela DGTF e suportados por esta entidade, através do respetivo orçamento de funcionamento.

Avaliação, ocupação, conservação e reabilitação

As ações previstas no PGPI para cumprimento deste eixo compreendem a elaboração de planos visando a programação da avaliação, ocupação, conservação e reabilitação dos imóveis do Estado, tendo por referência o período 2009-2012. A maioria dos constrangimentos já apontados influenciaram também negativamente o cumprimento dos objetivos deste eixo: criação/alteração das estruturas das UGP, inconsistência da informação constante dos Planos e inexistência de procedimentos de validação dos dados pelas UGP.

Gestão do domínio público

Não foi apresentada pelo Governo à Assembleia da República uma nova proposta de lei ([535]) relativa ao regime geral de utilização e exploração dos bens do domínio público, não obstante a intenção manifestada no Relatório da CGE de 2011 de concluir esse processo em 2012 ([536]).

9.2.2 — Operações imobiliárias

O relatório enviado pelo Governo à Assembleia da República para reportar as operações imobiliárias realizadas em 2012 ([537]) teve por base informação da DGTF produzida no exercício das suas atribuições e competências ([538]), bem como dados obtidos das entidades intervenientes nas referidas operações. Em 2012, segundo este relatório, foram adquiridos 103 imóveis por € 288 M e alienados 69 imóveis por € 12 M (29 imóveis do Estado, 39 de institutos públicos e um em regime de compropriedade entre o Estado e um instituto público).

Por sua vez, a informação registada na CGE sobre as operações imobiliárias realizadas em 2012 cinge-se à inclusão nos mapas de execução orçamental das receitas obtidas com a alienação de imóveis por SI (€ 2 M) e SFA (€ 10 M) bem como às despesas pagas com a aquisição, cons-

trução, expropriação, conservação e reparação de imóveis por SI (€ 15 M) e SFA (€ 638 M). Ao contrário da CGE anterior, o relatório da CGE de 2012 não inclui qualquer informação adicional, designadamente sobre a receita consignada a outras entidades ou sobre os procedimentos de contabilização dos valores recebidos.

O Tribunal já referiu ([539]) que a norma da LEO sobre a apresentação dos mapas contabilísticos gerais relativos à situação patrimonial (que só impõe essa apresentação quando todos os serviços a que se referem esses mapas tiverem adotado o POCP) não justifica a falta de informação sobre as variações patrimoniais ocorridas durante o ano.

Para testar a fiabilidade da informação da CGE foi obtida informação da DGTF (entidade gestora dos bens imóveis do domínio privado do Estado) sobre as operações imobiliárias efetuadas em 2012 e sobre as receitas obtidas neste ano mas provenientes de alienações realizadas em anos anteriores.

Esses dados foram, por sua vez, reconciliados com a informação registada no Sistema de Gestão de Receitas (SGR), relativamente às alienações dos SI, e no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), no que respeita às alienações dos SFA e às despesas com a aquisição de imóveis dos SI e dos SFA ([540]). Os resultados obtidos são apresentados nos pontos seguintes.

9.2.2.1 — Alienações

O Quadro 98 discrimina a receita obtida com a alienação de imóveis que foi inscrita na CGE por SI e SFA da administração central.

QUADRO 98

Receita com a alienação de imóveis

(em milhares de euros)

Classificação Económica	2011			2012		
	SI	SFA	SI+SFA	SI	SFA	SI+SFA
09.01 – Terrenos	4.960	493	5.454	759	2.586	3.345
09.02 – Habitações	305	3.382	3.687	788	4.337	5.125
09.03 – Edifícios	7.810	13.160	20.970	423	3.319	3.742
Total	**13.076**	**17.035**	**30.111**	**1.970**	**10.242**	**12.212**

Fonte: SGR, SIGO e Mapas I e VI da CGE de 2011 e da CGE de 2012

O decréscimo global de € 18 M (– 59,4 %) resulta da diminuição da receita dos SI em € 11 M (– 84,9 %) e a dos SFA em € 7 M (– 39,9 %).

Da informação reportada pela DGTF constam dados sobre as modalidades de alienação utilizadas, os correspondentes valores de avaliação, de transação, recebido e contabilizado, e os valores da receita consignada àquela direção-geral bem como a outras entidades. A afetação do produto da alienação ou da oneração de imóveis cabe ao ministro responsável pela área das finanças podendo reverter em parte ou na totalidade ([541]), para a entidade ao qual se encontra afeto o imóvel ou para a entidade proprietária ([542]).

Do confronto da informação registada na CGE com a prestada pela DGTF verifica-se uma divergência de € 3,7 M resultante de uma operação realizada em 2012 mas apenas registada no SGR em 2013 ([543]). A omissão da receita, em 2012, constitui um erro material de contabilização por incumprimento dos princípios orçamentais da anualidade e da universalidade.

Em contraditório, o MF alega que a DGO mantém o controlo e conciliação mensal das receitas obtidas com a alienação dos imóveis, alertando os serviços sempre que verifica alguma receita consignada não refletida nos sistemas centrais e que *"[...] no caso dos 3,7 M€ da SGMNE, que apenas foram colocados à ordem do serviço em dezembro de 2012, a DGO, no início de 2013, interveio no sentido da sua resolução."*

Porém, a alegada intervenção da DGO não assegurou a correta contabilização do valor em causa visto que, apesar de terem sido registadas operações de 2012 até maio de 2013, a correspondente receita não foi contabilizada com referência ao ano em que efetivamente foi obtida.

Os erros materiais de contabilização da receita proveniente da alienação de imóveis do Estado ocorrem, como o Tribunal tem assinalado, pelo facto de a DGTF se limitar a transferir as verbas afetas a outros organismos sem assegurar, como lhe compete, a sua contabilização como receitas do Estado no exercício correspondente. Um exemplo desta situação é o caso das verbas transferidas para o FRCP ([544]). O processo de alienação de imóveis do Estado é conduzido pela DGTF que, após o recebimento da devida contraprestação, efetua a transferência para o FRCP da parte que lhe tenha sido atribuída. No âmbito da auditoria à atividade do FRCP verificou-se que este Fundo regista a parte da receita proveniente da alienação de imóveis do Estado que lhe é atribuída na classificação económica *venda de bens de investimento — alienação de imóveis* ([545]). Não sendo os imóveis alienados propriedade do Fundo o valor recebido corresponde, apenas, a uma transferência do Estado para dotar o FRCP de meios financeiros à prossecução das funções que lhe foram cometidas, devendo ser registado como tal.

Em anteriores contraditórios a DGTF tem afirmado *"[...] utilizar o SGR exclusivamente para contabilização de receita geral e receita que lhe é afeta [...] e de comunicar à Direção-Geral do Orçamento (DGO) os montantes transferidos neste âmbito para as outras entidades, por forma a ser possível o cruzamento desses dados com os registados por essas entidades nos seus sistemas próprios [...]".*

Ora, a alienação de imóveis do Estado gera uma receita sujeita aos princípios e regras orçamentais constantes da LEO, os quais obrigam à sua integral previsão e execução na esfera do OE, bem como a exigências do regime legal de contabilização das receitas do Estado ([546]) que responsabiliza as respetivas entidades administradoras pela integral contabilização dessas receitas.

Sendo a DGTF a entidade administradora da receita proveniente da alienação de imóveis do Estado, quando exista afetação de parte dessa receita a outras entidades, a entrega das correspondentes verbas deve efetuar-se mediante transferências do OE e não por transferências extra orçamentais não registadas pela DGTF no SGR. Assim, o Tribunal reitera as recomendações formuladas nos Pareceres sobre a CGE de 2010 ([547]) e de 2011 ([548]) para que a responsabilidade pela contabilização das receitas provenientes da alienação de imóveis do Estado seja integralmente assumida pela DGTF.

Em contraditório, a subsistência das deficiências que motivaram essas recomendações não foi objeto de comentário do MF.

9.2.2.2 — Aquisições

O Quadro 99 indica os valores da despesa com a aquisição de bens de capital (relativos a investimentos para aquisição, construção, expropriação, conservação e reparação de imóveis ([549])) que foi inscrita na CGE por SI e SFA da administração central.

QUADRO 99

Despesa com a aquisição de bens de capital

(em milhares de euros)

Classificação Económica	2011			2012		
	SI	SFA	SI+SFA	SI	SFA	SI+SFA
07.01.01 – Terrenos	171	42	213	340	368	708
07.01.02 – Habitações	11	9.887	9.898	0	11.404	11.404
07.01.03 – Edifícios	23.478	150.420	173.897	14.570	626.256	640.826
Total	**23.659**	**160.349**	**184.008**	**14.910**	**638.028**	**652.938**

Fonte: SIGO e Mapas 12 e 29 da CGE de 2011 e da CGE de 2012 – Volume II – Tomo 1

A despesa com imóveis aumenta € 469 M (254,8 %) devido ao acréscimo de € 478 M (298 %) na despesa dos SFA registando-se ainda uma redução de € 9 M (– 37 %) na despesa dos SI.

Porém, a reconciliação da informação registada no SIGO com a reportada pela DGTF revelou que a despesa relativa a 99 das 103 operações de aquisição de imóveis não tinha sido classificada nas rubricas de classificação económica identificadas no Quadro 99 mas na rubrica 07.03.03 *Aquisição de bens de capital, bens de domínio público, outras construções e infraestruturas*. Essa despesa, no valor de € 286 M (99,3 % da despesa com aquisição de imóveis em 2012 que foi reportada pela DGTF), respeita aos designados "terrenos do Aeroporto de Lisboa" e resulta do acordo estabelecido no Memorando de Entendimento (ME) celebrado entre o Estado e o Município de Lisboa, em 20 de julho de 2012, ratificado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2013, de 18 de janeiro. Nos termos do ME o Município de Lisboa comprometeu-se a registar ou promover o registo a favor do Estado da totalidade dos terrenos situados no perímetro aeroportuário ([550]) mediante o pagamento de uma compensação no valor correspondente ao da avaliação dos referidos terrenos, aspeto suscetível de ser objeto de futuro exame por parte do Tribunal.

10 — Operações de Tesouraria

No Relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado expressa, no domínio da tesouraria, pela movimentação de fundos por operações de tesouraria examinando, designadamente, o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à administração financeira ([551]).

A LEO estabelece os princípios a que se encontra sujeita a execução do OE, entre os quais os da anualidade, universalidade e especificação. Este último concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e despesas públicas ([552]) que elencam, *inter alia*, os diversos tipos de operações extra orçamentais. A aplicação desses códigos é, pois, extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados pelos serviços da administração central obrigando à contabilização, em operações extra orçamentais, dos fluxos financeiros que não tenham natureza orçamental.

O regime da tesouraria do Estado ([553]) (RTE) estabelece que:

♦ A atividade da tesouraria do Estado compreende a movimentação de fundos públicos em execução do OE e por operações específicas do Tesouro (OET) sendo esses movimentos, *"designados, em geral, por operações de tesouraria"*, geridos globalmente e registados na contabilidade do Tesouro (CT) pelo IGCP ([554]). ([555])

♦ A detenção e a movimentação de fundos por serviços da administração central processa-se através de contas do Tesouro (princípio da unidade de tesouraria). ([556])

A CGE de 2012 ([557]) 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. O progressivo aumento da eficiência nesta atividade permitirá uma redução de custos por parte do Estado tendo em conta o diferente perfil de execução das despesas e receitas orçamentais. A Unidade de Tesouraria do Estado assume, desta forma, um papel muito relevante na otimização da gestão dos recursos financeiros disponíveis."* Porém, em contraste com a importância atribuída à atividade da tesouraria do Estado, a CGE limita-se a referir, quanto à centralização de fundos no Tesouro e com base nos valores dos depósitos e aplicações dos SFA e das entidades do setor público empresarial no final de 2010, 2011 e 2012 ([558]), que *"tem-se assistido à estabilização dos valores à ordem e aplicações dessas instituições no IGCP em valores acima de 7.000 M€"* para concluir que *"Esses valores têm possibilitado atingir índices de centralização de fundos públicos na Tesouraria do Estado superiores a 90 %"* repetindo a asserção constante de CGE anteriores.

Ora, o IGCP tem vindo a alegar que *"não dispõe de informação sobre os montantes não depositados na tesouraria do Estado"*, apesar de essa informação ser essencial para gerir essa tesouraria (e calcular índices de centralização) e o Tribunal ter recorrentemente referido existirem valores materialmente relevantes nessa situação.

10.1 — Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado

A apreciação do Tribunal sobre os fluxos financeiros na tesouraria do Estado decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer, os quais envolveram revisões analíticas da contabilidade do Tesouro, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e, em certos casos, a revisão dos registos contabilísticos ([559]).

10.1.1 — Limitações da Conta dos Fluxos Financeiros

A CGE deve compreender a conta dos fluxos financeiros do Estado (CFFE) ([560]).

Ora, a CFFE assume especial importância enquanto se mantiver a falta de elaboração dos balanços e demonstrações de resultados dos SI e dos SFA ([561]) visto que deveria comportar a totalidade dos fundos movimentados pelos serviços da administração central (SAC) fazendo a necessária distinção entre a execução orçamental e a restante movimentação, a relevar como operações extra orçamentais. A CFFE deveria também distinguir, por subsetor, entre receitas e despesas efetivas e não efetivas permitindo apurar 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"* ([562]) e por entidades não pertencentes à administração central (segurança social, administração regional e local, setor empresarial do Estado, União Europeia e outras).

Assim construída, a CFFE seria um elemento de controlo fundamental para aferir 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 2012 apenas compreende a conta dos fluxos financeiros dos serviços integrados do Estado ([563]) (CFFSIE) e esta encontra-se afetada por duas sérias limitações que a impedem de ser uma verdadeira CFFE. A primeira decorre das dispensas (legalmente autorizadas) e dos incumprimentos do princípio da unidade de tesouraria determinado pelo RTE. A segunda decorre da indevida inclusão em OET de uma parte dos fluxos financeiros dos SI e da totalidade dos fluxos financeiros dos SFA ([564]).

O quadro seguinte foi elaborado com base na CFFSIE apresentada nas CGE de 2010 a 2012, à qual se acrescentaram linhas sem valores (células sombreadas) relativas às receitas e despesas dos SFA, pondo 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 relativas a passivos financeiros mas também a ativos financeiros em títulos e empréstimos de curto prazo.

QUADRO 100

Conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado

(em milhões de euros)

Referência	Designação	2010	2011	2012
1	**Entrada – Saldo Inicial**	**1 590**	**2 638**	**12 946**
2	RSI – Receita Efetiva	37 095	42 268	42 217
3	RSI – Receita Não Efetiva	131 816	116 423	112 408
4	RSI – Operações Extraorçamentais	2 850	3 421	2 483
5 = 2 + 3 + 4	**Entrada – RSI**	**171 761**	**162 112**	**157 108**
6	RSFA – Receita Efetiva			
7	RSFA – Receita Não Efetiva			
8	RSFA – Operações Extraorçamentais			
9 = 6 + 7 + 8	**Entrada – RSFA**			
10	**Entrada – OET**	**595 481**	**819 076**	**644 240**
11 = 1 + 5 + 9 + 10	**Entrada Total**	**768 832**	**983 827**	**814 294**
12	DSI – Despesa Efetiva	52 739	55 408	59 219
13	DSI – Despesa Não Efetiva	116 172	103 283	95 406
14	DSI – Operações Extraorçamentais	2 850	3 421	2 483
15 = 12 + 13 + 14	**Saída – DSI**	**171 761**	**162 112**	**157 108**
16	DSFA – Despesa Efetiva			
17	DSFA – Despesa Não Efetiva			
18	DSFA – Operações Extraorçamentais			
19 = 16 + 17 + 18	**Saída – DSFA**			
20	**Saída – OET**	**594 433**	**808 768**	**641 640**
21	**Saída – Saldo Final**	**2 638**	**12 946**	**15 546**
22 = 15 + 19 + 20 + 21	**Saída Total**	**768 832**	**983 827**	**814 294**

23 = 2 – 12	**Resultado Efetivo dos SI**	**-15 644**	**-13 139**	**-17 003**
24 = 6 – 16	**Resultado Efetivo dos SFA**			

Fonte: CGE de 2010 a 2012 – 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 movimentados por SI, SFA e entidades fora da administração central. Na verdade, trata-se da conta dos fluxos financeiros na tesouraria do Estado (CFFTE) faltando-lhe, para constituir a aludida CFFE:

♦ Os fluxos financeiros movimentados por SI e por SFA fora da tesouraria do Estado;
♦ 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.

Estas deficiências desrespeitam o princípio da unidade de tesouraria e os princípios orçamentais da anualidade, universalidade e especificação e têm estado na base das reservas que o Tribunal tem vindo a formular no Parecer sobre a CGE quanto às operações de tesouraria e à execução orçamental.

10.1.2 — Limitações do Balanço da Tesouraria do Estado

Com base nos balanços da tesouraria ([565]) e em informação complementar prestada pelo IGCP sobre os organismos titulares das contas do Tesouro foi elaborado o quadro seguinte:

QUADRO 101

Balanço da Tesouraria do Estado

(em milhões de euros)

Referência	Designação	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012
1 = Soma de 2 a 6	**Disponibilidades e Aplicações**	**2 638**	**12 946**	**15 546**
2	Depósitos no Banco de Portugal	1	4 743	5 223
3	Outros Depósitos no País	357	273	147
4	Depósitos no Estrangeiro	20	22	9
5	Caixas do Tesouro	376	341	420
6	Aplicações	1 884	7 567	9 747
7 = Soma de 8 a 12	**Terceiros**	**2 264**	**3 438**	**4 367**
8	Devedores – IGCP – Antecipação de Fundos (UE)	1 545	1 746	1 271
9	Devedores – IGCP – Antecipação de Empréstimos	688	-	-
10	Devedores – IGCP – Antecipação de Receita	17	-	800
11	Devedores – IGCP – Valores a regularizar	-	1 669	2 296
12	Devedores – SAC – Valores a regularizar	14	23	-
13 = 1 + 7	**Ativo**	**4 902**	**16 384**	**19 913**

(em milhões de euros)

Referência	Designação	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012
14 = Soma de 15 a 21	**Terceiros**	**4 898**	**16 359**	**19 908**
15	Credores – IGCP – Valores a regularizar	-	1 666	2 296
16	Credores – IGCP – Produto de Empréstimos	-	7 674	9 755
17	Credores – SAC – Regiões Autónomas	97	73	70
18	Credores – SAC – Autarquias	266	246	251
19	Outros Devedores e Credores – SAC	3 881	5 856	6 715
20	Credores – União Europeia	163	101	18
21	Outros Devedores e Credores	490	744	803
22	**Resultados de Operações Financeiras**	**4**	**25**	**5**
23 = 14 + 22	**Passivo**	**4 902**	**16 384**	**19 913**

Fonte: CGE de 2010 a 2012 – Elementos informativos diversos – Balanço da Tesouraria do Estado.

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 SAC (visto que parte dessas contas é indevidamente movimentada fora dessa tesouraria) nem nas contas apropriadas (de execução do OE, através de operações orçamentais ou extraorçamentais) mas em contas de terceiros (de OET).

Com essas limitações, o quadro anterior mostra que, em 2012, o saldo das contas de disponibilidades e aplicações (€ 15.546 M) aumentou € 2.600 M (20 %), o que se deve ao acréscimo:

♦ Do saldo global (€ 527 M) das contas abertas no Banco de Portugal (em 2011) para movimentar os empréstimos relativos ao PAEF (cujos saldos diminuíram € 1.973 M) e o fundo de suporte à recapitalização do sistema bancário previsto nesse programa (cujo saldo aumentou € 2.500 M) ([566]);

♦ Das aplicações do Estado em bancos nacionais (€ 2.180 M) que no final de 2012 (€ 9.748 M) correspondiam praticamente ao produto de empréstimos não utilizado (€ 9.755 M) ([567]).

Do aumento do saldo das contas de terceiros e de resultados de operações financeiras destaca-se:

♦ O acréscimo de € 2.081 M (27 %) no produto de empréstimos não utilizado;
♦ O acréscimo de € 884 M (14 %) no saldo das contas dos SAC.

No final de 2012 o saldo das contas dos SAC (€ 7.036 M) excede em € 2.895 M o resultante da diferença entre a RSFA e a DFSA (€ 4.141 M) registadas nos Mapas V a IX da CGE, visto não haver diferença entre a RSI e a DSI (saldo nulo) registadas no Mapa XXXIII da CGE.

Uma divergência desta dimensão evidencia bem a necessidade e a urgência de relevar a totalidade dos fluxos financeiros desses serviços nos respetivos sistemas de contabilização orçamental. Com efeito, a atual contabilização exime uma parte substancial dos fundos movimentados do controlo e responsabilização legalmente determinados para receitas e despesas, impede a sua reconciliação com as correspondentes entradas e saídas de fundos registadas quer na contabilidade da tesouraria do Estado, quer nas contas de gerência dos SAC e não impede a omissão de operações, nem a indevida inclusão de operações orçamentais em operações extra orçamentais.

O quadro anterior mostra ainda que, no final de 2012, os saldos devedores resultantes da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia (a favor de beneficiários nacionais) atingiam € 1.271 M, menos € 475 M (27 %) do que o valor das antecipações por regularizar no final de 2011.

Porém, as OET ([568]) que estão na origem desses saldos deviam ter sido regularizadas até ao final da execução orçamental das receitas (do mesmo ano económico) da entidade beneficiária da antecipação ([569]). Para justificar a subsistência de saldos devedores (antecipações por regularizar) após esse prazo tem sido invocada a norma do RTE ([570]) que permite regularizar, para além do final do período complementar do ano económico a que respeitam, as OET destinadas a situações que tenham consagração nas leis do OE. Ora, essa norma não é aplicável às OET destinadas a *"antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia"* mas a *"outras situações"* pelo que equiparar as primeiras às segundas contraria o princípio da substância sobre a forma a que o registo das OET está sujeito ([571]). Em qualquer caso, as normas que autorizem a realização de adiantamentos de fundos por operações de tesouraria, prevendo a regularização orçamental dos mesmos em anos económicos posteriores ao da respetiva efetivação, desrespeitam os princípios da anualidade e da universalidade consagrados na LEO.

10.1.3 — Subsistência de deficiências por corrigir

Dos resultados do exame efetuado aos fluxos financeiros na tesouraria do Estado conclui-se que a subsistência de fundos relevantes movimentados fora da tesouraria do Estado [por dispensa ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria ([572])] continua a retirar 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 SI e dos SFA.

Acresce que os fundos movimentados por SI mas registados em OET continuam omissos dos sistemas de contabilização orçamental, enquanto os fundos movimentados por SFA, na tesouraria do Estado, são registados em OET por montantes que excedem significativamente os registados nos sistemas de contabilização orçamental. Em consequência, verbas relevantes não são objeto do controlo e da responsabilização determinados pela LEO para a execução orçamental dos SAC.

Sobre a primeira conclusão, o IGCP tem alegado que: *"A CT revela integralmente a movimentação dos fundos públicos pelos serviços da administração central que se encontram depositados no IGCP. Em relação aos fundos públicos que se encontram fora da tesouraria do Estado (por exceção ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria) é nosso entendimento que não devem ser relevados na CT uma vez que não podem ser considerados como disponibilidades no âmbito da gestão de tesouraria. Em todo o caso, importa ainda mencionar que o IGCP não dispõe de informação sobre os montantes não depositados na Tesouraria do Estado"*.

O IGCP tem insistido nesta alegação não obstante ser claro que a atividade da tesouraria do Estado abrange a movimentação de contas no Tesouro e noutras instituições financeiras (em que o Tesouro é titular ou cotitular). O que o Tribunal tem sublinhado é que o cumprimento da lei quanto à relevação na CT da totalidade dos fundos movimentados por SAC suscita a necessidade de serem tomadas todas as iniciativas pertinentes, por parte das entidades responsáveis, para integrar na tesouraria do Estado as contas desses serviços fora do Tesouro considerando, por exemplo, a cotitularidade dessas contas pelo IGCP. Essa necessidade fica patente quando é o próprio IGCP a reconhecer que não dispõe de informação sobre montantes que deveriam estar sob gestão da tesouraria do Estado.

Sobre a segunda conclusão, o IGCP tem alegado que: *"A CT evidencia todos movimentos, a débito e a crédito, ocorridos nas contas bancárias dos SFA (incluindo EPR) não sendo seu objetivo relevar a natureza dos mesmos. A prestação dessa informação deverá ser assegurada pelos próprios organismos através dos mecanismos existentes"*.

Ora, os fluxos financeiros movimentados por SAC podem e devem 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 extra orçamental 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 desse serviço.

Assim, o Tribunal reitera as recomendações efetuadas sobre esta matéria no Parecer sobre a CGE de 2011 ([573]), as quais constarão igualmente da secção correspondente deste Parecer.

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 ([574]). 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 serviços da administração central (SI e SFA com EPR) e as empresas públicas não financeiras (EP) continuaram a estar, em 2012, sujeitos à UTE ([575]).

No caso de incumprimento da UTE, de informação incorreta prestada sobre o seu cumprimento ou da omissão de informação, a DGO pode propor ao Ministro das Finanças a retenção de transferências e a recusa de antecipação de duodécimos aos organismos sujeitos à UTE (OSUTE) que integram o Setor Público Administrativo (SPA). Em qualquer caso, os rendimentos provenientes de disponibilidades fora do Tesouro auferidos por OSUTE revertem para o Estado. O cumprimento da UTE pode ser dispensado em situações excecionais reconhecidas como tal por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, após parecer do IGCP.

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, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e, em certos casos, o exame de contas de OSUTE. Do exame efetuado (desenvolvidos nos pontos seguintes) conclui-se, em síntese, que:

♦ A CGE continua sem relevar o efetivo grau de cumprimento da UTE, permanecendo incorretos o montante e o índice aí referidos por não abrangerem todos os OSUTE nem os rendimentos obtidos em incumprimento da UTE que não são entregues ao Estado.

♦ O Ministério das Finanças continua a não assegurar a relevação integral e fiável das disponibilidades dos OSUTE fora do Tesouro e dos rendimentos obtidos com essas disponibilidades, por deficiências e limitações do respetivo sistema de informação e controlo.

♦ A DGTF desconhece a situação das EP participadas indiretamente pelo Estado quanto ao cumprimento da UTE. A DGO não propôs a aplicação das sanções previstas na lei para as situações de incumprimento da UTE.

♦ Os saldos médios de disponibilidades reportadas fora do Tesouro atingiram € 1.367 M em 2012, afetando negativamente os objetivos que a UTE visa prosseguir.

♦ Foram identificados mais € 10 M de rendimentos obtidos em incumprimento da UTE, tendo apenas sido entregues € 0,5 M ao Estado.

10.2.1 — Limitações dos sistemas de informação e controlo

Os SAC (SI e SFA com EPR) estão obrigados a "*fazer prova da execução do princípio da unidade de tesouraria através do registo mensal nos serviços on-line da DGO"* ([576]). A informação sobre as disponibilidades detidas no Tesouro é também enviada à DGO pelo IGCP, sendo comparada com a prestada pelos serviços. Porém, a informação sobre as disponibilidades fora do Tesouro e os respetivos rendimentos auferidos é comunicada exclusivamente pelos próprios serviços, não dispondo a DGO e o IGCP de outra informação sobre as contas desses serviços fora do Tesouro. É com esta limitação que a DGO assume as suas responsabilidades em matéria do controlo do cumprimento da UTE pelos SAC e da identificação das situações de incumprimento. Acresce que continua sem propor à tutela financeira a aplicação das sanções legais para os casos de incumprimento e situações equiparadas ([577]), ou seja, não entrega dos respetivos rendimentos, falta de informação ou informação incorreta sobre a UTE.

Sublinhe-se que os rendimentos auferidos em situação de incumprimento da UTE devem ser entregues ao Estado e são exigíveis (receita prevista na LOE) inclusive mediante recurso a cobrança coerciva, à semelhança de outras dívidas ao Estado. Porém, o Ministério das Finanças continua sem identificar a entidade administradora dessa receita ([578]), responsável pela emissão das respetivas certidões de dívida.

Por sua vez, a DGTF procede ao controlo do cumprimento da UTE pelas EP com base na informação registada por estas no Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF). Porém, a DGTF só exige informação sobre a UTE às EP participadas diretamente pelo Estado, desconhecendo a situação das participadas indiretamente pelo Estado, pelo que não dispõe de informação completa para controlar eficazmente o cumprimento da UTE pelas EP e relevar adequadamente esse cumprimento nos Relatórios que elabora sobre o Setor Empresarial do Estado (SEE).

A falta de informação sobre todas as EP continua a ser um ponto fraco do acompanhamento e controlo pela DGTF das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do SEE, em desrespeito do respetivo regime jurídico que obriga todas as EP, diretamente ou através de sociedades de capitais exclusivamente públicos, a facultar informação ao Ministério das Finanças para efeito de controlo ([579]).

No *"Relatório Anual da Gestão da Tesouraria do Estado e da Dívida Pública do ano de 2012"* o IGCP deixou de incluir informação sobre a UTE cuja promoção lhe está legalmente atribuída. A informação antes reportada levara o Tribunal a concluir que faltava consistência aos resultados sobre a UTE em virtude do IGCP não conhecer todos os OSUTE nem o montante de dinheiros públicos fora do Tesouro, apesar da relevância dessa informação para a gestão integrada da tesouraria e da dívida pública.

Sobre a UTE, a CGE refere que "*[...] nos últimos anos, tem-se assistido à estabilização dos valores à ordem e aplicações dessas instituições no IGCP em valores acima de 7.000 M€. [...] Estes valores têm possibilitado atingir índices de centralização de fundos públicos na Tesouraria do Estado superiores a 90 %"*.

Ora, apesar de manter esta asserção, a CGE continua sem relevar o efetivo grau de cumprimento da UTE visto que o montante e o índice referidos permanecem incorretos por não abrangerem todos os OSUTE, nem todas as disponibilidades fora do Tesouro e respetivos rendimentos cujo valor global continua, aliás, a ser desconhecido. Acresce que esses indicadores apenas refletem a situação pontual dos organismos no final de cada ano sem ponderarem a evolução durante esse ano. Assim, a CGE não transmite informação rigorosa e apropriada sobre o cumprimento da UTE.

Em contraditório, o MF ([580]) refere os *"procedimentos de monitorização e controlo do cumprimento da Unidade de Tesouraria"* adotados pela DGO que, por sua vez, informa que *"Mantiveram-se as ações desenvolvidas pela DGO face às efetuadas no ano anterior que consistem no controlo mensal dos fundos detidos pelos organismos, na elaboração de relatórios com o reporte de incumprimento, no pedido da entrega dos juros auferidos fora do tesouro e na sensibilização para a necessidade de cumprimento da UTE junto dos organismos e entidades coordenadoras dos programas orçamentais"*. Quanto à atuação da DGTF refere que *"o sistema de informação [...] foi concebido para registar a informação económico-financeira das empresas diretamente participadas [...], pelo que as participadas indiretas não são abrangidas pelo SIRIEF [...]. À DGTF compete exercer a função acionista das participações diretas do Estado, efetuando a apreciação do cumprimento da UTE, aquando da análise dos 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"*.

A descrição feita pelo MF dos procedimentos de controlo do cumprimento da UTE confirma as conclusões do Tribunal sobre a insuficiência e ineficácia desses procedimentos. Nada é adiantado relativamente à aplicação das sanções às entidades incumpridoras ou à entrega tempestiva ao Estado dos rendimentos obtidos em incumprimento da UTE que a lei determina. A verdade é que uma parte significativa dos dinheiros públicos continua a não ser centralizada no Tesouro.

10.2.2 — Disponibilidades e rendimentos relevantes fora do Tesouro

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por OSUTE, segundo os dados registados nos sistemas de informação sobre a UTE ([581]) com as limitações referidas, encontra-se sintetizada no quadro seguinte.

QUADRO 102

Disponibilidades e Rendimentos de OSUTE

(em milhares de euros)

OSUTE		Disponibilidades em 31 de dezembro de 2012				Saldos médios fora do Tesouro	Rendimentos em 2012	
		No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro		Auferidos	Entregues
SPA	SI - Serviços Integrados	1 959 801	11 909	1 971 710	0,6	40 152	5	5
	SFA - Serviços e Fundos Autónomos s/ EPR e IES	4 863 566	78 425	4 941 991	1,6	92 747	65	10
	EPR - Entidades Públicas Reclassificadas	549 741	62 179	611 921	10,2	55 390	134	197
	IES - Instituições do Ensino Superior a)	224 817	204 796	429 613	47,7	194 032	2 665	334
	Subtotal	**7 597 925**	**357 309**	**7 955 234**	**4,5**	**382 321**	**2 869**	**547**
SEE	EP participadas diretamente pelo Estado	706 574	246 366	952 940	25,9	261 207	3 324	0
	EP participadas indiretamente pelo Estado b)	5 416	178 428	183 844	97,1	132 515	4 205	0
	Subtotal	**711 990**	**424 794**	**1 136 785**	**37,4**	**393 722**	**7 529**	**0**
Total		**8 309 915**	**782 103**	**9 092 018**	**8,6**	**776 043**	**10 398**	**547**
EP dispensadas do cumprimento da UTE		**7**	**559 386**	**559 392**	**100,0**	**590 826**	**15 616**	**0**

a) Nos termos do respetivo regime jurídico (que admite receitas próprias e 25% das aplicações financeiras fora do Tesouro) as IES detinham indevidamente € 1,198 M fora do Tesouro no final de 2012.

b) A AdP - Águas de Portugal SGPS, SA (participada da Parpública SGPS, SA) e a ANAM - Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA (participada da ANA - Aeroportos de Portugal, SA) eram as únicas EP participadas indiretamente pelo Estado com registos sobre a UTE no SIRIEF.

Fonte: DGO e DGTF.

Do exame da informação verifica-se que os OSUTE considerados detinham € 782 M (8,6 %) de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2012 e que nesse ano registaram € 10,4 M de rendimentos obtidos com essas disponibilidades, os quais, não havendo dispensa do cumprimento da UTE, deviam ter sido entregues ao Estado. Saliente-se que € 7,5 M (72,4 %) desses rendimentos foram auferidos por empresas públicas e que apenas € 547 m de rendimentos auferidos nesse ano e em anos anteriores foram entregues ao Estado ([582]).

Note-se que, considerando as EP dispensadas do cumprimento da UTE, as disponibilidades fora do Tesouro atingem € 1.341 M no final de 2012. Os respetivos saldos médios ([583]) são ainda superiores ascendendo a € 1.367 M (€ 776 M detidos por OSUTE ([584]) e € 591 M pelas EP dispensadas).

A manutenção de disponibilidades fora do tesouro desta dimensão financeira afeta negativamente os objetivos que a UTE visa prosseguir — a centralização dos recursos públicos no Tesouro e a gestão integrada da tesouraria e da dívida pública. Face à importância da centralização dos recursos públicos no Tesouro e da entrega ao Estado dos rendimentos obtidos em caso de incumprimento, os serviços do Ministério das Finanças deveriam ter instituído adequados sistemas de informação, supervisão e controlo com base numa análise de risco tomando em conta a diferente natureza dos OSUTE e a relevância das situações de incumprimento às quais o Tribunal se referiu anteriormente.

10.2.3 — Incumprimento da UTE por Serviços Integrados (SI)

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por SI, segundo os dados registados no sistema de informação da DGO com as limitações referidas, encontra-se sintetizada no quadro seguinte que identifica os SI com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 1 M ([585]).

QUADRO 103

Disponibilidades e Rendimentos de Serviços Integrados

(em milhares de euros)

Serviços Integrados	Disponibilidades em 31 de dezembro de 2012				Rendimentos em 2012	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Direção-Geral dos Serviços Prisionais	2 522	4 443	6 965	63,8	0	0
Autoridade para as Condições de Trabalho	8 386	1 648	10 033	16,4	0	0
Direção-Geral das Pescas e Aquicultura	1 516	1 177	2 693	43,7	0	0
Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária	6 056	1 115	7 171	15,5	0	2
Subtotal	**18 480**	**8 382**	**26 862**	**31,2**	**0**	**2**
Restantes 281 SI com informação registada	1 941 321	3 527	1 944 848	0,2	4	4
Total	**1 959 801**	**11 909**	**1 971 710**	**0,6**	**5**	**5**

Fonte: DGO.

No final de 2012 os SI identificados detinham 70,4 % (€ 8 M) das disponibilidades reportadas fora do Tesouro pelos 285 SI com informação registada sobre a UTE ([586]), mostrando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE nesses quatro serviços.

Relativamente às situações de incumprimento da UTE reportadas no Parecer sobre a CGE de 2011, assinala-se a situação dos serviços do Tribunal Constitucional que não registaram informação sobre a UTE em 2012 e, no final desse ano, detinham € 2.143 m de disponibilidades fora do Tesouro ([587]).

10.2.4 — Incumprimento da UTE por Serviços e Fundos Autónomos (SFA)

As entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas no setor público administrativo no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais consideram-se integradas nesse setor como SFA ([588]). Atendendo à sua especificidade, essas EPR e as instituições do ensino superior (IES) ([589]) serão objeto de apreciação autónoma face à dos restantes SFA.

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), segundo os dados registados no sistema de informação da DGO com as limitações referidas, encontra-se sintetizada no quadro seguinte que identifica os SFA com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 2 M ([590]).

QUADRO 104

Disponibilidades e Rendimentos de SFA

(em milhares de euros)

Serviços e Fundos Autónomos	Disponibilidades em 31 de dezembro de 2012				Rendimentos em 2012	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações	19	128 302	128 321	100,0	3 801	0
FCM - Fundação para as Comunicações Móveis a)	0	28 115	28 115	100,0	0	0
IAPMEI - Inst. de Apoio às Peq. e Médias Emp. e à Inovação, IP	388 621	13 625	402 246	3,4	38	0
CMVM - Comissão do Mercado de Valores Mobiliários	18 141	4 325	22 466	19,3	4	0
ARS Centro - Administração Regional de Saúde do Centro, IP	52 412	4 089	56 501	7,2	0	0
IGFEJ - Instituto de Gestão Fin. e Equipamentos da Justiça, IP	662 484	2 964	665 448	0,4	5	0
FRI - Fundo para as Relações Internacionais, IP	39 667	2 942	42 610	6,9	0	0
IMT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP	73 452	2 536	75 988	3,3	0	0
Subtotal	**1 234 796**	**186 898**	**1 421 695**	**13,1**	**3 848**	**0**
Restantes 131 SFA com informação registada	3 628 790	19 830	3 648 617	0,5	16	10
Total	**4 863 585**	**206 727**	**5 070 312**	**4,1**	**3 866**	**10**

a) A FCM apresentou pedido de dispensa sobre o qual o IGCP emitiu parecer desfavorável tendo sido exarado despacho no mesmo sentido.

Fonte: DGO.

No final de 2012 os SFA identificados detinham 90,4 % (€ 187 M) das disponibilidades reportadas fora do Tesouro pelos 139 SFA com informação registada sobre a UTE ([591]), mostrando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE nesses oito serviços.

Destaca-se a situação da ANACOM que no final de 2012 detinha fora do Tesouro € 128 M (62,1 % do valor reportado pelos SFA) e auferiu € 3,8 M de rendimentos que não entregou ao Estado (98,3 % do valor reportado pelos SFA).

Em contraditório, a ANACOM alega que *"a gestão patrimonial e financeira do ICP-ANACOM não está sujeita à contabilidade pública nem às regras gerais aplicáveis aos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) uma vez que as disposições da lei do orçamento (LOE), como lei anual, e do respetivo diploma de execução (DLOE), têm alcance geral e não derrogam disposições especiais em sentido contrário constantes dos estatutos das entidades reguladoras"*. Ora, apesar da sua natureza de entidade reguladora, a ANACOM encontrava-se sujeita à UTE por normas da LOE e do DLEO para 2012 aplicáveis ao setor público administrativo no qual essa entidade se integra como SFA, nos termos da LEO, bem como pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, que estabeleceu os princípios e as normas aplicáveis aos institutos públicos ([592]).

Em contraditório, o MF afirma que no caso da *"ANACOM, e independentemente da posição que expressa sobre este tema, tem a mesma sido alertada pelos serviços da DGO para proceder à entrega dos juros gerados em contas fora da unidade de Tesouraria à data em que encerra as contas (balanço e demonstração de resultados) remetendo-as à DGO. De acordo com o último despacho do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento [exarado em julho de 2013], [...], a ANACOM ficou vinculada a entregar nos cofres do Estado os juros gerados por aplicações fora da unidade (3,8 M€) que constavam das últimas contas fornecidas à DGO"*.

O incumprimento da UTE e a não entrega dos respetivos rendimentos ao Estado fazem o Tribunal sublinhar a necessidade de intervenção da Tutela aquando da apreciação do relatório e contas e da decisão sobre a proposta de aplicação dos resultados das entidades incumpridoras pois estes incluem, indevidamente, receita devida ao Estado.

As limitações da informação reportada à DGO expressam-se, ainda, por divergências detetadas entre valores constantes do quadro anterior e os correspondentes montantes relevados nas respetivas contas, dos quais se destacam os de rendimentos obtidos pela ANACOM (€ 2.873 m, menos € 928 m do que o reportado) ([593]) e os de disponibilidades da CMVM (€ 11.030 m no total e € 1.289 m fora do Tesouro, respetivamente menos € 11.436 m e € 3.036 m do que o reportado) e do IGFEJ (€ 641.025 m no total e € 2.634 m fora do Tesouro, respetivamente menos € 24.423 m e € 330 m do que o reportado).

Em contraditório, a CMVM esclarece que as divergências detetadas decorrem de a informação reportada à DGO (em janeiro de 2013) ainda não ser definitiva e incluir investimentos financeiros. Confirma-se que *"quanto ao valor dos rendimentos provenientes de contas bancárias fora do IGCP, EPE, foi concretizada a sua entrega ao Estado, em 27 de dezembro de 2012"* referindo a CMVM que *"não foi feita por lapso a menção dessa entrega no reporte da Unidade de Tesouraria relativo a dezembro"*.

Por sua vez, o IGFEJ afirma que a divergência "*se prende com o facto de estarem a ser comparados valores de naturezas diferentes. No mapa da prestação eletrónica de contas são considerados os saldos contabilísticos em virtude de ser feito com base na ótica dos fluxos de caixa, já o mapa da DGO é feito com base nos saldos bancários"*.

As divergências detetadas sublinham a necessidade de instruções precisas quanto ao âmbito (excedentes e disponibilidades de tesouraria ([594])/ investimentos financeiros), natureza (saldos contabilísticos/extratos bancários) e caráter (dados definitivos/provisórios) dos valores a reportar sobre a UTE.

10.2.4.2 — Entidades Públicas Reclassificadas (EPR)

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por EPR ([595]), segundo os dados registados no sistema de informação da DGO com as limitações referidas, encontra-se sintetizada no quadro seguinte que identifica as EPR com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 1 M ([596]).

QUADRO 105

Disponibilidades e Rendimentos de EPR

(em milhares de euros)

Entidades Públicas Reclassificadas	Disponibilidades em 31 de dezembro de 2012				Rendimentos em 2012	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
ML - Metropolitano de Lisboa, EPE	397	48 977	49 374	99,2	0	0
Costa Polis, SA	3 209	7 006	10 215	68,6	3	0
RTP - Rádio e Televisão de Portugal, SA	13 500	1 758	15 258	11,5	0	0
MP - Metro do Porto, SA	8 959	1 054	10 013	10,5	83	0
Subtotal	**26 065**	**58 795**	**84 860**	**69,3**	**85**	**0**
Restantes 18 EPR	523 676	3 385	527 061	0,6	48	197
Total	**549 741**	**62 179**	**611 921**	**10,2**	**134**	**197**

Fonte: DGO.

No final de 2012 as EPR identificadas detinham 94,6 % (€ 59 M) das disponibilidades reportadas fora do Tesouro pelas 22 EPR e auferiram 63,4 % (€ 85 m) dos rendimentos, mostrando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE nessas quatro entidades. Acresce que eram 18 as EPR em incumprimento e que, indevidamente, os rendimentos não foram entregues ao Estado ([597]).

As limitações da informação reportada à DGO expressam-se, ainda, por divergências detetadas entre valores constantes do quadro anterior e os correspondentes montantes relevados nas respetivas contas, dos quais se destacam os de disponibilidades do ML (€ 24.420 m, menos € 24.954 m do que o reportado) e da RTP (€ 15.518 m, mais € 260 m do que o reportado) ([598]).

Em contraditório, a DGO refere que *"Segundo informação fornecida pelo Metro de Lisboa, a divergência apurada pelo TC diz respeito ao montante exato reportado no sistema bancário fora de País e corresponde a uma garantia bancária na Wells Fargo relativa a Leasing do material circulante"*.

Por sua vez, a RTP afirma que a *"[...] diferença de 260 mil € entre o valor das disponibilidades de balanço a 21/12/2012 e o total de saldos reportados à DGO no mapa de tesouraria diz respeito ao saldo de caixa"* e que *"o mapa de unidade de tesouraria não prevê reporte de valores em caixa"*.

As divergências detetadas sublinham a necessidade da adoção de instruções precisas quanto ao âmbito (excedentes e disponibilidades de tesouraria) dos valores a reportar sobre a UTE, bem como de aperfeiçoamentos a introduzir no sistema *"online"* da DGO, designadamente no que se refere aos valores em *"caixa"*.

10.2.4.3 — Instituições do Ensino Superior (IES)

As IES estão sujeitas à UTE ([599]) devendo depositar no Tesouro as receitas provenientes das transferências do OE (incluindo o respetivo saldo transitado da gerência anterior) e, pelo menos, 75 % das aplicações financeiras provenientes de receitas próprias.

A situação global das disponibilidades e aplicações detidas por 90 IES no final de 2012, segundo os dados registados no sistema de informação da DGO com as limitações referidas, encontra-se refletida no quadro seguinte.

QUADRO 106

Disponibilidades e Aplicações de IES em 31/12/2012

(em milhares de euros)

Fundos das IES	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro
Disponibilidades	141 531	180 453	321 894	56,0
Aplicações financeiras	87 302	18 874	106 176	17,8
Total	**228 833**	**199 327**	**428 160**	**46,6**

Fonte: DGO.

No final de 2012 as IES detinham fora do Tesouro 46,6 % (€ 199 M) dos fundos reportados (€ 428 M) tendo aumentado essa percentagem face ao final de 2011 (37 %). Considerando as especificidades do regime jurídico das IES para efeitos do cumprimento da UTE, o exame da informação reportada à DGO identificou as situações de incumprimento seguintes:

QUADRO 107

IES em incumprimento da UTE em 31/12/2012

(em milhares de euros)

Instituições do Ensino Superior	Receitas do OE Fora do Tesouro	Aplicações indevidas Fora do Tesouro	Rendimentos	
			Auferidos	Entregues
UTL - Instituto Superior de Agronomia	325	0	7	0
UTL - Faculdade de Medicina Veterinária	218	0	0	0
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa	115	0	20	4
SAS - Universidade da Madeira	34	0	0	0
SAS - Universidade de Évora	17	0	0	0
Universidade do Porto	-	478	1 049	331
SAS - Universidade Técnica de Lisboa	-	11	0	0
Total	**709**	**489**	**1 076**	**334**

Fonte: DGO.

No final de 2012 sete das 90 IES encontravam-se em situação de incumprimento da UTE, cinco por deterem € 709 m de receitas provenientes das transferências do OE fora do Tesouro e duas por deterem € 489 m de aplicações financeiras fora do Tesouro para além do limite legal.

Dos rendimentos obtidos pelas IES (€ 2,6 M), a Universidade do Porto auferiu 40 % (€ 1.049 m) mas só entregou ao Estado 13 % (€ 331 m) desse montante.

Tendo em conta o regime jurídico das IES, o controlo da percentagem das aplicações financeiras de receitas próprias fora do Tesouro revela-se de difícil execução uma vez que a DGO apenas dispõe dos registos efetuados pelas IES e não tem acesso a informação proveniente de instituições de crédito.

10.2.5 — Incumprimento da UTE por Empresas Públicas (EP)

O controlo do cumprimento da UTE pelas EP diretamente participadas pelo Estado é efetuado pela DGTF com base nos registos efetuados por essas empresas no SIRIEF. Porém, a DGTF continua sem dispor de informação sobre o cumprimento da UTE pelas EP participadas indiretamente pelo Estado ([600]).

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por EP, segundo os dados registados no SIRIEF com as limitações referidas, encontra-se sintetizada no quadro seguinte que identifica as EP com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 2 M ([601]).

QUADRO 108

Disponibilidades e Rendimentos de EP

(em milhares de euros)

Empresas Públicas	Disponibilidades em 31/12/2012				Rendimentos em 2012	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA a)	18 651	175 186	193 837	90,4	2 147	0
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA	5 415	153 034	158 449	96,6	3 343	0
ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA	1	25 394	25 395	100,0	862	0
EDIA – Empresa Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	40 004	19 452	59 455	32,7	6	0
APS – Administração do Porto de Sines, SA	0	7 579	7 579	100,0	105	0
HDS – Hospital Distrital de Santarém, EPE	0	7 447	7 447	100,0	285	0
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, SA b)	29 089	5 900	34 989	16,9	379	0
APA – Administração do Porto de Aveiro, SA	12 442	4 503	16 945	26,6	0	0
APL – Administração do Porto de Lisboa, SA	0	3 452	3 452	100,0	58	0
ENI – Gestão de Planos Sociais, SA	1 987	2 294	4 281	53,6	299	0
Parque Expo 98, SA	0	2 166	2 166	100,0	0	0
Subtotal	**107 589**	**406 407**	**513 995**	**79,1**	**7 484**	**0**
Restantes 49 EP	604 402	18 387	622 789	3,0	44	0
Total	**711 990**	**424 794**	**1 136 785**	**37,4**	**7 529**	**0**

a) O IGCP emitiu parecer desfavorável ao pedido de dispensa da EP, não tendo sido emitido despacho em 2012.

b) O IGCP emitiu parecer desfavorável ao pedido de dispensa da EP, tendo sido emitido despacho no mesmo sentido.

Fonte: DGTF.

No final de 2012 as 60 EP com registos no SIRIEF e não dispensadas do cumprimento da UTE detinham € 425 M de disponibilidades reportadas fora do Tesouro e, em 2012, auferiram rendimentos de € 7,5 M que, apesar de devidos, não foram entregues ao Estado nesse ano ([602]). As onze EP identificadas detinham 95,7 % (€ 406 M) das disponibilidades e auferiram 99,6 % dos rendimentos, com destaque para Parpública e AdP com 77 % (€ 328 M) das disponibilidades e 73 % (€ 5,5 M) dos rendimentos, mostrando a elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE nessas EP.

As limitações da informação reportada à DGTF expressam-se, ainda, por divergências detetadas entre valores constantes do quadro anterior e os correspondentes montantes relevados nas respetivas contas, dos quais se destacam os de disponibilidades da APS fora do Tesouro (face ao referido no relatório e contas: *"no final do exercício 95,7 % das suas disponibilidades totais de 7,6 milhões de euros, correspondendo a € 7,3 milhões de euros, estavam depositadas junto do IGCP"*) e de disponibilidades da AdP (€ 158.034 m, menos € 415 m do que o reportado) e do HDS (€ 7.171 m, menos € 276 m do que o reportado).

Em contraditório, a AdP afirma que *"o valor em causa resulta de duas aplicações no IGCP no total de 414.955,16 euros, a mais de um ano, pelo que a sua contabilização foi efetuada na conta de investimentos financeiros"*. A divergência detetada sublinha a necessidade de instruções precisas quanto ao âmbito (excedentes e disponibilidades de tesouraria/investimentos financeiros) dos valores a reportar sobre a UTE.

Em contraditório, o HDS informa que, no final de 2012, detinha € 7.171 m no Tesouro e € 276 m fora do Tesouro e que, nesse ano, não auferiu € 285 m de rendimentos com disponibilidades fora do Tesouro (mas apenas € 335,55 que foram entregues ao Estado). Estes dados são suportados pela documentação anexa à resposta, pelo que as divergências detetadas resultam de erros no registo da informação introduzida no SIRIEF pelo HDS.

10.2.6 — Dispensa do cumprimento da UTE

A LOE admite a dispensa do cumprimento da UTE em situações excecionais reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, após parecer prévio do IGCP ([603]). A situação das EP dispensadas desse cumprimento em 2012, com base em informação obtida do IGCP e da DGTF, encontra-se refletida no quadro seguinte ([604]).

QUADRO 109

Situação das EP dispensadas do cumprimento da UTE em 2012

(em milhares de euros)

EP dispensadas do cumprimento da UTE	Data do Pedido	Parecer do IGCP		Data do Despacho MF	Disponibilidades em 31/12/2012				Rendimentos em 2012
		Sentido	Data		No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	
CTT, SA a)	05/07	Favorável	31/07	26/12	0	471 349	471 349	100,0	13 523
ANA, SA	14/09	Favorável	27/09	01/10	5	60 109	60 114	100,0	1 770
Portugal Capital Ventures, SA	18/09	Desfavorável	02/10	26/12	2	23 418	23 420	100,0	288
Lusa, SA	17/07	Desfavorável	26/07	03/08	0	3 001	3 001	100,0	34
CARRIS, SA	04/01	Desfavorável	20/01	18/04	0	1 509	1 509	100,0	0
CARRISTUR, Soc. Unipessoal, Lda	17/01	Desfavorável	02/02	04/03	Sem registos no SIRIEF				
CARRISBUS, SA	06/01	Desfavorável	27/01	04/03	Sem registos no SIRIEF				
INCM, SA	03/02	Desfavorável	28/12	31/12	Sem registos no SIRIEF				
SAGESTAMO, SA b)	19/10	Desfavorável	26/10	29/11	Sem registos no SIRIEF				
TAP, SGPS, SA c)	24/02	Favorável	20/03	04/03	Sem registos no SIRIEF				
Total					**7**	**559 386**	**559 392**	**100,0**	**15 616**

a) A dispensa do cumprimento da UTE foi autorizada à EP CTT Correios de Portugal, SA e a 8 EP suas participadas: TT – CTT Expresso, SA; CTT Gest, SA; Mailtec Holding, SGPS, SA (Mailtec Comunicação, SA; Mailtec Consultoria, SA; Mailtec Processos, SA); EAD, SA; e Payshop Portugal, SA.

b) A dispensa do cumprimento da UTE foi autorizada à EP SAGESTAMO e a duas EP suas participadas: ESTAMO - Participações Imobiliárias, SA e CONSEST - Promoção Imobiliária, SA.

c) A dispensa do cumprimento da UTE foi autorizada à EP TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SA e a sete suas participadas: PORTUGÁLIA – Companhia Portuguesa de Transportes Aéreos, SA; TAPGER - Sociedade de Gestão e Serviços, SA (MEGASIS - Sociedade de Serviços e Engenharia Informática, SA; CATERINGPOR - Catering de Portugal, SA; LFP - Lojas Francas de Portugal, SA; UCS - Cuidados de Saúde, SA).

Fonte: IGCP e DGTF.

Das 27 EP dispensadas do cumprimento da UTE, a DGTF só dispõe de informação sobre as cinco EP participadas diretamente pelo Estado, as quais detinham € 559 M de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2012 e, nesse ano, auferiram rendimentos no valor de € 15,6 M. Destaca-se a empresa CTT, SA, com € 471 M de disponibilidades fora do Tesouro e € 13,5 M de rendimentos, pelo impacto negativo da sua dispensa do cumprimento da UTE para a centralização dos dinheiros públicos no Tesouro.

Com base na informação disponível (com as limitações referidas), as disponibilidades fora do Tesouro das EP (incluindo as dispensadas em 2012) passam de 46 % das disponibilidades totais no final de 2011 para 58 % no final de 2012.

10.2.7 — Subsistência de deficiências por corrigir

A revisão do RTE, no sentido da sua atualização e do aprofundamento do princípio da unidade de tesouraria, expressamente prevista nas leis orçamentais de 2006 a 2008, continua por concluir. No âmbito do controlo do acolhimento das recomendações do Tribunal, a DGO pronunciou-se no sentido de que *"o modelo de gestão da tesouraria no seu conjunto entende-se que deverá ser objeto de uma análise integrada no âmbito do processo de reforma orçamental, envolvendo, em particular, o IGCP, a DGO, a DGTF e a AT"*. O Tribunal reitera a necessidade de existir um quadro normativo atual e estável que reforce o cumprimento da UTE e que evite as sucessivas alterações à aplicação desse princípio pela lei do orçamento e pelos diplomas de execução orçamental. As últimas alterações ocorreram novamente através da LOE e do DLEO para 2013, bem como do novo regime do setor público empresarial ([605]).

O IGCP continua, também, sem conhecer todos os OSUTE e as respetivas disponibilidades fora do Tesouro nem dispõe da informação relativa às situações de incumprimento, apesar da relevância dessa informação para efeito das respetivas competências de promoção da UTE e de gestão integrada da tesouraria e da dívida pública. Acresce que não realizou ações específicas para a divulgação dos serviços prestados junto de novos OSUTE. Em regra, apenas divulgou esses serviços aos organismos já com contas no Tesouro, essencialmente por ofícios circulares e alertas através do Homebanking.

Quanto às deficiências assinaladas na auditorias sobre o cumprimento da UTE ([606]), subsistem insuficiências e limitações nos sistemas de informação e controlo no que respeita à identificação dos OSUTE e da totalidade dos dinheiros públicos fora do Tesouro, continuando a não ser integral e tempestivamente entregues ao Estado os rendimentos auferidos fora do Tesouro. Apenas 6 % desses rendimentos foram entregues ao Estado ([607]), situação que denota a ineficácia da tutela e do controlo financeiro neste domínio.

Em contraditório, o MF transmite a seguinte observação da DGTF: *"a respeito da não entrega integral e tempestiva dos rendimentos auferidos fora do Tesouro, refere-se que não se encontra legalmente definido o prazo para a entrega, a título de Receita de Estado, dos rendimentos auferidos em incumprimento da UTE"*.

Tratando-se de rendimentos auferidos em situação de incumprimento o seu prazo para entrega ao Estado é imediato. Em qualquer caso, face aos objetivos que a UTE visa prosseguir, à vigência anual das normas orçamentais e à norma que impõe a *renovação anual expressa* dos pedidos de dispensa (n.º 4 do artigo 89.º da LOE para 2012), essa entrega nunca poderia ultrapassar o respetivo exercício orçamental. À DGTF compete controlar o cumprimento da UTE pelas EP, identificando as EP incumpridoras e reportando oportunamente essa informação à Tutela. O desempenho ineficaz dessa atribuição tem, *inter alia*, como consequência que as entidades devedoras de receitas do Estado por incumprimento da UTE beneficiem de tratamento diferente do aplicado aos restantes devedores de receitas do Estado, não sendo essas dívidas contabilizadas nem sujeitas aos procedimentos de cobrança aplicáveis nos termos legais.

10.2.8 — Ineficácia do controlo sobre o cumprimento da UTE pelas EP

Face à importância das disponibilidades das EP — € 2.470 M no final de 2011 e € 1.749 M no final de 2012 — o Tribunal apreciou a eficácia do sistema de acompanhamento e controlo instituído para o cumprimento da unidade de tesouraria por essas empresas ([608]). As principais conclusões são as seguintes:

♦ O quadro normativo sobre a UTE é incompleto, não foi definida a entidade administradora da receita do Estado devida por rendimentos obtidos em situação de incumprimento da UTE e as instruções emitidas às EP pela DGTF não asseguram a relevação de informação financeira rigorosa, neste domínio.

♦ O IGCP desconhece o montante de dinheiros públicos fora do Tesouro apesar da relevância dessa informação para a gestão integrada da tesouraria e da dívida pública.

♦ As contas de mais de 70 % das EP incluem rendimentos de aplicações de disponibilidades obtidos em incumprimento da UTE. Todavia, não registam o valor como devido ao Estado e esse facto não é relevado pelos órgãos de fiscalização das EP, incluindo os Revisores Oficiais de Contas, nem a DGTF enfatiza essa insuficiência manifesta no âmbito da apreciação dos respetivos Relatórios e Contas anuais.

♦ Quanto aos saldos transitados para 2012 a auditoria identificou € 1.256 M de disponibilidades fora do Tesouro relativos a 187 EP e € 58 M de rendimentos devidos e não entregues ao Estado. Porém, a DGTF só registou € 808 M de disponibilidades relativas a 99 EP e € 34 M de rendimentos naquela situação.

♦ Em suma, o sistema de acompanhamento e controlo instituído pela DGTF é ineficaz pois não identifica todas as empresas incumpridoras, os respetivos montantes fora do Tesouro nem todos os rendimentos obtidos em situação de incumprimento, os quais devem ser entregues ao Estado.

As observações da auditoria suscitaram a formulação de recomendações dirigidas ao Governo e à DGTF, constantes do Relatório referido, no sentido de serem supridas as deficiências enunciadas.

([1]) Leis n.os 20/2012, de 14 de maio e 64/2012, de 20 de dezembro.
([2]) PREMAC – Plano de redução e melhoria da administração central do Estado (€ – 52 M) e "gestão flexível" (€ – 3 M).
([3]) € 938 M para a Madeira (tendo sido utilizados € 635 milhões) e € 135 M para os Açores.
([4]) € 522 M para financiamento do "regime substitutivo do setor bancário".
([5]) Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira, Linha de Estabilidade Financeira Europeia, e empréstimos do FMI.
([6]) Dotação, com essa classificação, inscrita na "dotação provisional".
([7]) Nas *transferências de capital* para o FRDP, a dotação inicial (€ 1.600 M) foi reforçada em € 3.600 M, atingindo € 5.200 M. As transferências efetivamente realizadas por conta do OE/ 2012, do produto de reprivatizações, ascenderam a € 2.768 M.
([8]) € 510 M por utilização da "dotação provisional" (destacando-se as verbas destinadas ao "regime de segurança social substitutivo do setor bancário" (€ 223 M), contribuição financeira para a União Europeia (€ 116 M), SNS (€ 65 M), CGA (€ 24 M)), € 67 M pela abertura de créditos especiais, e € -270 M no âmbito da "gestão flexível" e PREMAC.
([9]) As dotações dos SFA do Ministério da Saúde com essa classificação (que abrange, designadamente, as verbas pagas pela ACSS aos hospitais empresarializados e em regime de PPP), tiveram um forte reforço, em 40,8% situando-se o orçamento final em € 9.325 M.
([10]) Tendo como contrapartida parte dos *empréstimos a médio e longo prazos* recebidos do orçamento dos serviços integrados que ascenderam a € 1.033 M.
([11]) Volume I, págs. 45 a 100.
([12]) Volume I, págs. 104 a 113.
([13]) Nos termos do artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
([14]) Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.
([15]) Questão desenvolvida no ponto 10.1 – Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado – do presente Parecer.
([16]) Nos termos do n.º 5 do artigo 2.º da LEO.
([17]) Volume I — III.1.2.2.1. Receita do Estado.
([18]) Volume I — Mapa I — Receita dos Serviços Integrados, por classificação económica.
([19]) Volume I — III.1.2.2.3. Operações Extra Orçamentais.
([20]) Volume I — III.1.2.3. Receita (dos SFA).
([21]) Volume I — Mapa VI — Receita dos SFA, por classificação económica. Porém, no SIGO e nos mapas da CGE com a discriminação das receitas dos SFA estão registados € 10.442 M de receitas de operações extraorçamentais.
([22]) Operações identificadas no artigo 1.º das normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de julho.
([23]) A auditoria realizada ao controlo da receita de IRS para além de apreciar a eficácia dos sistemas de gestão e controlo implementados para a respetiva cobrança voluntária visou, também, habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre a regularidade das operações e a fiabilidade dos montantes contabilizados.
([24]) A receita deduzida ao IVA e afeta à Segurança Social, no valor de € 892 M, divide-se em € 719 M para o IVA Social e € 173 M para financiamento do Programa de Emergência Social (PES) e Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE), nos termos das alíneas *a*) e *b*) do artigo n.º 211 da LOE para 2012.
([25]) A receita de operações extraorçamentais relevada no quadro corresponde ao valor dos saldos das contas dos serviços da administração central que excede os saldos relevados nos mapas contabilísticos gerais da CGE – ***vide 10.1.2.***
([26]) Em sede de contraditório ao ponto 3.2 foram recebidas respostas da Ministra de Estado e das Finanças, da DGO e da AT, com comentários, bem como do IGCP, o qual informou nada ter a mencionar.
([27]) Regime legal: Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto, Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de julho, e Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.
([28]) Aprovado pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (LOE para 2012).
([29]) Em 2012, foram aprovadas duas alterações à LOE. A primeira alteração foi aprovada pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio e a segunda pela Lei n.º 24/2012, de 20 de dezembro.
([30]) Nos termos do Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro, tendo originado € 3.263 M de receita nesse ano.
([31]) Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de abril, as alterações orçamentais destinam-se a permitir uma adequada execução orçamental, acorrendo a despesas inadiáveis, não previsíveis ou insuficientemente dotadas no OE, e podem assumir a forma de créditos especiais, traduzidos na inscrição ou reforço de dotações de despesa, com compensação no aumento da previsão das receitas.
([32]) A celebração do contrato de concessão com o Estado foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2012, de 12 de dezembro.
([33]) Os € 800 M são respeitantes à primeira prestação do pagamento inicial previsto no ponto 6 alínea *a*) do respetivo contrato de concessão visto que, nos termos da alínea *b*) do referido contrato, serão recebidos mais € 400 M.
([34]) Nos termos do artigo 166.º da LOE para 2012.
([35]) Nos termos do artigo 119.º e seguintes da LOE para 2012.
([36]) Aprovada pela Lei n.º 51-A/2011, de 30 de setembro.
([37]) Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 106-A/2011, de 26 de outubro.
([38]) Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 106-B/2011, de 3 de novembro.
([39]) Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 2/2010, de 5 de janeiro, o qual foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 96/2011, de 19 de agosto, com vista a contemplar a possibilidade de recurso a venda direta da totalidade das ações representativas do Banco Português de Negócios.
([40]) A celebração do contrato com o Estado foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2012, de 12 de dezembro.
([41]) Em 2010, as receitas extraordinárias representaram 2,6% da receita efetiva, com as privatizações da GALP e da Siderurgia Nacional (€ 731 M) e a venda de património imobiliário (€ 167 M). Em 2011, representaram 11% da receita efetiva, com a transferência dos fundos de pensões do setor bancário (€ 3.263 M), a sobretaxa extraordinária em sede de IRS (€ 790 M) e a privatização da EDP (€ 600 M).
([42]) Operação regulada pelo Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro. O artigo 1.º desse diploma refere que as responsabilidades são assumidas pela Segurança Social e o património dos fundos é transferido para o Estado. Note-se, no entanto, que à Segurança Social caberá apenas o processamento das referidas pensões, sendo nulo o impacto na execução orçamental deste subsetor, uma vez que o referido diploma determina que caberá ao Estado o financiamento das pensões em causa, devendo assegurar a transferência para a Segurança Social dos respetivos montantes.
([43]) Aprovada pela Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro.
([44]) Nos termos do artigo 166.º da LOE para 2012.
([45]) Nos termos do artigo 119.º e seguintes da LOE para 2012.
([46]) Aprovada pela Lei n.º 51-A/2011, de 30 de setembro.
([47]) Nos termos do artigo 211.º da LOE para 2012.
([48]) Nos termos dos artigos 5.º a 7.º da LEO.
([49]) A criação da AT, por fusão da Direção Geral dos Impostos (DGCI), da Direção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e da Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), teve efeitos a partir de 1 de janeiro de 2012, nos termos dos Decretos-Lei n.º 117/2011 e n.º 118/2011, ambos de 15 de dezembro. A estrutura dos serviços e as competências das unidades orgânicas da AT foi aprovada pela Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro.
([50]) Nos termos do artigo 4.º das normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas.
([51]) As mais recentes no Parecer sobre a CGE de 2011 e, no caso específico da receita de IVA, no Relatório de Auditoria n.º 5/2013 – 2.ª Secção – Auditoria ao Controlo da Receita de IVA Autoliquidado.
([52]) A situação foi corrigida em 2013 uma vez que o IVA consignado à segurança social passou a ser contabilizado como receita do Estado e a ser entregue por transferência do OE ao setor da segurança social, dando cumprimento às recomendações do Tribunal sobre esta matéria – nos termos do artigo 165.º da LOE para 2013.
([53]) Nos termos do artigo 211.º da LOE para 2012.
([54]) Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.
([55]) Recomendação 9 – PCGE/2009, Recomendação 3 — PCGE/2010 e Recomendação 4 — PCGE/2011.
([56]) O Relatório do OE para 2014 — ***vide página 95*** — refere a adoção da recomendação do Tribunal de Contas no que concerne à contabilização da participação variável dos municípios na receita do IRS. Esta alteração será apreciada pelo Tribunal no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2013.
([57]) A CSR criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP — Estradas de Portugal, SA, veio substituir parte da receita de ISP. Esta substituição decorre do disposto no artigo 7.º da referida lei que determina a fixação das taxas de ISP de forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação desta Contribuição.
([58]) Nos termos do artigo 136.º da LOE para 2012, o valor da CSR aumentou de € 64/1000 l para € 65,47/1000 l na gasolina e de € 86/1000 l para € 87,98/1000 l no gasóleo.
([59]) Nos termos do n.º 3 do artigo 42.º da LEO.
([60]) Nos termos do código de classificação económica das receitas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002.
([61]) Vide parágrafo inicial do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de março.
([62]) Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 301/99.

(63) Em 2010, a DGCI, a DGAIEC, o IGCP e a DGO foram as únicas entidades intervenientes na contabilização.
(64) Este acréscimo resulta, por um lado, da difusão do SGR a mais 55 entidades — reduzindo a intervenção do IGCP — e, por outro, de alterações na composição do universo dos serviços integrados no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado. Exemplos: criação da AT e extinção dos Governos Civis.
(65) Nos termos da Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças.
(66) Vide Parecer sobre a CGE de 2011 — ponto 3.2.1 — Receita dos serviços integrados (página 60).
(67) Vide Parecer sobre a CGE de 2011 — Recomendação 5 — PCGE/2011 (página 408).
(68) Regime legal: Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto, Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de julho, e Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.
(69) Na informação prestada sobre o acolhimento da Recomendação 2 - PCGE/2010 – ***vide 16.2.***
(70) Recomendação 3 — PCGE/2011.
(71) Em contraditório, a DGO informou que em 2014 prevê disponibilizar o SGR a mais oito serviços integrados.
(72) Apesar dos valores constantes no Mapa I da CGE e do SCR serem coincidentes, verificaram-se divergências entre estes e o SGR em pagamento de restituições no Capítulo de Vendas de Bens e Serviços Correntes (€ 41.996,00) e na liquidação e cobrança no Capítulo de Taxas Multas e Outras Penalidades (€ 649,76).
(73) Concretamente os dados referentes ao "mês 13".
(74) Recomendação 4 – PCGE/2010 e Recomendação 6 – PCGE/2011.
(75) A Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, a Prevenção Rodoviária Portuguesa, a Arco Ribeirinho Sul, a Polisalbufeira, a Frente Tejo, a Aveiro Polis, a Polis Castelo Branco, a Setúbal Polis, a Tomar Polis, a Viseu Polis e a Gaia Polis — Vide, também, Relatórios n.º 5/2012 e n.º 2/2013 — AEOAC, da 2.ª Secção.
(76) Anexo I da Circular n.º 1367, de 1 de agosto.
(77) Em 2012 observaram-se as seguintes alterações ao universo das entidades: a integração neste subsetor de 53 EPR, a exclusão/fusão de hospitais, a criação do Conselho de Finanças Públicas e as alterações efetuadas no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC).
(78) Decreto-Lei n.º 119/2012, de 15 de junho.
(79) Nos termos do artigo 21.º da LOE para 2012, considerada uma medida excecional de estabilidade orçamental durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).
(80) Despacho n.º 1879/12 - SET.
(81) Referentes às primeiras parcelas das reprivatizações da EDP e da REN, de € 600 M e € 160 M, respetivamente.
(82) Nos termos da alínea *b*) do n.º 1 artigo 30.º do RTE aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.
(83) Essa antecipação de fundos foi regularizada em 29 de dezembro de 2012.
(84) Nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 88/2012, de 11 de abril.
(85) As condições da transmissão de responsabilidades e financiamento foram definidas no Decreto-Lei n.º 140B/2010, de 30 de dezembro. O Tribunal examinou a contabilização dos valores recebidos pela CGA em resultado da transferência dos fundos nos anos de 2010 e 2011 — Vide Pareceres sobre a CGE de 2010 (página 73) e de 2011 (página 71).
(86) De acordo com o previsto no n.º 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de dezembro.
(87) Em contabilidade patrimonial a CGA registou o valor dos juros recebidos na conta 7814 — juros compensatórios.
(88) Recomendação 11 — PCGE/2009, Recomendação 43 — PCGE/2010 e Recomendação 46 — PCGE/2011.
(89) Nos termos da RCM n.º 53/2012, de 20 de junho.
(90) Vide Relatório e Contas da RTP relativo a 2012.
(91) Nos termos da Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto, compete ao Estado garantir o financiamento do serviço público de radiodifusão e de televisão, o qual é assegurado por meio de receitas provenientes da cobrança da contribuição para o audiovisual (CAV) e por indemnizações compensatórias, no caso do serviço público de televisão.
(92) A CSR criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP — Estradas de Portugal, SA, veio substituir parte da receita de ISP. Esta substituição decorre do disposto no artigo 7.º da referida lei que determina a fixação das taxas de ISPE de forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação desta Contribuição.
(93) No âmbito do Relatório n.º 5/2012 - AEOAC - 2.ª Secção - Acompanhamento da execução orçamental da Administração Central — janeiro a março de 2012.
(94) Vide Relatórios n.º 5/2012 e n.º 2/2013 - AEOAC - 2.ª Secção.
(95) *"A fraude fiscal é uma forma de evasão fiscal deliberada que, de um modo geral, é punível no âmbito do direito penal. A evasão fiscal designa, geralmente, mecanismos ilícitos através dos quais a responsabilidade fiscal é oculta ou ignorada, ou seja, o contribuinte, paga menos impostos do que o que é legalmente obrigado a pagar porque esconde das autoridades fiscais rendimentos ou informações"* – COM (2012) 351, de 27 de junho – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre os meios concretos para reforçar a luta contra a fraude e evasão fiscais, incluindo em relação a países terceiros.
(96) Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (Memorandum of Understanding — MoU), de 17 de maio de 2011 — Pontos 1.25 e 3.38.
(97) Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para o período 2012 – 2014, outubro de 2011. Relatório do OE, Ponto II.4 e Quadro II.1.1.
(98) Nos termos do artigo 72.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO).
(99) O Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro, define os princípios a que deve obedecer a elaboração do plano e relatório anual de atividades dos serviços e organismos da Administração Pública. Porém, até outubro de 2013, a AT não divulgou nos termos da lei o seu Relatório de Atividades em 2012 (com prazo de elaboração findo em 31 de março de 2013).
(100) Comunicações da Comissão, COM (2012) 351, de 27 de junho, e COM (2012) 722, de 6 de dezembro e Recomendações da Comissão C (2012) 8805 e C (2012) 8806, ambas de 6 de dezembro.
(101) Previstos na Portaria n.º 150/2004, de 13 de fevereiro, com as alterações da Portaria n.º 292/2011, de 8 de novembro.
(102) Decreto-Lei n.º 197/2012, de 24 de agosto que transpõe o artigo 4.º da Diretiva n.º 2008/8/CE, do Conselho, de 12 de fevereiro, e a Diretiva n.º 2010/45/UE, do Conselho, de 13 de julho, que alteraram a Diretiva n.º 2006/112/CE, do Conselho, de 28 de novembro, relativa ao sistema comum do IVA.
(103) Entretanto o Decreto-Lei n.º 61/2013, de 10 de maio, transpôs a Diretiva n.º 2011/16/UE, do Conselho, de 15 de fevereiro, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade.
(104) Nos termos do artigo 166.º da LOE para 2012. Regime regulamentado pela Portaria n.º 17-A/2012, de 19 de janeiro e operacionalizado pela Carta-Circular do Banco de Portugal — n.º 2/2012/DET, de 25 de janeiro.
(105) Este regime, ao não exigir o repatriamento dos elementos patrimoniais localizados fora da União Europeia e garantir o anonimato dos respetivos titulares ou beneficiários, reduziu a perceção do risco pelos incumpridores e inviabilizou a confirmação da proveniência lícita daqueles patrimónios.
(106) SGR de 2012 – Receita com a classificação económica 01.02.99.10.99: € 258.449.841,73.
(107) *"Num período de consolidação orçamental, em que muitos Estados-Membros precisam de reduzir despesas e aumentar receitas, a fraude e a evasão fiscais tornam a condução da política orçamental ainda mais difícil. A economia subterrânea na UE é estimada em cerca de um quinto do PIB."* — vide COM (2012) 351, de 27 de junho, que estima a "economia subterrânea" em 19,4% do PIB em Portugal, estimativa entretanto atualizada em: "Size and development of the shadow economy of 31 european and 5 OECD countries from 2003 to 2013" - Schneider, Friedrich (april 2013).
(108) Os critérios de seleção dos contribuintes a acompanhar pela UGC constam da Portaria n.º 107/2013, de 15 de março. Esses contribuintes são identificados no Despacho n.º 6999/2013, de 29 de abril, do Diretor-Geral da AT, publicado no DR (2.ª Série), de 30 de maio.
(109) A AT foi criada pelo Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro. A Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro, estabeleceu a estrutura nuclear da AT fixando, simultaneamente, as competências da UGC. O Decreto-Lei n.º 6/2013, de 17 de janeiro, adaptou os códigos e demais legislação tributária às competências da UGC.
(110) Volume I – V.2. Resultados dos Controlos Orçamentais do Sistema de Controlo Interno (SCI). O SCI encontra-se previsto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho.
(111) A AT *"procede à liquidação adicional quando, depois de liquidado o imposto, seja de exigir, em virtude de correção efetuada"* — artigo 90.º do CIRC. O ato tributário adicional é *"aquele através do qual a Administração Fiscal, verificando que mercê de omissão foi definida uma prestação inferior à legal, fixa o quantitativo que a esta deve acrescer para que se verifique uma absoluta conformidade com a lei."* — Acórdão TCA, Processo n.º 05908/12.
(112) Resultados dos serviços de inspeção de 21 Direções de Finanças, da Direção de Serviços de Investigação da Fraude e de Ações Especiais (DSIFAE), da Direção Regional dos Assuntos Fiscais (DRAF) e da UGC. Não inclui os resultados da Direção de Serviços Antifraude Aduaneira (DSAFA).
(113) Página 15 do Relatório.
(114) A AT, na informação estatística de IRC, divulga uma taxa efetiva de 17% em 2010 e 2011.
(115) Nos termos do artigo 34.º, n.º 2, alínea *c*) da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro.
(116) Nos termos do artigo 112.º do Código do IMI. A taxa do imposto é de 7,5 % apenas para os prédios que sejam propriedade de entidades que tenham domicílio fiscal em país, território ou região sujeito a regime fiscal claramente mais favorável, constantes de lista aprovada por portaria do Ministro das Finanças.
(117) Eventuais liquidações adicionais em resultado de *"regularizações e correções a matéria e/ou rendimento coletável"* para além da taxa legalmente aplicável consideram ainda deduções à coleta a favor do contribuinte.
(118) A auditoria interna da AT identificou essas insuficiências, tendo recomendado a implementação de *"aplicação informática que registe toda a tramitação processual tributária, de uma forma automática, desde o seu início na inspeção tributária até à respetiva conclusão que, no caso de contestação, ocorre com o trânsito em julgado do litígio que opõe os contribuintes à Fazenda Pública"*.
(119) A tributação por métodos indiretos assenta na tributação presumida, reveste carácter excecional e é subsidiária da tributação real ou efetiva. Enquanto método subsidiário da avaliação direta, apenas pode verificar-se nos casos e condições expressamente previstos na lei — artigos 81.º a 90.º da Lei Geral Tributária (LGT).
(120) Nos termos dos artigos 24.º, 59.º e 75.º da LGT, do artigo 8.º do RGIT, aprovado pela Lei n.º 15/2011, de 5 de junho e dos artigos 6.º e 55.º do Decreto-Lei n.º 452/99, de 5 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2009, de 26 de outubro, diploma que aprovou o Estatuto da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.
(121) E incluída nas *"Receitas Brutas"* do Mapa I da CGE — Receitas dos serviços integrados, por classificação económica.
(122) Relatório de Atividades da Justiça Tributária e Aduaneira (RAJUTA) de 2012 - 3. Cobrança Coerciva
Relatório de Atividades Desenvolvidas - Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 3.2.4. Cobrança Coerciva.
(123) CGE de 2012 - Volume I - III.1.2.2.1.1.3 - página 67 - Eficiência Fiscal e Quadro 32.
(124) Vide início do ponto 3.2 - Principais casos de deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais.
(125) Essa validação financeira que é da responsabilidade do gestor da tesouraria do Estado confirma o recebimento das cobranças e o pagamento dos reembolsos/restituições, através dos sistemas de gestão e controlo, respetivamente, da Rede de Cobranças do Estado (RCE) e dos Meios de Pagamento do Tesouro (MPT).
(126) Essa validação económica que é da responsabilidade das entidades administradoras de receitas confirma a correspondência entre cada informação de cobrança (ou de pagamento de reembolso/restituição) transmitida aos sistemas próprios dessas entidades e uma liquidação por cobrar (ou com emissão de reembolso/restituição por pagar).
(127) Dívida ativa transitada do ano anterior e dívida instaurada no ano.
(128) Dívida total transitada do ano anterior e dívida instaurada no ano.
(129) Não incluindo a cobrança de € 148,3 M de "juros" e de "custas".
(130) Considerando a dívida anulada e prescrita no ano essa percentagem é de 12,6%. Os indicadores de *"eficácia da cobrança coerciva"*, referidos no RAJUTA de 2012, enfermam de insuficiências porque no numerador incluem o valor da dívida e do acrescido e no denominador não incluem o valor total da dívida, sobreavaliando os respetivos resultados.
(131) RAJUTA de 2012 - 3.2 - Tabela 2 - Cobrança coerciva por ano de instauração (2012 — 43,1%, 2011 — 28,5%, 2010 — 8,5%, 2009 — 6,6% e 2008 e anteriores — 13,3%).

([132]) Nos termos dos artigos 59.º e 86.º do CPPT.
([133]) Nos termos do artigo 48.º da LGT.
([134]) Nos termos do artigo 272.º do CPPT *"Será declarada em falhas pelo órgão da execução fiscal a dívida exequenda e acrescido quando, em face de auto de diligência"* se verifica, designadamente, *"a falta de bens penhoráveis do executado, seus sucessores e responsáveis solidários ou subsidiários."*
([135]) Nos termos dos artigos 169.º e 180.º do CPPT.
([136]) Auditorias à venda de bens penhorados (Relatório n.º 48/2009 – 2.º Secção) e sobre o sistema informático de penhoras automáticas (Relatório n.º 25/2011 — 2.ª Secção).
([137]) Para verificar a correção das deficiências que motivaram as recomendações procedeu-se à revisão da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer que envolveram a formulação de questionários e exame das respostas da AT, a revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte, bem como a revisão de operações contabilísticas.
([138]) Recomendação nesse sentido foi dirigida à AT no Relatório de Auditoria n.º 25/2011 — 2.ª Secção.
([139]) Nos termos dos artigos 205.º e 268.º da CRP, 103.º da LGT e 151.º, 188.º, 257.º e 275.º do CPPT. *"A fundamentação do ato tributário ou de ato «praticado em matéria tributária» que afete os direitos ou interesses legalmente protegidos do contribuinte, deve ser contextual e integrada no próprio ato (ainda que o possa ser de forma remissiva), expressa (através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão), clara (de modo a permitir que, através dos seus termos, se apreendam com precisão os factos e o direito com base nos quais se decide), suficiente (permitindo ao destinatário do ato um conhecimento concreto da motivação deste) e congruente (a decisão deverá constituir a conclusão lógica e necessária dos motivos invocados como sua justificação)"* – *vide* Acórdão STA, de 03/11/2010, Processo n.º 0784/10.
([140]) Em 2012 foram realizados depósitos de € 235 M com a venda de bens, dos quais foram imputados aos processos apenas € 16 M, para o que contribuiu o facto desses bens, em regra, já se encontrarem onerados com hipoteca ou penhor a favor de outros credores.
([141]) Recomendação dirigida à AT no Relatório de Auditoria n.º 25/2011 – 2.ª Secção. Salienta-se que compete 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."* — Vide alínea *e*) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro
([142]) Recomendação dirigida à AT no Relatório de Auditoria n.º 48/2009 – 2.ª Secção.
([143]) O Relatório do OE para 2014 — ***vide página 95*** — refere a adoção da recomendação do Tribunal de Contas no que concerne à contabilização da participação variável dos municípios na receita do IRS. Esta alteração será apreciada pelo Tribunal no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2013.
([144]) Vide Relatório de Auditoria n.º 5/2013 — 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.
([145]) Nos termos do artigo 165.º da Lei do OE para 2013.
([146]) Vide página 15 do Relatório do Tribunal de Contas sobre o acompanhamento da execução orçamental da Administração Central de janeiro a março de 2013 – Relatório n.º 4/2013 - AEOAC - 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.
([147]) Mapas II a IV e VII a IX.
([148]) Mapa 22 — "Desenvolvimento das despesas – Subsetor Estado", com a discriminação pelas classificações referidas e ainda por fonte de financiamento, programa e medida.
([149]) Mapa 31 — "Discriminação das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos", por classificação económica (ao nível da rubrica), distinguindo as de "funcionamento", de "investimento" e a respetiva soma.
([150]) Consagrados no Título II da LEO.
([151]) Cfr. Relatório n.º 2/2013 — "Acompanhamento da execução orçamental da administração central — 2012 (valores provisórios)", pontos 3.2.1 *a*) e 3.2.4.
([152]) Com a classificação económica aquisição de *títulos a médio e longo prazos,* foram realizadas operações de capitalização de três instituições de crédito através de "instrumentos de capital contingente", inicialmente no montante de € 5.400 M (BCP € 3.000 M; BPI € 1.500 M; e CGD € 900 M). Ainda em 2012, o BPI procedeu à recompra de € 300 M, que constituiu receita do Estado de *ativos financeiros em títulos a médio e longo prazos*, montante excluído da análise para não sobrevalorizar a despesa (e a receita).
([153]) Dos € 14,8 M de *empréstimos a curto prazo* concedidos em 2012 por serviços integrados, foram reembolsados € 14 M e o restante convertido em *empréstimo a médio e longo prazo* (à Vianapolis).
([154]) A evolução dos *passivos financeiros* é analisada no ponto 4 do presente Parecer.
([155]) Enquanto "entidades públicas reclassificadas" (EPR), em cumprimento do n.º 5 do artigo 2.º da LEO, introduzido na sua 5.ª revisão (Lei n.º 22/2011, de 20 de maio).
([156]) Cfr. nota de p.p. 6 do ponto 3.3.1.
([157]) Às seguintes empresas públicas (classificadas como EPR em 2012), em 2011 e em 2012, respetivamente: REFER (€ 2.062,8 M e € 800,3 M), Estradas de Portugal (€ 1.705,0 M e € 880,6 M), Metropolitano de Lisboa (€ 613,9 M e € 648,6 M), Metro do Porto (€ 593,0 M e € 309,0 M), Vianapolis (€ 2,8 M e € 20 M), RTP (€ 150,0 M em 2011) e, em 2012, Parvalorem e Parups (€ 1.032,9 M) e Parque Escolar (€ 90,0 M).
([158]) Em 2010 foi de € 547,5 M, totalizando € 1.102,3 M. Em 2012, foi devolvido por conta da Grécia € 93,5 M, contabilizados em receita de *ativos financeiros/ empréstimos a médio e longo prazos/ União Europeia*.
([159]) Respetivamente, € 635,1 M à RA da Madeira e € 135,0 M à RA dos Açores.
([160]) Em 2012, o aumento de capital da RTP (€ 344,5 M), teve origem em verbas processadas a título de *transferências de capital para SFA* (cfr. parte final da nota de p.p. 6, infra).
([161]) Garantias prestadas às sociedades veículo criadas no âmbito da reestruturação do BPN (Parvalorem e Parups).
([162]) Garantias prestadas à Parque Expo'98 (€ 24,9 M) e ao Fundo de Contra Garantia Mútuo (€ 19,9 M).
([163]) Essencialmente: *transferências* para o FRDP, € 2.768,1 M, referentes a fases da reprivatização da EDP (€ 2.272,0 M, que incluem € 600,0 M de 2011, transferidos em 2012) e da REN: € 496,0 M); e *transferências* para a RTP, € 345,9 M, dos quais € 344,5 M respeitam a assunção de passivos convertidos em capital social e € 1,4 M a juros pagos pelo Estado no âmbito do Acordo de Reestruturação da RTP.
([164]) Em 2011 registaram-se € 848,8 M nas concessões rodoviárias (reequilíbrio financeiro extraordinário, túnel do Marão, e portagens nas ex-SCUT) que, em 2012, foram reduzidas para € 78,2 M (portagens nas ex-SCUT), com as ferroviárias a atingir € 12,2 M (não adjudicação do projeto ferroviário de alta velocidade).
([165]) Salientam-se o aumento das destinadas a: SFA do Ministério da Saúde, em € 1.444,5 M (em 2012, foram transferidos € 1.932 M com vista à redução dos pagamentos em atraso do SNS, tendo sido utilizados € 1.500 M, nesse ano) e as transferências para as EPR (€ 220 M, que no ano anterior eram classificadas como *subsídios*, incluindo € 90,0 M para a RTP, € 48,7 para a REFER e o mesmo montante para o Metropolitano de Lisboa). Em sentido inverso, as *transferências* da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça para o IGFEJ diminuíram € 312,3 M.
([166]) Corresponde a um aumento de € 617,6 M no âmbito da Lei de Bases (para cobertura do défice causado pela diminuição das contribuições e aumento das despesas com prestações de desemprego) e à transferência de € 515,8 M relativos às pensões dos bancários, efetuada em 2012 (sem correspondência nos anos anteriores), devido à transmissão daqueles fundos de pensões para o Estado.
([167]) Designadamente: a suspensão do pagamento de subsídios de férias e de Natal (para remunerações superiores a € 1.100) ou a sua redução (para remunerações entre os € 600 e os € 1.100); manter as reduções remuneratórias implementadas em 2011; a não contagem do tempo de serviço para efeitos de promoção ou progressão (cfr. artigos 20.º e seguintes da LOE/2012).
([168]) No final de 2012 menos 19.059 do que no ano anterior, segundo dados divulgados pela DGAEP.
([169]) À diminuição verificada nas remunerações correspondeu a redução nas contribuições dos serviços para a CGA e a segurança social (€ –228,2 M) e para a ADSE (os *encargos com a saúde* diminuíram € 115,2 M, em resultado também de pagamentos, em 2011, que não se repetiram, designadamente, € 41 M pelo extinto Subsistema de Saúde da Justiça).
([170]) Esta redução inclui € 109,5 M para a RTP, € 44,5 M para o Metropolitano de Lisboa e € 44,3 M para a REFER (cfr. despesas a título de *transferências correntes*).
([171]) Regressaram ao setor público administrativo um conjunto de entidades que tinham sido excluídas em anos anteriores (23 centros de formação profissional, convertidos em associações públicas, 3 universidades e respetivos serviços de ação social, convertidos em fundações, e outros serviços convertidos em empresas, como a Estradas de Portugal e o Arsenal do Alfeite). Foram também reclassificadas várias empresas públicas (como a RTP, a ANCP, a GeRAP, a Parvalorem e a Parups e algumas POLIS) e outras entidades (Casa Pia de Lisboa e Santa Casa da Misericórdia). A lista completa consta da página 401 do Volume I da CGE/2012.
([172]) Pelo que as EPR realizaram despesas no montante de € 5.107,4 M (17,8%), conforme se examina no ponto 3.3.2.2.2.
([173]) Efeito sobretudo da suspensão do pagamento do 13.º e do 14.º mês nas pensões da CGA acima de € 1.100, ou redução, nas pensões entre os € 600 e os € 1.100 (cfr. artigo 25.º da LOE/2012).
([174]) No final de 2012 menos 2.454 trabalhadores do que no ano anterior, segundo dados divulgados pela DGAEP.
([175]) Trata-se da devolução de uma tranche recebida em 2011, no âmbito de um contrato de factoring, celebrado entre a GGA e Caixa Leasing e Factoring do grupo CGD, com vista a antecipar receitas relativas a transferências de fundos de pensões.
([176]) Inclui, em 2011, a despesa dos hospitais que, no ano seguinte, foram objeto de fusão com as ARS.
([177]) As *transferências correntes* dos serviços integrados para as ARS aumentaram € 3.352,0 M, praticamente compensando a redução de financiamento por via da ACSS.
([178]) Dos quais € 614,6 M relativos a empresas de transportes e € 248,7 M à Parvalorem e Parups.
([179]) Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto e REFER.
([180]) De acordo com o seu processamento como receita do Estado pela DGTF (cfr. Relatório n.º 2/2013, de "Acompanhamento da execução orçamental da administração central – 2012 – valores provisórios", pág.51).
([181]) Lei n.º 22/2011, de 21 de maio.
([182]) Anteriormente, o mesmo programa podia ser executado por distintos ministérios.
([183]) Na conta consolidada da administração central (cfr. ponto 14), o processo de consolidação elimina apenas o valor comum, na receita e na despesa, das *transferências* entre organismos da administração central, mantendo as divergências de consolidação. Assim, para se obter a despesa da conta consolidada (€ 67.697,3 M), aos € 67.650,3 M evidenciados no quadro (que exclui a totalidade dessas *transferências*) devem adicionar-se as divergências de consolidação, resultantes de despesa em *transferências* sem correspondência na receita (€ 47,0 M).
([184]) Cfr. ponto 3.3.1 – Execução face ao orçamento.
([185]) Não inclui € 300,0 M da recompra pelo BPI.
([186]) Destaca-se a ACSS, que não utilizou € 518,6 M da sua dotação disponível (em 2012, do orçamento dos serviços integrados foram transferidos € 1.932 M com vista à redução dos pagamentos em atraso do SNS, tendo sido utilizados € 1.500 M, nesse ano).
([187]) Verbas geridas pelo IGCP correspondentes ao Capítulo 07 – Gestão da Dívida e da Tesouraria Pública do orçamento do Ministério das Finanças e ao FRDP.
([188]) De acordo com os critérios referidos no ponto anterior (cfr. Quadro 22).
([189]) Circular da DGO n.º 1367, Anexo I.
([190]) Cfr. pág. 18 do Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – 2012 – (valores provisórios), designadamente, a Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, a Prevenção Rodoviária Portuguesa, a Arco Ribeirinho Sul, a Polis Castelo Branco (estas duas extintas durante 2012), a Polis Albufeira, a Frente Tejo, a Aveiro Polis, a Setúbal Polis, a Tomar Polis, a Viseu Polis e a Gaia Polis (estas 7, em setembro de 2013, encontravam-se ainda em processo de liquidação).
([191]) Não inclui as dívidas a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde (SNS), informação que é apurada pela ACSS e apresentada separadamente nesse Relatório (Quadro 221).
([192]) Em anos anteriores era reportada informação sobre os "encargos assumidos e não pagos". Em 2012, os dados abrangem as "contas a pagar" (no início e no fim de cada mês) e os "pagamentos em atraso" (valor das dívidas com atraso no pagamento superior a 90 dias, a partir da data de vencimento), definidos pela Lei dos compromissos e pagamentos em atraso (LCPA, Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, regulamentada pela Lei n.º 127/2012, de 21 de junho).
([193]) Criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, publicada a 22 de fevereiro.
([194]) Em http://www.dgo.pt/execucaoorcamental/Paginas/PagarATempoEHoras.aspx?Ano=2011&Trimestre=4.%c2%ba%20Trimestre.

(195) Procedimento que se repete desde 2008. Constituindo exceção, em 2011 e 2012 foram divulgados os PMP dos Gabinetes do Secretário de Estado do Mar e da Subsecretária de Estado Adjunta do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros.
(196) Fundo de Estabilização Tributário, Fundo de Acidentes de Trabalho, Fundo de Garantia Automóvel e Inspeção Diplomática e Consular. Corretamente, não são publicados dados de serviços extintos, reestruturados, sem execução orçamental nas classificações económicas abrangidas, ou de orgânicas que não correspondam a serviços.
(197) Procedimento semelhante ao praticado para as instituições do SNS, cujo PMP é apurado pela ACSS e, também divulgado pela DGO no âmbito da administração central.
(198) Publicada no D. R., 1.ª série, n.º 38, de 22 de fevereiro de 2008.
(199) Dados relativos ao final de 2011, divulgados em abril de 2012.
(200) Por ausência de base de comparação, não foram avaliados 17 serviços, que apenas começaram a reportar dados em 2012, nem 3 serviços cujos dados aguardavam validação.
(201) DGO, ACSS e DGTF, relativamente aos serviços incluídos na administração central.
(202) Cfr. Quadros 66 – Prazos médios de pagamento das entidades públicas e 67 – Cumprimento dos objetivos dos PMP por ministério em 2012.
(203) Cfr. n.º 2 do artigo 14.º do DLEO/2012.
(204) Não foram considerados 2, objeto de reestruturação e integrados noutros serviços.
(205) Pesquisa efetuada entre 14 e 20 de agosto de 2013.
(206) Em cinco eram indicadas apenas as dívidas acima de 90 dias; o valor em dívida era apresentado nuns casos de forma agregada e noutros discriminado por intervalos temporais.
(207) Caso das verbas orçamentais afetas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP e de verbas inscritas no Capítulo 60 – "Despesas excecionais" do Ministério das Finanças, geridas pela DGTF.
(208) As verbas são contabilizadas na receita do ano seguinte como *reposições não abatidas nos pagamentos* e permitem o correspondente aumento das dotações de despesa.
(209) Na receita dos SFA de 2013 os saldos de gerência com fonte de financiamento esforço financeiro nacional (OE) ascendiam a € 107,5 M (dados de junho/2013; no final de 2012 esse montante ascendia a € 78,4 M). Parte significativa deste valor será de transferências do OE/2012 para SFA, que não foram utilizadas (transitadas em saldo de gerência ao abrigo do n.º 2 do artigo 8.º do DLEO/2013), podendo incluir também saldos de transferências efetuadas em anos anteriores.
(210) Reposições não abatidas nos pagamentos, registadas no Sistema de Gestão das Receitas.
(211) Relativamente à despesa do OE/ 2012, ao montante transferido para a conta "Saldos do Capítulo 60 do OE/ 2012" (€ 657,7 M) há que deduzir (€ 524,6 M), correspondente às verbas não utilizadas, até 15 de fevereiro de 2013, que foram contabilizadas, já em março de 2013, a título de reposições abatidas aos pagamentos do OE/ 2012, nas dotações por conta das quais haviam sido processadas. Em anos anteriores, as verbas não utilizadas eram contabilizadas como reposições não abatidas do ano em que realizava a reposição, ou seja, sem a alteração, constituiriam receita do OE/ 2013.
(212) Conforme a nota anterior, as reposições efetuadas em 2013 foram consideradas abatidas aos pagamentos de 2012, pelo que não terão impacto na receita daquele ano.
(213) Publicada através da Declaração n.º 86/2013, D.R., n.º 70, Série II, de 10/04/2013.
(214) Por terem sido transferidos para a conta "Saldos do Capítulo 60 do OE/2011", entre outros, € 600,0 M para dotação de capital do BPN e € 146,9 M para sociedades veículo criadas no âmbito da reestruturação do BPN, do que resultou o aumento da despesa registada na CGE/ 2011 (e correspondente diminuição na de 2012).
(215) Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.
(216) Artigo 8.º da LEO.
(217) Estruturada em grande função/ função/ subfunção.
(218) Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de junho, e as correspondentes regras de utilização por Despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 8 de julho de 1994 e divulgadas pela Circular n.º 1227, série A, de 8 de julho de 1994, da DGO.
(219) Destaques em maiúsculas, conforme Circular da DGO.
(220) Cfr. Regulamento (CE) N.º 113/2002 da Comissão, de 23 de janeiro de 2002, que altera o Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho no que se refere às classificações revistas das despesas por objetivo.
(221) Esta análise não inclui as situações de fusão, cisão ou extinção de organismos, por se considerar que a variação de despesa resultante destas alterações é evidenciada na Conta.
(222) A análise não abrange organismos novos, apenas aqueles que já existiam e passaram a ser incluídos no perímetro da administração central.
(223) A que acresce a empresarialização de 51, entre 2003 e 2007.
(224) Incluem os centros de formação profissional (atualmente 23, devido a fusões e reestruturações), as universidades convertidas em fundação, a OPART (que integrou a Companhia Nacional de Bailado e o Teatro Nacional de S. Carlos), o Teatro Nacional de S. João, o Arsenal do Alfeite e a Estradas de Portugal.
(225) Determinada pela quinta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental.
(226) Mesmo que fosse classificada como transferência, a mesma seria anulada no processo de consolidação (ascendeu a € 514,1 M).
(227) Conforme refere a DGO, na sua resposta: *"A participação variável dos municípios no IRS passa a ser reconhecida como receita do Estado e entregue por despesa do Estado, no OE 2014"*.
(228) E na receita da Caixa Geral de Aposentações como *transferências correntes* provenientes do Estado, quando anteriormente era classificada como *contribuições*.
(229) Note-se que este valor é também eliminado na receita, pelo que esta reclassificação não afeta o saldo da administração central.
(230) Exceto os serviços da área da defesa, que desenvolveram uma aplicação informática específica: o SIG-DN.
(231) Criada pelo DL n.º 25/2007, de 7 de fevereiro e extinta pelo DL n.º 117-A/2012,de 14 de junho e integrada na ESPAP.
(232) Não inclui estabelecimentos de ensino não superior, nem serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
(233) POCP e planos setoriais e, para as entidades que os aplicam, o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e as normas internacionais de contabilidade.
(234) O universo tem-se alterado, no sentido da diminuição do número total, conforme evidencia a linha do gráfico, relativa ao número total de serviços.
(235) Esse desenvolvimento ainda será sujeito a parecer prévio da Agência para a Modernização Administrativa.
(236) A Ministra de Estado e das Finanças respondeu em contraditório *"(...) louvando-se nos contributos (...) remetidos pela Direção-Geral do Orçamento"*.
(237) Aplicação específica do Ministério da Defesa Nacional.
(238) Cfr. ponto 14.1 sobre o saldo, não comparável, das administrações públicas em contabilidade nacional (SEC 95).
(239) Cfr. pontos 3.3.2.1 (despesa dos serviços integrados, tendo-se excluído os empréstimos a SFA), 3.3.2.2.1 e 3.3.2.2.2 (despesa dos SFA e EPR).
(240) Não considerando os juros pagos ao Estado (€ 205 M).
(241) Cfr. ponto 3.3.4.6.
(242) A dívida destas entidades, embora não abrangida no conceito anteriormente utilizado de dívida pública, terá de ser considerada para efeitos de análise e Parecer sobre a Conta.
(243) Artigos 105.º, 106.º, 161.º e 293.º.
(244) Artigos 6.º, 16.º-A, 26.º, 31.º, 75.º e 76.º.
(245) Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro.
(246) Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto.
(247) O n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, autoriza o ICGP a realizar este tipo de operações.
(248) N.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro.
(249) O valor do *stock* de dívida pública direta em 31/12/ 2011, apresentado na CGE 2012 é inferior ao apresentado na CGE 2011 em € 79.129.668,96 em virtude da exclusão das promissórias de participação no capital de instituições internacionais em moeda euro.
(250) A todas as entidades do subsetor 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 2012, natureza dos movimentos ocorridos e fluxos financeiros associados.
(251) Autorizado pelo artigo 18.º da Lei n.º 80/77 de 26 de outubro.
(252) Capítulo 60 — despesas excecionais, divisão 01 – DGTF, subdivisão 06 — comissões e outros encargos.
(253) Agrupamento 04 — transferências correntes, subagrupamento 03 – administração central, rubrica 05 – serviços e fundos autónomos, alínea A0 IGCP.
(254) Amortizações de CA em 2012: Série A (€ 19,3 M), Série B (€ 1.970,7 M) e Série C (€ 132,2 M).
(255) Portaria n.º 268-C/2012 e Portaria n.º 268-D/2012, ambas de 31 de agosto.
(256) Decreto n.º 43454, de 30 de dezembro de 1960, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de maio e Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de março.
(257) Decreto n.º 172-B/86, de 30 de junho, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de maio, e Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de março.
(258) Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de março, que engloba também a série C.
(259) Lei n.º 7/98, de 3 fevereiro, artigo 13.º n.os 1 e 2.
(260) A questão da prescrição dos juros não se coloca nos certificados de aforro, uma vez que estes capitalizam em cada vencimento trimestral.
(261) N.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 172-B/86, de 30 de junho e artigo 19.º do Decreto n.º 43 454, de 30 de dezembro de 1960.
(262) Ver Parecer sobre a CGE de 2009, Capítulo VI, ponto 6.7.3.
(263) Dois destes são haviam sido pré-financiados por operações de curto prazo.
(264) O contrato de empréstimo assinado em 27/5/2011 foi alterado por novo contrato assinado em 25/5/2012, aplicável à parte então por desembolsar do empréstimo inicial.
(265) Nos termos do *Master Financial Assistence Facility Agreement*, assinado em 25/5/2012, a taxa de juro resulta da soma do custo de financiamento do FEEF com uma margem, quando esta exista. Por seu turno, o custo de financiamento do FEEF compreende: (i) o custo dos instrumentos de financiamento a que o Fundo recorre, de acordo com uma estratégia de financiamento diversificada que utiliza títulos de curto, médio e longo prazo, papel comercial, linhas de crédito, operações de reporte, etc, (ii) as comissões de serviço, compromisso e garantia e (iii) outros custos e perdas suportados pelo Fundo.
(266) *Extended Fund Facility* na terminologia inglesa.
(267) Cfr. PCGE 2010, ponto 4.1.2.2.1, alínea *b*).
(268) Ao acordar com a CGD o diferimento por vários anos do pagamento da quantia em dívida a esta instituição bancária em resultado do aval prestado à Casa do Douro, o Estado criou dívida.
(269) Em resposta à recomendação do Tribunal de Contas (Recomendação 22 – PCGE/2010) para que a dívida à CGD relativa à execução da garantia prestada à Casa do Douro seja integrada no *stock* da dívida direta do Estado, passando os subsequentes pagamentos relativos a capital e juros a serem classificados como encargos da dívida pública, a DGO referiu que foram efetuados contactos com o IGCP, EPE, no sentido de transferir o processo para esta entidade.
(270) Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 279/98, de 17 de setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 40/2012, de 20 de fevereiro.
(271) Decreto-Lei n.º 40/2012, de 20 de fevereiro.
(272) Em 2011 o procedimento fora diferente. Ver observações formuladas no Parecer sobre a CGE 2011, ponto 4.1.1.5.
(273) Classificação económica 03.01.06 — Juros e outros encargos/Juros da dívida pública / Administração pública central — Estado.
(274) Classificação económica 05.03.01 — Rendimentos da propriedade/Juros — Administrações públicas/Administração central — Estado.
(275) Classificação económica 08.03.01 — Transferências de capital/Administração central/Estado.
(276) Classificação económica 10.03.08 — Transferência de capital/Administração central/SFA.
(277) Valor dos juros em moeda estrangeira considerado incorreto conforme Parecer sobre a CGE/2011, ponto 4.1.1.5, "Outras incorreções e omissões na CGE".
(278) Ver Parecer sobre a CGE/2011.

(279) N.º 7 do artigo 6.º da LEO (Lei n.º 91/2001, de 20 agosto, sucessivamente alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 outubro).
(280) Alínea *a*) do n.º 6 do artigo 6.º da LEO.
(281) N.º 7 do artigo 6.º da LEO.
(282) CGA, MM, OGFE, IFAP, CPPSP, IHRU e UA.
(283) Na medida em que existe dívida de entidades da administração central que é um ativo de outras entidades que a ela também pertencem, a soma das dívidas de todas elas não é igual à dívida do conjunto para com terceiros. Esta última, a dívida consolidada da administração central, não foi aqui apurada. Para uma estimativa do seu valor ver adiante ponto 4.1.3.
(284) Ver Parecer sobre a CGE/2011, ponto 4.1.1.5.
(285) Ver Relatório de Auditoria n.º 37/2011 e Parecer sobre a CGE 2010.
(286) Ver também ponto 4.1.1.1.2.3.4.
(287) Sobre este assunto ver PCGE/2011. A numeração dos quadros não é a mesma que foi utilizada na CGE/2011.
(288) Sobre este assunto ver Parecer sobre a CGE 2011.
(289) Utilização de receitas de privatizações na amortização de dívida pública, nos termos da Lei n.º 11/90, de 5 de abril.
(290) Esta compensação está prevista na LEO alínea *a*) do n.º 6 do artigo 6.º.
(291) Ponto 4.1.1.1.2.3.4.
(292) Ponto 4.1.1.1.2.3.4.
(293) Inclui € 87.507,14 de juros de dívida consolidada que não foram entregues aos detentores dos títulos em 2012.
(294) Alínea *c*) do n.º 6 do artigo 6.º da LEO. A norma autoriza o IGCP a abater à despesa com juros da dívida pública os juros recebidos de aplicações de excedentes de tesouraria e de adiantamentos de tesouraria realizadas.
(295) Ver Parecer sobre a CGE/2011.
(296) Artigo 6.º da LEO.
(297) Ponto 4.1.1.1.2.3.4.
(298) Ponto 4.1.1.1.2.1.
(299) Classificação Económica — Agrupamento 03 — Juros e outros encargos, Subagrupamento 01 — Juros da dívida Pública.
(300) Questionada sobre esta situação DGO refere que a mesma foi corrigida na proposta de orçamento para 2013 onde passou a estar inscrita na rubrica 03.05.02 (juros e outros encargos — outros juros).
(301) Ponto 4.1.1.1.2.3.4.
(302) O valor exato é de € 114.772.480,41 dos quais € 114.704.800,19 (alínea B0) são despesas com serviços da dívida pública e € 67.680,22 são diferenças de câmbio (alínea A0).
(303) Ver Pareceres sobre a CGE dos anos anteriores e Relatório de Auditoria n.º 37/2011, 2.ª S.
(304) Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de setembro, alterado pelos Decretos-Leis n.º 28/98, de 11 de fevereiro, n.º 2/99, de 4 de janeiro, n.º 455/99, de 5 de novembro, n.º 86/2007, de 29 de março e n.º 273/2007, de 30 de julho, aplicável aos anos de 2011 e de 2012. O Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto é aplicável a partir de setembro de 2012.
(305) Para 2012, o Despacho n.º 485/12 – SETF.
(306) Sobre esta matéria a DGO tem a mesma posição do Tribunal, tendo em 2010 elaborado uma nota para a reclassificação da comissão do IGCP, na qual defendia que a comissão de gestão do IGCP não reveste a mesma natureza das restantes despesas inscritas naquela classificação económica (03.02.01) e que este procedimento provoca *"o empolamento da despesa consolidada da Administração Central"*.
(307) Ver Pareceres sobre a CGE de anos anteriores, designadamente, PCGE/2011, acolhimento da Recomendação 27 — PCGE/2009.
(308) Artigo 16.º-A da Lei n.º22/2011, de 20 de maio.
(309) N.º 2 do artigo 95.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.
(310) Exceto no caso do IHRU para o qual o artigo 96.º fixa um limite autónomo.
(311) O limite foi inicialmente fixado em € 13.890 M e elevado para € 18.900 M no decurso da execução orçamental (artigo 95.º).
(312) Artigo 96.º.
(313) N.º 1 do artigo 97.º.
(314) N.º 3 do artigo 97.º.
(315) Artigo 98.º.
(316) Artigo 99.º.
(317) Artigo 104.º.
(318) Alterada pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro.
(319) Com a alteração introduzida pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro.
(320) No caso da operação da EGF, as garantias previstas no contrato de financiamento do BEI passavam pela observância de determinados rácios financeiros do Grupo AdP, tendo o incumprimento desses rácios, a partir de 2010, determinado a concessão da garantia do Estado.
(321) Regime de taxa fixa, de taxa variável ou de taxa fixa revisível.
(322) Pelos Despachos n.º 7067-A/2013, de 28/12/2012, e n.º 7067-B/2013, de 30/05/2013 (DR, II, de 30/05/2013), na garantia à RAM e pelo Despacho n.º 2235/SET/2012, de 07/12/2012, na garantia de carteira BEI.
(323) No caso da operação da RAM, que envolve diversos empréstimos com bancos nacionais, os contratos foram celebrados no final de maio de 2013, com exceção de um que permanecia ainda por celebrar.
(324) 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.
(325) E quando, de forma cumulativa, o montante das responsabilidades garantidas exceda € 500 M.
(326) Comunicação CE n.º 2011/C 356/02, publicada no JOUE de 06/12/2011.
(327) A referida Portaria n.º 946/2010, de 22 de setembro.
(328) Podendo atingir os 7 anos quando se trate da concessão de garantia à emissão de obrigações hipotecárias ou de obrigações sobre o setor público.
(329) Um primeiro aditamento fora celebrado em 14/04/2011, para atualização do *spread* da taxa de juro do programa.
(330) O contrato fora celebrado em 2010, com um prazo de 10 anos.
(331) O Banco BIC foi incorporado no BPN, mediante a concretização de uma fusão por incorporação, com a consequente extinção do primeiro. A fusão foi registada em 07/12/2012, após aprovação do BdP, com efeitos retroagidos a 01/07/2012. Na mesma data, o BPN alterou a sua denominação social para Banco BIC.
(332) As responsabilidades assumidas correspondem aos montantes garantidos pelo Estado, enquanto as efetivas são apuradas a partir das utilizações que os beneficiários efetuam daqueles montantes.
(333) Alcino Castanheira & Filhos – Indústria de Madeiras, Lda. O valor pago pelo IAPMEI correspondeu a 66,7% (percentagem do aval) do montante em dívida de € 390.117 (capital e juros).
(334) A. Joaquim & Filhos – Transportes, Lda. O capital em dívida no final de 2012 ascendia a € 15.453, correspondendo os € 10.307 a 66,7% desse montante.
(335) Engloba os montantes de € 375.000 e € 15.453, relativos aos beneficiários Alcino Castanheira & Filhos — Indústria de Madeiras, L.da, e A. Joaquim & Filhos — Transportes, L.da, respetivamente.
(336) Rubricas de classificação económica 09.09.01 A0 — Execução de garantias — Entidades privadas, 09.09.02 A0 — Entidades públicas e 09.09.16 A0 — Convenções de Lomé.
(337) Sobre estes pagamentos, ver o que consta do ponto 4.1.1.1 relativo à dívida direta do Estado.
(338) Aquando da prestação da garantia do Estado, foi constituído a seu favor, como contragarantia, um penhor mercantil sobre a maioria dos vinhos da Casa do Douro.
(339) Associado maioritário da EUROPARQUE.
(340) Esta Facilidade foi criada no final de 2008, com um *plafond* global de € 1.000 M, sendo disponibilizada através da COSEC para cobertura de riscos de natureza comercial e política.
(341) Criada em 2011, com um *plafond* global de € 150 M, repartido pelas seguradoras de acordo com a sua quota de mercado, para cobertura de operações individuais de exportação para países da OCDE, de bens e serviços com ciclos longos de produção. As únicas operações garantidas foram realizadas pela COSEC, tendo a Facilidade caducado no final de 2012.
(342) Criada em 2009, com um *plafond* global de € 600 M, posteriormente elevado para € 1.000 M, repartido pelas seguradoras de acordo com a sua quota de mercado, para cobertura de riscos comerciais em complemento à Facilidade criada no âmbito das sociedades de garantia mútua. Esta Facilidade caducou também no final de 2012.
(343) Corresponde ao valor acumulado das apólices emitidas, deduzido dos montantes das amortizações efetuadas e dos sinistros pagos. Não engloba a Facilidade OCDE II.
(344) A comissão da COSEC pela gestão dos riscos com garantia do Estado é estabelecida pelo Despacho conjunto de 14/10/1999 dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e Adjunto do Ministro da Economia e pelos Protocolos celebrados no âmbito das Facilidades de curto prazo.
(345) Na afetação de operações ao limite orçamental, a DGTF utiliza um conjunto de critérios estabelecidos para o efeito, tendo por base as promessas de garantia e as garantias emitidas, que fazem com que os valores imputados em cada ano não coincidam com as responsabilidades assumidas, as quais ocorrem posteriormente com a emissão da apólice de seguro, se a operação se concretizar. No caso das Facilidades de curto prazo, o seu montante foi imputado globalmente no ano da respetiva criação ou no ano da ocorrência de posteriores reforços.
(346) Ponto 4.1.1.
(347) Mapa I — Receitas dos serviços integrados, por classificação económica.
(348) Mapa VI — Receitas dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica.
(349) Mapa X — Receitas da Segurança Social por classificação económica.
(350) Capítulo 05 — Rendimentos da propriedade, Grupo 03 — Juros — Administrações públicas, artigo 01 — Administração central — Estado.
(351) A informação recebida pelo Tribunal, ao abrigo das Instruções n.º 1/2008 — 2.ª Secção, confirma a existência de elevados rendimentos de títulos de dívida pública portuguesa, auferidos por diversas entidades dos subsetores dos SFA e Segurança Social.
(352) Relatório do OE/2014, pág. 18.
(353) Cfr. ponto 9.1 sobre o património financeiro.
(354) Cfr. Relatório n.º 28/2013 — 2.ª S.
(355) No quadro das atribuições previstas no n.º 3 da RCM n.º 28/2011, de 11 de julho e artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 177/2012, de 3 de agosto.
(356) Excluindo estas políticas invariantes, as medidas totalizavam € 9.041,2 M.
(357) Decorrente da implementação da LCPA.
(358) Sobre esta matéria confrontar ponto 4.1.1. deste Parecer.
(359) Administração direta e indireta, órgãos consultivos e outros organismos, mas excluindo os tribunais, as escolas, as universidades, os estabelecimentos de saúde, as embaixadas, as forças armadas e as forças de segurança.
(360) 715 dirigentes superiores e 5.571 intermédios.
(361) O número de cargos registados no SIOE era de 686 dirigentes superiores e de 4.778 intermédios.

(362) Consideraram-se as dívidas por fornecimento de bens e serviços à administração central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos, incluindo entidades públicas reclassificadas) e ainda os Hospitais/Centros Hospitalares/Unidades Locais de Saúde E.P.E, as Autoridades Metropolitanas dos Transportes de Lisboa e do Porto, a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E, o Teatro Nacional de D.ª Maria II, EPE, e o Teatro Nacional S. João, EPE.

(363) Terá que se ter em conta que foram enviados ofícios a entidades entretanto extintas ou que, por força do PREMAC, se fundiram noutras (como foi o caso das Direções Regionais de Educação, das Administrações de Regiões Hidrográficas, dos Centros de Histocompatibilidade, etc.) e também às entidades que as substituíram ou sucederam.

(364) Este valor não é coincidente com o referido no ponto 3.3.5.2 deste Parecer, pois respeita a um universo de entidades mais vasto e tem por base um conceito diferente de dívida, incluindo toda a dívida vencida e a dívida vincenda.

(365) Por força do disposto na alínea *i*) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

(366) No quadro 85 da CGE a variação apresentada é de € 346,4 M por não estar a ser considerada a variação 2011-2012 mas sim a variação 2010-2011.

(367) As Autoridades de Certificação são o IFDR para o FEDER e o Fundo de Coesão, o IGFSE para o FSE e o IFAP para o FEP. Esta última entidade é também Organismo Pagador do FEAGA e do FEADER.

(368) Entidade que assume a gestão da tesouraria do Estado e onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e aos fundos comunitários, que têm como titulares a CE, as Autoridades de Certificação/Pagamento dos fundos estruturais.

(369) Neste âmbito foi recolhida informação junto de um conjunto representativo de entidades beneficiárias, tendo-se apurado transferências no valor total de € 83,8 M, dos quais apenas uma parte (€ 41,4 M) transitou pela tesouraria do Estado.

(370) No mapa "Fluxos Financeiros com a União Europeia em 2012".

(371) Para manter a comparabilidade com os dados da DGO, este montante foi retirado do valor apurado no quadro anterior.

(372) Constante do ponto 95 e Anexo IV da Circular Série A, n.º 1370.

(373) 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.

(374) Não inclui os PO de Cooperação Territorial Europeia.

(375) Taxa de execução = despesa validada/despesa programada.

(376) PO Factores de Competitividade, PO Valorização do Território e PO Potencial Humano.

(377) Dos quais 52,3% couberam ao PO Potencial Humano.

(378) Tal como o QREN, estes Programas Operacionais têm a sua execução concentrada nos anos de 2008 a 2015. No final de 2012 a taxa de execução que teria de ser atingida, em termos teóricos, era de 62,5%.

(379) O Regulamento Comissão Europeia 1290/2005, do Conselho, de 11 de agosto, prevê para os programas de desenvolvimento rural a anulação automática das dotações comunitárias não utilizadas até 31 de dezembro do segundo ano seguinte àquele a que a dotação respeita. Idêntica previsão consta do Regulamento da Comissão Europeia 1198/2006, do Conselho, de 27 de julho, relativamente ao FEP.

(380) Ao abrigo do dever de informação constante do ponto 95 e Anexo IV da Circular Série A, n.º 1370.

(381) 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 as empresas públicas que, em 2012, foram abrangidas no subsetor dos SFA como entidades públicas reclassificadas (EPR) e que, nesta qualidade, são mencionadas noutros pontos do Parecer.

(382) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

(383) Artigo 37.º, n.º 1, alínea q).

(384) Verbas inscritas no Capítulo 60 — Despesas Excecionais, do Ministério das Finanças.

(385) Empréstimos concedidos pelo Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

(386) Dotações inscritas no Capítulo 60 — Despesas excecionais do Ministério das Finanças, distribuídas pela RCM n.º 53/2012, de 20 de junho.

(387) Como comparticipação do Estado nos custos de expedição (postal) de publicações periódicas no âmbito do "Incentivo à Leitura de Publicações Periódicas".

(388) Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais do Ministério da Economia e do Emprego.

(389) Cfr. ponto 16, recomendações n.os 31 — PCGE/2012 e 32 — PCGE/2012.

(390) Não abrange os fluxos relativos aos sistemas contributivos (SS, ADSE, CGA).

(391) No que respeita aos fluxos com as regiões autónomas a validação foi realizada através das Secções Regionais do TC; quanto à informação sobre a segurança social procedeu-se à confirmação junto da Área de Responsabilidade do TC que exerce o controlo neste domínio.

(392) De acordo com o Mapa XVIII do OE inicial.

(393) Repartição de Solidariedade e Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas.

(394) A serem realizadas pela DGAL.

(395) Nos termos do artigo 63.º do OE.

(396) Cfr. artigo 50.º da Lei das Finanças Locais (LFL).

(397) Cfr. artigos 5.º, n.º 4 e 42.º da LFL e artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março.

(398) Anteriormente Gabinete de Gestão Financeira.

(399) Nos termos do artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

(400) Nos termos do artigo 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho.

(401) Nos termos dos artigos 106.º da Constituição e 6.º, 8.º, 13.º, 24.º e 37.º da LEO. O CBF foi aprovado pela Deliberação n.º 1447/2007 do Conselho Superior de Estatística, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 144, de 27 de julho.

(402) Nos termos do artigo 4.º do EBF: *"1 - Não são benefícios fiscais as situações de não sujeição tributária. 2 — (...) consideram-se, genericamente, não sujeições tributárias as medidas fiscais estruturais de carácter normativo que estabeleçam delimitações negativas expressas da incidência"*.

(403) *"O ponto de partida para qualquer estudo rigoroso dos benefícios fiscais deve ter presente a definição precisa dos contornos e alcance normativo da tributação-regra, excluindo, desde logo, do conceito de benefício fiscal, todo o desagravamento tributário que, expressa ou implicitamente, caiba no modelo instituído por essa tributação-regra, isto é, que tenha natureza estrutural." (...) "O conceito de benefício fiscal é um conceito operacional que tem interesse quer para efeitos de aplicação dos princípios gerais constantes no EBF, aos restantes benefícios ali não regulamentados, quer para efeito de controlo da respetiva despesa fiscal, a incluir no relatório do OE (...) a medida desagravadora excecional para ser considerada benefício fiscal há de ter ainda fundamento extrafiscal, pois as medidas que tenham mero fundamento fiscal, inserem-se no modelo de tributação-regra." — Vide* Nuno Sá Gomes, *"Teoria Geral dos Benefícios Fiscais"*, Título II, Pontos 3 e 4, Lisboa, 1991.

(404) Tendo por referência os regimes de tributação de cada imposto, a LGT, o EBF, a LEO, os OE de 2011 a 2013, os resultados da última reavaliação dos BF (em 2005) e referenciais internacionais, com relevo para os documentos seguintes: *"Tax Expenditures in OECD Countries, 2010"* e *"Annexe au projet de loi de finances pour 2012 – Évaluation des Voies et Moyens, Dépenses Fiscales"*.

(405) Incluindo uma auditoria à quantificação da DF visando habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre a eficácia dos sistemas de contabilização e controlo dessa despesa para assegurar a sua regularidade, correção financeira e relevação orçamental, ou seja, se é devidamente quantificada pela administração tributária e relevada na CGE.

(406) Nos termos do n.º 7 do artigo 75.º (quanto ao Mapa XXI do OE para 2012 e ao Mapa 42 da CGE de 2012).

(407) No PAEF o Governo assumiu o compromisso de *"Redução das deduções fiscais e regimes especiais em sede de IRS e de IRC, obtendo - se uma receita de, pelo menos, 300 milhões de euros em 2012"*.

(408) *Vide "Relatório Despesa Fiscal — 2013"* e Relatório do OE para 2013 (valores relativos ao subsetor Estado).

(409) Em sede de contraditório ao ponto 8.1 foram recebidas respostas da Ministra de Estado e das Finanças e da AT, com comentários, bem como da DGO, a qual informou não ter comentários a formular.

(410) *Vide* Parecer sobre a CGE de 2011, pontos 8.1.6 e 8.1.9.

(411) Os BF anualmente declarados por contribuintes que reportam prejuízos fiscais devem ser considerados para efeitos de quantificação da DF no ano em que o contribuinte apura lucro tributável, na medida em que esses benefícios aumentam o valor dos prejuízos fiscais dedutíveis com a subsequente diminuição do imposto liquidado.

(412) A DF em IUC não é relevada na CGE de 2012 mas apenas no *"Relatório Despesa Fiscal-2013"* e no Relatório do OE para 2013, os quais não distinguem entre DF do Estado e DF das Autarquias Locais. A DF em IS provém apenas das verbas 1.1. e 2.8. da Tabela Geral do Código do IS.

(413) Nos termos da Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, essas entidades ficaram obrigadas à entrega da declaração de rendimentos, passando a AT a dispor de informação sobre essas entidades.

(414) Nos termos do artigo 70.º do EBF.

(415) Em caso de incumprimento das condições do RETGS pelas sociedades do grupo é aplicável a tributação-regra. A *"extinção dos benefícios fiscais tem por consequência a reposição automática da tributação-regra" — vide* artigo 14.º do EBF.

(416) Nos termos dos artigos 96.º da LOE para 2011 e 88.º do CIRS.

(417) *Vide* Relatório para a Reavaliação dos BF – 2005 – Ponto IV.3.2.3.

(418) Acresce que o OE não apresenta a justificação económica e social dos BF prevista na alínea t) do n.º 1 do artigo 37.º da LEO.

(419) *Vide* Nuno Sá Gomes, *"Teoria Geral dos Benefícios Fiscais"*, Título I, Ponto 1-IV.

(420) Nos termos do artigo 2.º do EBF. *Vide* Guilherme W. d'Oliveira Martins, "*A Despesa Fiscal e o OE no Ordenamento Jurídico Português", capítulo II, §3.º.*

(421) Diretiva 2008/118/CE, de 16 de dezembro.

(422) Nos termos do n.º 7 do artigo 75.º (quanto ao Mapa XXI do OE para 2012 e ao Mapa 42 da CGE de 2012).

(423) Tax Expenditures in OECD Countries — OCDE, página 17 e Annexe au projet de loi de finances pour 2012 — Évaluation des Voies et Moyens, Dépenses Fiscales [*A norma fiscal de referência utilizada para calcular a despesa fiscal de cada benefício é apresentada para cada um deles* — Tradução nossa].

(424) *Vide* Nuno Sá Gomes, *"Teoria Geral dos Benefícios Fiscais",* Título I, Ponto 1-IV. No mesmo sentido *vide* também Casalta Nabais, *"Direito Fiscal",* capítulo V, ponto 42.

(425) Nos termos do artigo 78.º do CIRS.

(426) *Vide* Relatório para a Reavaliação dos BF – 2005 – Ponto V.2.2.1.2. No *"Relatório Despesa Fiscal-2013"* o Governo afirma que essas deduções à coleta *"são elementos integrantes do sistema fiscal"*, ou seja, desagravamentos fiscais estruturais, porém releva-os como DF.

(427) *Vide* Diretiva 2006/112/CE - Sistema comum do IVA; Artigo 18.º do CIVA; Artigo 2.º do EBF (finalidade extrafiscal do BF); Annexe au projet de loi de finances pour 2012 – Évaluation des Voies et Moyens, Dépenses Fiscales [*é a finalidade do benefício sujeito à aplicação da taxa reduzida que determina a sua qualificação ou não como despesa fiscal* — Tradução nossa].

(428) Nota do Gabinete do Diretor-Geral da AT, de 7 de maio de 2013.

(429) Nos termos do artigo 89.º do Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo (CIEC).

(430) Nos termos dos artigos 2.º e 4.º do EBF e 89.º do CIEC.

(431) Processo C-393/98, de 22 de fevereiro de 2001.

(432) Na sequência de recomendação do Tribunal de Contas no Relatório de Auditoria n.º 44/2010 — 2.ª Secção.

(433) Nos termos do artigo 4.º do EBF. *Vide* Nuno Sá Gomes, *"Teoria Geral dos Benefícios Fiscais",* Título I, Ponto 1-IV.

(434) Nos termos do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

([435]) *"A quantificação da despesa fiscal decorrente dos benefícios fiscais para efeitos do respetivo controlo há-de começar pela inventariação (...)"* — *Vide* Nuno Sá Gomes, *"Teoria Geral dos Benefícios Fiscais"*, Título XII, Ponto 39-E.
([436]) *Vide* The Economic Adjustment Programme for Portugal — Sixth Review — Autumn 2012 — Annex 1.
([437]) Nos termos do artigo 106.º da Constituição, do artigo 13.º da LEO e dos artigos 2.º e 4.º do EBF.
([438]) *Vide* Relatório de Auditoria n.º 43/2009 — 2.ª Secção — Benefícios fiscais ao investimento contratual.
([439]) O Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de setembro, aprovou o CFI e criou o CICIFI, organismo que passou a unificar todo o procedimento associado à concessão, acompanhamento e resolução dos contratos de concessão de BF envolvidos.
([440]) Os registos dos "contratos em vigor" não contêm informação sobre 8 contratos aprovados entre 2010 e 2012 (4 do IAPMEI e 4 da AICEP).
([441]) O CICIFI fiscalizou 14 contratos em 2011 e 2 em 2013. Em 2012 não procedeu ao controlo de qualquer contrato.
([442]) Nos termos do artigo 10.º do CFI.
([443]) Nos termos dos artigos 10.º, 13.º e 14.º do CFI e do artigo 7.º do EBF.
([444]) Pensões e outros abonos a famílias, não consubstanciando apoios financeiros, nos montantes de: € 8.455 M (em 2010), € 8.757 M (em 2011), e € 7.785 M (em 2012).
([445]) Cfr. ponto 3.4.
([446]) Verbas processadas por conta do Capítulo 60 – "Despesas excecionais", do Ministério das Finanças, que passaram de € 849M, em 2011, (reequilíbrios económicos e financeiros extraordinários e pagamentos de investimento direto em PPP do setor rodoviário), para € 90 M, em 2012, dos quais: € 78 M para reequilíbrios económicos e financeiros extraordinários e pagamentos de investimento direto em PPP do setor rodoviário (Ascendi O&M: € 41 M; Portvias; € 24 M; Vialivre: € 12 M; e outros € 1M), e € 12 M de concessões ferroviárias (Altavia: € 7 M; Agrupamento Elos € 5 M). As indemnizações compensatórias a empresas privadas do setor dos transportes diminuíram € 32 M (–63,6%).
([447]) Os subsídios e indemnizações compensatórias a *empresas públicas*, processados por conta do Cap. 60 — "Despesas excecionais" do Ministério das Finanças, passaram de € 433 M, em 2011, para € 128 M, em 2012 (€ –305 M). As verbas para estas empresas passaram a ser pagas como *transferências correntes para SFA* (EPR), ascendendo a € 220 M em 2012, a que acresce a *transferência de capital para SFA* (€ 346 M, referente a regularização de responsabilidades da RTP).
([448]) Universidade do Porto, Universidade de Aveiro, respetivos serviços de ação social, e ISCTE. Em 2011, as transferências para estas entidades, então classificadas *em instituições sem fins lucrativos*, ascenderam a € 207 M.
([449]) Centros de formação profissional, para os quais o IEFP, em 2011, transferiu € 110 M, a título de *instituições sem fins lucrativos*.
([450]) Verbas provenientes do FEAGA (€ 733 M), do FEADER (€ 57 M), e do FEP (€ 4 M).
([451]) Verbas provenientes do FEDER, para apoios financeiros no âmbito do QREN.
([452]) Instruções n.º 1/2008 — 2.ª Secção publicadas no Diário da República, 2. Série, n.º 237, de 9 de dezembro de 2008.
([453]) Nos termos do Decreto-Lei n.º 205/2012, de 31 de agosto.
([454]) Nos termos do Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro, as ARH foram extintas por fusão na APA.
([455]) Alterada pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, e pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro
([456]) No âmbito dos créditos por execução de garantias o Despacho n.º 1762/11-SETF, de 29 de dezembro, determinou a anulação de processos em que o montante de cada crédito era inferior a € 5.000 e a informação disponível na DGTF permitia aferir que o valor patrimonial dos devedores seria insuficiente para fazer face à liquidação da dívida e aos custos inerentes à recuperação.
([457]) Por aplicação da taxa de câmbio USD/EUR em vigor em 31/12/2012.
([458]) Também a Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR) reportou ativos, mas de valor reduzido. As Direções-Gerais dos Serviços Prisionais e a de Reinserção Social (atualmente Direção-Geral de Gestão Prisional e Reintegração Social — DL n.º 25/2013, de 2 de julho) reportaram também ativos, mas apenas títulos de dívida pública, irrelevantes nesta análise.
([459]) Cujo empréstimo se destinou a substituir a dívida já existente, conforme informação que serviu de base ao Despacho autorizador do mesmo.
([460]) Os ativos adquiridos ao BPN foram parcialmente financiados pela transferência para a Parvalorem de dívida do BPN à CGD no valor de € 1.000 M e só o remanescente foi pago.
([461]) A taxa de juro dos empréstimos concedidos pela DGTF a entidades do setor público baseia-se nas taxas de juro obtidas pela República.
([462]) O PAEL foi criado pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto.
([463]) Remete-se para o Ponto 4.1.1.4.
([464]) Venceram-se juros de mora de mais de € 1,8 M, que também não foram pagos, nem parcialmente.
([465]) Comunicação de 20 de dezembro de 2011.
([466]) Despachos n.ºs 43/12-SETF, 154/12-SETF e 2263/12-SET.
([467]) Valor em conformidade com o indicado no Mapa de Execução Orçamental da CGE/2012, Vol. 1, pág. 431.
([468]) Conforme previsto no Decreto-Lei n.º 44/2012, de 23 de fevereiro.
([469]) Em 2012 foram pagos ao CHLC € 500 m, correspondentes à parcela ainda por realizar do capital do ex-Hospital Curry Cabral.
([470]) No caso da CGD, a aplicação da Lei 63-A/2008 à emissão dos instrumentos de capital Core Tier 1 é subsidiária (cfr. ponto 2 do Despacho n.º 8840-C/2012 do Ministro das Finanças, publicado no DR 2.° série, n.º 127, de 3 de julho de 2012) tendo em conta que o artigo 2°, n° 2, daquela Lei estabelece que o Estado não pode exercer, qualquer que seja a sua participação no capital social da instituição de crédito beneficiária do investimento público, domínio ou controlo sobre essa instituição, o que exclui, à partida, a CGD do âmbito desta lei.
([471]) O tratado que institui o MEE foi aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 80/2012 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 93/2012, ambos publicados no DR, 1 Série, de 19 de junho.
([472]) Como sucedia no caso do FEEF, que era uma sociedade anónima registada no Luxemburgo.
([473]) Criado em 2009, o fundo de capital de risco denominado Fundo de Recuperação, FCR, tem um capital de € 395 M e destina-se à recuperação de pequenas e médias empresas O Estado tomou uma participação de 15,2%, sendo os restantes participantes os cinco maiores bancos nacionais.
([474]) A JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) é uma iniciativa conjunta da Comissão Europeia, Banco Europeu de Investimento (BEI) e Council of Europe Development Bank (CEB) para aumentar o uso de instrumentos de engenharia financeira para regeneração e desenvolvimento urbanos sustentáveis.
([475]) Enquanto ativo, estas prestações foram eliminadas da carteira de títulos do Estado após a venda do capital do BPN.
([476]) Entidade competente para receber o produto das reprivatizações e proceder à sua aplicação nas finalidades legalmente previstas.
([477]) Dos 646 trabalhadores incluídos no trespasse 266 foram (re)contratados pelo BIC e 24 saíram por outros motivos pelo que os efetivos da Parvalorem no final de 2012 eram de 356 empregados.
([478]) Cfr. FMI *"Portugal — Eighth and ninth reviews under the extended arrangement and request for waivers of applicability of end-september performance criteria, Attachment I. Portugal: Memorandum of Economic and Financial Policies"*, October 24, 2013, pág. 66.
([479]) Embora a classificação destes créditos seja de suprimentos, a Metro do Porto refere que estes *"créditos não têm implícito qualquer plano de reembolso"*, sendo periodicamente transformados em prestações de capital, situação esta que contraria a definição de contrato de suprimentos.
([480]) Os créditos designados pela Universidade como "suprimentos" foram concedidos a associações, designadamente à UPTEC- Parque de Ciência e Tecnologia da Universidade do Porto. A Universidade reconheceu que os contratos de mútuo não são enquadráveis na atividade normal da Universidade, *"(...) no entanto pontualmente e a título instrumental tais contratos poderão ser enquadrados nas suas atribuições"*, sendo-lhes *"(...) aplicáveis as correspondentes normas do Direito Comercial"*.
([481]) Embora a Parups tenha indicado os créditos sobre as sociedades PAYUP- Desenvolvimento de Negócios, SA, e Greencyber, SA, no valor de € 2,1 M, como prestações suplementares, verificou-se que a classificação destes créditos nas demonstrações financeiras era de suprimentos, pelo que se optou por essa classificação.
([482]) Tomada em assembleia geral de 27/11/2012.
([483]) Foram consideradas como fundos de investimento as aplicações de tesouraria ALICO — American Life Insurance Company, tal como se encontram classificadas no balanço da Universidade do Porto "Títulos negociáveis - outras aplicações de tesouraria".
([484]) A REFER também constituiu várias aplicações financeiras em 2012, contudo as mesmas foram desmobilizadas nesse mesmo ano, pelo que não existe saldo inicial, nem final. Estas aplicações geraram rendimentos no valor de € 30,7 m.
([485]) Este decréscimo está associado, essencialmente, a movimentos de *write-off* registados em 16.551.827 obrigações que totalizaram o valor nominal de € 16,1 M e a movimentos de amortização e de alienação no valor nominal global de € 12,8 M e de aquisição no valor de € 0,6 M.
([486]) Cfr. anteriores pareceres sobre a CGE.
([487]) Para este efeito consideram-se materialmente relevantes as diferenças iguais ou superiores a € 500.
([488]) Nos termos da alínea *g*) do n.º 2 e da alínea *a*) do n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 32/2012.
([489]) Valores líquidos de impostos, à semelhança dos juros contabilizados.
([490]) Este valor incluía a compensação relativa a € 600 M provenientes da 8.ª fase de privatização da EDP entregues pela Parpública ainda em 2011 mas só transferidos para o FRDP em 2012.
([491]) Despacho n.º 2468/12, de 28 de dezembro.
([492]) Em 2009, foram alienadas à Parpública a totalidade das participações do Estado na Hidroeléctrica de Cahora Bassa, no valor nominal de MZN 4.121.323.887, e na Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, no valor nominal de € 8.113.415, pelos valores € 140.001.372,44 e € 28.007.508,58, respetivamente, como contrapartida parcial de entregas de receitas de privatizações ainda não compensadas, designadamente, as entregas de receitas de privatizações da EDP (7.ª fase) e REN, ocorridas em 2007 e 2008, respetivamente.
([493]) Daí o despacho referir que a compensação relativa à receita da 5.ª fase de reprivatização da GALP é parcial.
([494]) Nos termos do artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
([495]) Nos termos dos artigos 73.º, n.º 4, e 75.º.
([496]) Vide página 224 do Parecer sobre a CGE de 2010.
([497]) 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.
([498]) Nos termos do artigo 73.º.
([499]) A reforma do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público visa *"disciplinar, adequadamente, o uso mais eficiente dos recursos públicos, proporcionando racionalidade e rendibilidade nas operações patrimoniais e, consequentemente, um reforço da eficácia e rigor financeiros"*. Para concretizar este objetivo, a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 162/2008, de 24 de outubro, aprovou o PGPI 2009-2012 com sete eixos de atuação (inventariação, regularização jurídica dos imóveis, regime de utilização, programação da ocupação, conservação e reabilitação, gestão do domínio público e acompanhamento e controlo da execução), relativamente aos quais fixou os objetivos a alcançar, as ações a empreender e o respetivo âmbito de cobertura.
([500]) Vide ponto III.9 do Volume I da CGE de 2011.
([501]) Em sede de contraditório ao ponto 9.2 foi recebida resposta da Ministra de Estado e das Finanças, sustentada em comentários da DGTF e da DGO, bem como respostas dessas Direções-Gerais com o mesmo teor.
([502]) Nos termos do Ponto b) n.º 7.3 da RCM n.º 162/2008, de 24 de outubro, o membro do Governo responsável pela área das Finanças deve divulgar o relatório da execução do PGPI até final de fevereiro seguinte ao ano a que respeita.
([503]) Incluindo uma auditoria à atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP) visando habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre a legalidade, regularidade, eficiência e eficácia da respetiva gestão. Essa gestão compreende, por um lado, a atividade financeira que envolve a gestão das receitas, despesas e disponibilidades do Fundo, incluindo os

procedimentos de contabilização das respetivas operações e, por outro, a atividade de financiamento das operações de recuperação, reconstrução, reabilitação e conservação de imóveis do Estado, que inclui os procedimentos de apreciação das candidaturas e de celebração dos contratos de financiamento.

([504]) Operações identificadas no artigo 1.º das normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de julho.

([505]) Vide Relatório de Auditoria n.º 38/2010 da 2.ª Secção – Execução do Programa de Inventariação do Património Imobiliário do Estado — disponível em www.tcontas.pt.

([506]) O SIOE é uma base de dados de caracterização de entidades públicas e dos respetivos recursos humanos, com vista a habilitar os órgãos de governo próprios com a informação indispensável para definição das políticas de organização do Estado e da gestão dos respetivos recursos humanos.

([507]) Nos termos do artigo 130.º-A do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, as UGP devem até 30 de março de cada ano remeter à DGTF informação sobre, designadamente, o programa de avaliações e a situação registral e matricial dos imóveis bem como os planos de ocupação de espaço e de conservação e reabilitação dos imóveis.

([508]) Orientação Técnica n.º 01/DGTF/2013, de 2 de janeiro, disponível no portal da DGTF e remetida às UGP em 9 de janeiro de 2013, por correio eletrónico.

([509]) Situação verificada através do exame da informação recolhida sobre a correção das deficiências que motivaram as recomendações formuladas nos Relatórios de Auditoria da 2.ª Secção n.º 38/2010 e n.º 34/2011 — Execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado — disponíveis em www.tcontas.pt.

([510]) Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 julho e alterada pelos Decretos-Leis n.º 246/2012, de 13 de novembro, n.º 29/2013, de 21 de fevereiro, n.º 60/2013, de 9 de maio e n.º 119/2013, de 21 de agosto.

([511]) Vide Relatórios de Auditoria da 2.ª Secção n.º 38/2010 e n.º 34/2011 disponíveis em www.tcontas.pt.

([512]) Nos termos do Ponto II B) n.º 7.1 do PGPI as UGP funcionam junto das secretarias-gerais de cada ministério ou dos serviços que, nos termos das respetivas leis orgânicas, disponham de competências sobre a gestão patrimonial.

([513]) Vide Relatório de Auditoria n.º 38/2010 da 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

([514]) Nos termos do n.º 4 do ponto I do Anexo à Portaria n.º 95/2009, de 29 de janeiro, a prestação de informação é da exclusiva responsabilidade dos serviços utilizadores ou proprietários dos imóveis.

([515]) Vide Relatório de Auditoria n.º 34/2011 da 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

([516]) Por exemplo, nos termos do Decreto-Lei n.º 24/2009, de 21 de janeiro e da Portaria n.º 203/2009 de 24 de março, relativos à criação do FRCP, bem como da Portaria n.º 278/2012, de 14 de setembro, que regulamenta a implementação do princípio da onerosidade.

([517]) A Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa do MDN e a Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos do MAI.

([518]) Vide ponto II B), n.º 7.2, da RCM n.º 162/2008, de 24 de outubro.

([519]) Em 2012 apenas foi realizada uma reunião em 11 de janeiro.

([520]) O Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC) foi aprovado em reunião do Conselho de Ministros, de 20 de julho de 2011, e visou os objetivos de redução permanente de despesa e de implementação de modelos mais eficientes para o funcionamento da administração central.

([521]) O CCGP é composto pelo responsável da DGTF, que preside, e pelos secretários-gerais de cada ministério ou dos dirigentes máximos dos serviços com competências sobre a gestão patrimonial, em representação de cada unidade de gestão patrimonial, bem como de um representante do Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico, IP – nos termos do artigo 2.º do Regulamento do CCGP aprovado pela Portaria n.º 34-A/2009, de 15 de janeiro.

([522]) Nos termos do preâmbulo do Programa de Inventariação aprovado pela Portaria n.º 95/2009, de 29 de janeiro.

([523]) Ponto I B) n.º 1.2 alínea *b*) da RCM n.º 162/2008.

([524]) Aprovado através da Portaria n.º 95/2009.

([525]) Vide página 10 do Relatório do PGPI de 2012.

([526]) Numa amostra aleatória de 125 registos, constituída para verificar o grau de completude dos campos proprietário, ocupante, área, valor patrimonial, registo predial e inscrição matricial, verificou-se que continuam a existir registos com áreas de 1 m^2 e valores de € 1, dois tipos de erros que já anteriormente tinham sido objeto de referência pelo Tribunal.

([527]) Situações em que não existe registo do proprietário do imóvel, de imóveis indicados como sendo propriedade de particulares ou autarquias locais mas sem indicação da entidade ocupante e de um prédio urbano no centro de Lisboa sem referências a proprietário, ocupante, área ou registos.

([528]) Dos 63 imóveis objeto de alienação em 2012, da responsabilidade da DGTF, 49 permaneciam ativos no sistema em outubro de 2013.

([529]) Vide ponto II B), n.º 2, da RCM n.º 162/2008.

([530]) Com a publicação da Lei Orgânica do Ministério da Justiça (Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro) operou-se a extinção do ITIJ tendo as respetivas competências sido transferidas para o Instituto de Gestão e Infraestruturas da Justiça (IGFEJ) — artigo 24.º, n.º 2, alínea *b*) e n.º 3 alínea *d*) do Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro.

([531]) Aprovado pelo Decreto-lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.

([532]) Nos termos da Portaria n.º 278/2012, de 14 de setembro.

([533]) Nos termos do artigo 3.º da Portaria 278/2012 de 14 de setembro.

([534]) Vide a página 29 do Relatório do PGPI relativo a 2012 — Quadro 10.

([535]) O Governo apresentou à Assembleia da República, em 17 de março de 2009, a proposta de lei n.º 256/X — Regime Geral dos Bens do Domínio Público, que não chegou a ser aprovada tendo a correspondente autorização legislativa caducado em 14 de outubro de 2009.

([536]) Vide a página 225 do Relatório da CGE de 2011.

([537]) Nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

([538]) Nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 280/2007 compete à DGTF a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado.

([539]) Vide página 224 do Parecer sobre a CGE de 2010.

([540]) Os valores inscritos na CGE são os registados no SGR e no SIGO.

([541]) Nos termos do artigo 4.º da Lei do OE para 2011, o produto da alienação e da oneração do património do Estado pode, até 100%, ser destinado a fins específicos nos Ministérios da Defesa Nacional (para reforço do capital do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas e regularização dos pagamentos efetuados ao abrigo da Lei n.º 9/2002, de 11 de fevereiro, da Lei n.º 21/2004, de 5 de junho, e da Lei n.º 3/2009, de 13 de janeiro), da Justiça, da Saúde, da Economia e da Administração Interna.

([542]) Nestes termos e a título exemplificativo, parte do produto da alienação de imóveis do Estado pode reverter para os serviços ou fundos autónomos aos quais esses imóveis estejam afetos.

([543]) Após terem sido transferidos € 3.682.655,00 para a Secretaria-Geral do MNE, pela alienação de um imóvel do Estado.

([544]) Nos termos da alínea *a*) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 24/2009, de 21 de janeiro, o FRCP tem direito a receber até 50 % das receitas resultantes da alienação de bens imóveis do Estado.

([545]) Verificaram-se atrasos significativos no registo da execução orçamental relativa ao ano de 2010, situação que já não ocorreu nos anos seguintes.

([546]) Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto e Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de julho.

([547]) Recomendação 40 — PCGE/2010.

([548]) Recomendação 43 — PCGE/2011.

([549]) De acordo com as notas explicativas ao classificador económico — vide Anexo III do Classificador económico das receitas e despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002 de 14 de fevereiro.

([550]) O Município de Lisboa reconheceu que os referidos terrenos integram o domínio público aeroportuário.

([551]) Nos termos do artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

([552]) Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

([553]) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.

([554]) Exceto os relativos à segurança social que dispõe de uma tesouraria única, nos termos do n.º 5 do artigo 1.º do RTE.

([555]) Nos termos do artigo 1.º do RTE.

([556]) Nos termos do artigo 2.º do RTE.

([557]) Volume I — III. Situação Financeira das Administrações Públicas — III.3. Tesouraria do Estado.

([558]) Volume I — Quadro 84.

([559]) Os quais, nos termos do n.º 2 do artigo 40.º do RTE, estão sujeitos às normas contabilísticas das operações de tesouraria aprovadas pela Portaria n.º 994/99, de 5 de novembro.

([560]) Nos termos do n.º 1 do artigo 75.º da LEO.

([561]) Nos termos do n.º 6 do artigo 75.º da LEO a apresentação desses mapas apenas será obrigatória quando todos os SI e SFA tiverem adotado o POCP.

([562]) Nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de julho, a gestão da tesouraria do Estado é exercida desde 1 de setembro de 2007 pelo IGCP que sucedeu à DGTF nas atribuições relativas a essa gestão, bem como nos contratos vigentes e em todos os procedimentos pendentes relativos a tais atribuições.

([563]) Vide CGE de 2010 a 2012 — Volume I — Mapas Contabilísticos Gerais — Fluxos Financeiros — Mapa XXXIII.

([564]) Nos termos do n.º 5 do artigo 2.º da LEO as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) consideram-se integradas no setor público administrativo, como SFA.

([565]) Vide CGE de 2010 a 2012 — Volume II — Tomo 1 — Elementos informativos diversos — Balanço da Tesouraria em 31 de dezembro de 2010 (Mapa n.º 23), de 2011 (Mapa n.º 23) e de 2012 (Mapa n.º 47).

([566]) De 29/06/2011 a 31/12/2012 foram depositados na conta desse Fundo € 9.650 M tendo sido utilizados € 6.150 M em 29/06/2012 para operações de capitalização do BCP (€ 3.000 M), BPI (€ 1.500 M) e CGD (€ 1.650 M).

([567]) 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.

([568]) Nos termos do artigo 30.º, n.º 1, alínea *c*), do RTE.

([569]) Nos termos do artigo 32.º, n.º 1, alínea *b*), do RTE.

([570]) Nos termos do artigo 30.º, n.º 1, alínea *e*), do RTE.

([571]) Parte I, n.º 2.4, das normas contabilísticas das operações de tesouraria.

([572]) Vide ponto 10.2.

([573]) Recomendações 44 a 47 — PCGE/2011.

([574]) Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho, que aprova o Regime da Tesouraria do Estado, artigo 89.º da LOE e artigo 16.º do DLEO, ambos para 2012, artigo 115.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que aprova o regime jurídico das Instituições do Ensino Superior e n.º 5 do artigo 2.º da LEO.

([575]) Os SI e os SFA (com EPR) integram o setor público administrativo. As EP integram o setor empresarial do Estado.

([576]) Nos termos do n.º 1 do artigo 16.º do DLEO para 2012 esse registo compreende o "*saldo no final do mês dos depósitos e aplicações financeiras junto do IGCP, e das instituições bancárias, e respetivas receitas próprias arrecadadas, bem como das disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respetivos rendimentos auferidos". Os SI ficaram sujeitos a esta obrigação com as* alterações, de 3 de maio de 2012, à Circular da DGO n.º 1370, no *"âmbito do cumprimento de recomendações do Tribunal de Contas no sentido de serem desenvolvidos procedimentos regulares de controlo e de avaliação do cumprimento do regime da unidade de tesouraria em relação aos Serviços Integrados"*.

([577]) Nos termos do n.º 2 do artigo 16.º do DLEO.

([578]) Recomendação 5 – PCGE/2011.

(579) Nos termos do n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro. Em 2013 foi aprovado o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao setor público empresarial.
(580) Em sede de contraditório ao ponto 10 foi recebida resposta da Ministra de Estado e das Finanças em parte com sustento nos comentários da DGTF. Foram ainda recebidas respostas da DGO com comentários e do IGCP, o qual informou nada ter a mencionar. Por terem sido instadas a pronunciar-se sobre divergências detetadas entre a informação reportada sobre a UTE ao MF e a registada nas respetivas contas foram recebidas respostas da Autoridade Nacional de Comunicações, da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, da Rádio Televisão de Portugal, da Águas de Portugal e do Hospital de Santarém.
(581) Relativos a 285 Serviços Integrados, 251 Serviços e Fundos Autónomos e 60 Empresas Públicas (58 participadas direta e 2 participadas indiretamente pelo Estado).
(582) Por exemplo, a REFER entregou € 197 m de rendimentos auferidos antes de 2012.
(583) A informação disponível em 2012 sobre os saldos médios confirma a manutenção de disponibilidades relevantes fora do Tesouro.
(584) Como referido, a DGTF continua sem dispor de informação sobre o universo das EP participadas indiretamente pelo Estado, desconhecendo as respetivas disponibilidades fora do Tesouro.
(585) Limite de materialidade que abrange mais de 70% das disponibilidades reportadas pelos 285 SI fora do Tesouro.
(586) Do total de 311 SI, 26 não registaram informação sobre a UTE e a maioria não observou o prazo definido pela DGO para registar a informação nos respetivos "serviços on-line" (até ao dia 15 do mês seguinte).
(587) Fonte: Conta de Gerência de 2012.
(588) Nos termos do n.º 5 do artigo 2.º da LEO.
(589) Aos SFA com a natureza de instituições do ensino superior (IES) é aplicável a UTE nos termos do artigo 115.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (Regime Jurídico das IES).
(590) Limite de materialidade que abrange mais de 90% das disponibilidades reportadas pelos 139 SFA fora do Tesouro.
(591) Do total de 154 SFA (sem EPR e IES), 15 não registaram informação sobre a UTE.
(592) Como acontecimento relevante ulterior refere-se que a Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, aprovou a lei-quadro das entidades reguladoras (também aplicável à ANACOM, naturalmente) que, nos termos do n.º 3 do artigo 38.º, mantém essas entidades sujeitas à UTE — *"às entidades reguladoras é aplicável o regime da Tesouraria do Estado e, em particular, o princípio e as regras da unidade de tesouraria"*.
(593) Em contraditório, a ANACOM não se pronuncia sobre as divergências detetadas.
(594) Nos termos do artigo 2.º do RTE.
(595) Em 2012, 22 empresas públicas integraram o setor público administrativo como SFA, nos termos da LEO.
(596) Limite de materialidade que abrange mais de 90% das disponibilidades reportadas pelas 22 EPR fora do Tesouro.
(597) Os rendimentos entregues ao Estado pela REFER em 2012 (€ 197 m) foram auferidos em anos anteriores.
(598) A Costa Polis, SA, não entregou o relatório e contas de 2012.
(599) Nos termos do n.º 3 e do n.º 5 do artigo 115.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (Regime Jurídico das IES).
(600) Com exceção da AdP (participada da Parpública) e da ANAM (participada da ANA - Aeroportos de Portugal, SA).
(601) Limite de materialidade que abrange mais de 90% das disponibilidades reportadas pelas 60 EPR fora do Tesouro.
(602) A Parpública informou o Tribunal de Contas que, em 30 de abril de 2013, procedeu à transferência para o Tesouro *"(...) dos juros líquidos de aplicações auferidos em 2012 fora do IGCP no valor global de 2.115.424,49 euros"*.
(603) Nos termos do n.º 2 do artigo 89.º da LOE e do n.º 5 do artigo 16.º do DLEO, ambos para 2012.
(604) Exceto no que se refere às disponibilidades e rendimentos das EP participadas indiretamente pelo Estado porque, como referido, não registaram essa informação no SIRIEF.
(605) Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.
(606) Relatórios de Auditoria n.º 34/2010 e n.º 15/2013, disponíveis em www.tcontas.pt.
(607) Dos rendimentos auferidos em 2009 por EPE (€ 3,1 M), ainda só foram entregues 5,4% (€ 171 m). Dos rendimentos auferidos em 2011 por EP (€ 58,5 M), foram entregues 6% (€ 3,5 M).
(608) Vide Relatório de Auditoria n.º 15/2013 — 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

PARTE C

A conta da Segurança Social

11 — Enquadramento, limitações e condicionantes

11.1 — Enquadramento

O SSS tem como objetivos prioritários garantir a concretização do direito à Segurança Social (SS) (consagrado na regra de que todos têm direito à SS ([1]), promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da equidade e, ainda, promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão ([2]).

Nesta perspetiva, de forma a assegurar o seu cumprimento, não só na prevenção dos riscos sociais, mas também quanto a remediar e reparar as suas consequências, o SSS está subordinado a um conjunto de princípios gerais: universalidade, igualdade, solidariedade, equidade social, diferenciação positiva, subsidiariedade, inserção social, coesão intergeracional, primado da responsabilidade pública, complementaridade, unidade, descentralização, participação, eficácia, tutela dos direitos adquiridos e em formação, garantia judiciária e informação ([3]). Estes princípios enformam a atribuição de pensões, com o objetivo de compensar a perda de remunerações de trabalho pela ocorrência das eventualidades invalidez e velhice, as políticas de emprego ([4]), de formação profissional e, ainda, a coordenação das políticas de família, de integração das pessoas com deficiência e o combate à pobreza e promoção da inclusão social.

Fazem parte do Orçamento da Segurança Social (OSS) e da Conta da Segurança Social (CSS) as entidades do Continente ([5]) e das Regiões Autónomas dos Açores ([6]) e da Madeira ([7]).

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) ([8]) e no CERDP.

Ao IGFSS compete elaborar o OSS, assegurar, coordenar e controlar a sua execução ([9]), e elaborar a CSS ([10]), a qual está sujeita aos princípios de consolidação constantes da Orientação n.º 1/2010 ([11]), aprovada pela Portaria n.º 474/2010, de 1 de julho.

A elaboração do presente Parecer assenta na análise da CSS, publicada na CGE, na consulta à documentação que integra as contas de gerência apresentadas pelas entidades, incluídas no perímetro, ao Tribunal, na consulta ao Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), ao qual o Tribunal tem acesso *online*, nos dossiers de consolidação disponibilizados pelo IGFSS e pela Região Autónoma dos Açores e ainda num conjunto de verificações realizadas nos serviços e em informação adicional solicitada ao IGFSS e a outras entidades que integram o perímetro de consolidação e, também, a entidades que, não integrando o perímetro de consolidação, recebem verbas do OSS.

Continuam por publicar os diplomas legais que visam a estruturação das despesas da segurança social por classificação orgânica, em desrespeito pelo preceituado no n.º 3 do artigo 27.º da LEO ([12]), e a regulamentação, enquadramento e funcionamento da tesouraria única da segurança social ([13]), factos que têm sido objeto de sucessivas recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores ([14]).

Continuam também a existir discrepâncias entre a LEO, a LBSS e o decreto-lei que regula o financiamento da segurança social, de que se aponta, a título de exemplo, a matéria referente ao financiamento do sistema previdencial-capitalização, aspeto que tem sido alvo de recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores ([15]).

Em 2012, continua a verificar-se a ausência de nomeação do fiscal único no IGFSS, no IGFCSS, no ISS e no II, pelo que se considera o sistema de controlo interno instituído deficiente, aspeto que tem conduzido o Tribunal a formular recomendações em sucessivos Pareceres ([16]). Em 2013, foram nomeados os fiscais únicos para todos os institutos, com exceção do II.

11.2 — Limitações e condicionantes

Salientam-se como limitações e condicionantes:

♦ Ao nível do Sistema de Informação Financeira (SIF):

◊ Não integração de todas as entidades incluídas no perímetro de consolidação;
◊ Ausência de descritivos na maioria das operações registadas, o que dificulta e impede a compreensão dos movimentos;
◊ Impossibilidade de consulta das contas do razão de contribuintes, que, devido ao elevado volume de registos, torna o sistema pesado e não permite a sua visualização, ainda que utilizados períodos temporais relativamente curtos, conforme foi aconselhado pelo II;

◊ Inexistência de mapas orçamentais consolidados das receitas e das despesas por classificação económica de cada componente do sistema previdencial e de cada subsistema do sistema de proteção social de cidadania com imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do sistema.

♦ Ao nível da disponibilização da informação:

◊ Em relação a alguns processos, a morosidade na entrega de uns e a ausência de entrega de outros por parte das secções de processo executivo e dos centros distritais de Lisboa e do Porto, condicionou um estudo mais aprofundado das reclamações e dos acordos prestacionais;
◊ A sua morosidade dificultou o estudo de alguns processos de atribuição de pensões no ano de 2012 e o acompanhamento das situações irregulares detetadas no âmbito do PCGE/2011;
◊ Não foi enviado o Relatório Analítico sobre a CSS de 2012, facto que limita a análise da conta, uma vez que a informação incluída no Relatório da CGE de 2012 (Volume I) sobre a conta da segurança social é bastante exígua ([17]).

12 — Orçamento e Conta da Segurança Social

O Orçamento e a Conta da Segurança Social são constituídos pelos mapas a que se referem, respetivamente, os artigos 32.º e 75.º da LEO, pelos elementos informativos referidos no artigo 76.º da LEO, pelo mapa de fluxos de caixa consolidado e pelo Anexo às demonstrações financeiras consolidadas.

Todas as entidades que integram o perímetro de consolidação utilizaram, em 2012, o SIF, com exceção do IGFCSS e do FEFSS, situação sobre o qual o Tribunal se tem reiteradamente pronunciado ([18]) o que impediu a obtenção de informação orçamental e patrimonial consolidada diretamente da aplicação informática, exigindo intervenções manuais.

No que respeita à consolidação orçamental, para além das limitações decorrentes da não integração das referidas entidades, a aplicação informática continua a não se encontrar parametrizada para proceder à imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do SSS aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania e à componente de repartição do sistema previdencial, à eliminação das transferências internas entre subsistemas e componentes, à eliminação de receitas e despesas recíprocas, com exceção das transferências correntes e de capital, e à contabilização do saldo orçamental inicial. Assim, a produção de mapas orçamentais consolidados carece de intervenção manual ([19])/([20]).

A consolidação da CSS tem por base o método de agregação simples ([21]), conforme definido na alínea *a*) do ponto 6.5 da Orientação n.º 1/2010, publicada com a Portaria n.º 474/2010, 2.ª série, de 1 de julho.

De acordo com o mencionado no Anexo, os critérios de valorimetria aplicados pelas entidades integrantes do perímetro são os constantes do POCISSSS, com exceção dos ativos do FEFSS ([22]) e a constituição de provisões para cobrança duvidosa do FGS ([23]), por se considerar que dão uma imagem mais adequada das demonstrações financeiras.

12.1 — Orçamento da Segurança Social

O OSS para 2012 foi aprovado através da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, alterado pelas Leis n.º 20/2012, de 14 de maio, e n.º 64/2012, de 20 de dezembro. As normas de execução orçamental constam do Decreto-Lei n.º 32-A/2012, de 13 de fevereiro. O OSS foi, ao longo do ano, objeto de sucessivas alterações, cuja publicação ([24]) ocorreu quase sempre depois dos prazos fixados pelo artigo 52.º da LEO ([25]). O IGFSS, no âmbito dos trabalhos respeitantes à elaboração dos relatórios de acompanhamento da execução do OSS de 2012 ([26]), veio alegar motivos de escassez de recursos, sobrecarga de trabalho e ocorrência de alterações de competências de alguns departamentos internos, como motivos relevantes para o não cumprimento daqueles prazos. De salientar, porém, que nesta matéria, a prática do IGFSS tem sido recorrente ao longo dos vários exercícios orçamentais, o que levou já o Tribunal a formular a pertinente recomendação ([27]).

12.1.1 — Principais medidas legislativas com impacto na execução orçamental

Na senda das políticas adotadas desde 2010, o OE/2012 veio manter e reforçar as medidas direcionadas para a contenção da despesa pública ([28]), sendo de destacar, no essencial:

♦ As que se referem à contenção das remunerações dos trabalhadores da administração pública, alargadas a entidades cuja atividade depende no todo ou maioritariamente de recursos públicos, independentemente da sua natureza jurídica, (empresas públicas, fundações, associações e outras entidades cujo funcionamento se rege pelo direito privado, mas cujo financiamento é maioritariamente público) ([29]). Destas medidas, merecem destaque, por afetarem diretamente a execução do OSS, a redução progressiva dos salários, a suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, o congelamento das progressões e promoções, o congelamento nas admissões, a redução do número de contratados, a redução das despesas com ajudas de custo, horas extraordinárias, trabalho noturno e subsídio de refeição, a proibição de revalorizações remuneratórias e a proibição de acumulação de salários e pensões.

♦ As que se referem à redução da despesa com prestações sociais, designadamente, a suspensão da regra de indexação das pensões ([30]); a racionalização da despesa com prestações sociais, através da revisão dos correspondestes regimes jurídicos ([31]); o reforço da aplicação da condição de recursos, tornando mais exigentes as condições de acesso às prestações do sistema não contributivo; as alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego ([32]), o congelamento do IAS; a redução/suspensão do 13.º e 14.º mês no pagamento de pensões ([33]) e a suspensão, durante a vigência do PAEF, das normas do regime de flexibilização que regulam a matéria relativa à antecipação da idade de acesso à pensão de velhice ([34]).

♦ As que afetam a receita do OSS, as quais têm a ver com a entrada em vigor do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, adiante designado por código contributivo, cuja centralidade respeita ao alargamento das bases de incidência da receita contributiva, ao mesmo tempo que se impõe uma redução do esforço do OE destinado ao financiamento do OSS, o qual se destina a fazer face às despesas do regime não contributivo e bem assim às do regime contributivo que também têm suporte no OE ([35]).

12.1.2 — Orçamento inicial, alterações orçamentais e orçamento final

No quadro seguinte evidencia-se o Orçamento inicial e o corrigido através de várias alterações orçamentais, da receita e da despesa, vertidas nos Mapas X e XII, de acordo com a sua natureza — *"Créditos Especiais"*, *"Reforços"* e *"Anulações"* conforme se indica:

QUADRO 1

Alterações orçamentais

(em milhões de euros)

	Receita		Despesa	
	Parcial	Total	Parcial	Total
Orçamento Inicial		**37.341,8(1)**		**37.093,9**
Alterações orçamentais				
Créditos especiais	1.286,2		578,1	
Reforços	7.227,1		11.852,8	
Anulações	-3.745,3	4.768,1	-8.832,8	3.598,1
Orçamento corrigido		**42.109,8**		**40.692,1**

(1) Inclui € 679 M de saldo de anos anteriores.

Fonte: LOE n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e Declaração n.º 58, publicada em 8 de março de 2013.

No orçamento inicial, a previsão da despesa situava-se 0,7 % abaixo da previsão da receita (1,2 % em 2011), apontando para um saldo orçamental de € 247,8 M (€ 454,1 M em 2011). No entanto, as alterações orçamentais introduzidas ao longo do exercício traduziram-se num reforço da receita na ordem dos 12,8 % (0,4 % em 2011) e da despesa de 9,7 % (em 2011 a despesa foi reduzida em 0,1 %), situando-se esta última 3,5 % abaixo da previsão da receita (1,7 % em 2011), aumentando a previsão do saldo orçamental para cerca de € 1.417,8 M (€ 649,4 M em 2011).

A alteração orçamental aprovada pelo então Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social em 28 de dezembro de 2012, no seguimento da proposta do Vice-Presidente do Conselho Diretivo do IGFSS, de 28 de dezembro de 2012, visou *"[...] ajustar as dotações de despesa nas rubricas em que aquelas se revelam insuficientes"* e a *"[...] imputação das despesas de administração e outras despesas comuns do Sistema Segurança Social pelos Subsistemas/Sistemas [...]"*.

No que respeita ao segundo objetivo da alteração orçamental, o Tribunal, em anteriores Pareceres, a este propósito já teceu os comentários e recomendações pertinentes[36], tendo reiterado a recomendação do PCGE/2011 ([37]).

A última alteração orçamental foi aprovada pelo então Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social, em 25 de fevereiro de 2013, na sequência de proposta do Vice-Presidente do Conselho Diretivo do IGFSS, de 21 de fevereiro de 2013, visou a *"Transferência do saldo — excedentes do OE do Sistema de Proteção Social de Cidadania para o Sistema Previdencial — Repartição [...]"*.

Relativamente ao objetivo da alteração orçamental que visa dar cobertura legal às transferências dos saldos de execução orçamental dos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania cujo financiamento é proveniente do OE, para a componente repartição do sistema previdencial, que posteriormente será transferido para capitalização, o Tribunal também já se pronunciou em anteriores Pareceres ([38]), tendo reiterado a recomendação no PCGE/2011 ([39]).

12.2 — Conta da Segurança Social

A Conta da Segurança Social publicada na CGE integrou o relatório, os mapas e os elementos informativos referidos no artigo 32.º, conjugado com os artigos 74.º, 75.º e 76.º da LEO e o Anexo às demonstrações financeiras consolidadas.

12.2.1 — Consolidação de contas

A consolidação orçamental compreende operações automáticas e operações manuais. As operações automáticas eliminam as transferências inter-instituições registadas nas classificações económicas de receitas correntes e de capital do setor institucional "Segurança Social" das instituições integradas na aplicação SIF. As operações manuais englobam um conjunto de operações com vista a completar a execução com os dados relativos às entidades que ainda não estão incluídas no SIF; evidenciar as transferências entre sistemas e subsistemas; eliminar operações inter-instituições com classificações económicas diferentes das transferências correntes e de capital do setor institucional "Segurança Social"; e imputar as despesas de administração às componentes do sistema previdencial e aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania.

Desde a entrada em vigor da Portaria n.º 474/2010, de 1 de julho, Orientação n.º 1/2010 — Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do setor público administrativo, as contribuições para a segurança social a cargo das entidades empregadoras que integram o perímetro de consolidação têm sido objeto de eliminação na CSS. A DGO, através da Circular n.º 1369, Série A, homologada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 18 de novembro de 2011, divulgou instruções destinadas aos SFA da administração central que apliquem o POCP ou o POC-Educação que apontam para um entendimento diferente, ou seja, para a não eliminação das operações internas no perímetro de consolidação das operações relacionadas com o pagamento de impostos e entrega de descontos e contribuições, incluindo a parcela a cargo da entidade patronal.

O Tribunal de Contas, no PCGE/2011, em prol da harmonização dos processos de consolidação das contas públicas, formulou uma recomendação (58-PCGE/2011) ao Ministro de Estado e das Finanças no sentido de providenciar pela clarificação da Orientação Técnica n.º 1/2010 relativamente à eliminação de operações internas a efetuar nos processos de consolidação das entidades que integram o setor público administrativo e seus diferentes subsetores.

A Comissão de Normalização Contabilística (CNC) pronunciou-se sobre a matéria e entende ([40]) que *"Ficarão [...] excluídas de eliminação, no processo de consolidação na ótica da contabilidade pública, as operações que representem o cumprimento de obrigações tributárias ou contributivas"*. A DGO contactou o IGFSS, em julho de 2013, manifestando disponibilidade para reunir com aquele Instituto no sentido de detalhar algum dos aspetos do parecer da CNC. Todavia, em finais de outubro de 2013 ainda não tinha obtido resposta.

Em sede de contraditório, o IGFSS informa que dará sequência ao entendimento da CNC.

Dos testes realizados à agregação da informação constante dos mapas de execução orçamental, do balanço e da demonstração de resultados incluídos nas contas de gerência das instituições e considerados os verbetes ([41]) e os diários de consolidação de saldos ([42]), incluídos no dossiê de consolidação disponibilizado ao Tribunal pelo IGFSS, e os resultados através do método de consolidação manual (linha a linha), utilizado pelo IGFSS, não se verificaram divergências, sendo este o resultado relevado na CSS publicada na CGE. No entanto, os resultados obtidos através do método automático (módulo de consolidação EC-CS — Consolidação financeira do SIF) apresentam diferenças relativamente ao método manual, justificando o IGFSS que tais diferenças se devem a vários constrangimentos, designadamente:

- ♦ Na transposição dos saldos consolidados dos anos anteriores;
- ♦ No apuramento dos movimentos de consolidação das contas mistas *268 — "Devedores e credores diversos"*;
- ♦ No apuramento dos movimentos de consolidação da conta *88 — "Resultado líquido do exercício"*.

Por outro lado, continua a não ser ainda possível retirar do referido módulo de consolidação (EC-CS) o *"Mapa consolidado do ativo bruto"*, o *"Mapa consolidado de amortizações e provisões"* e o *"Mapa Diário-Razão-Balancete Corrigido"*.

Na contabilização do desvio para nivelar o saldo refletido na conta de prestações sociais a repor refletida no SIF e o valor constante na conta corrente dos beneficiários (SICC) foi utilizada a conta *697 — "Correções de exercícios anteriores"* em vez da conta *592- "Resultados transitados"* para uma parcela (€ 0,8 M) do valor total que integrou aquele procedimento relativo ao Instituto de Desenvolvimento Social dos Açores, IPRA. Este registo não foi corrigido em sede de consolidação resultando numa falha de informação divulgada na nota 6 do anexo às DF consolidadas no que respeita ao valor da *"Redução da dívida em SIF"* que em vez de € 0,6 M deveria ser € 1,3 M.

12.2.2 — Execução orçamental

12.2.2.1 — Execução orçamental global

Em 2012, a receita total arrecadada ascendeu a € 37.248,6 M (incluindo € 2.095,3 M provenientes de saldos de gerências anteriores), 88,5 % do previsto no OSS corrigido final e mais 23,8 % (€ 7.165,7 M) que em 2011. A despesa total atingiu € 36.341,1 M, 89,3 % do previsto e mais 23,8 % (€ 6.984,2 M) que no período homólogo anterior. Desta execução orçamental resultou um saldo de € 907,5 M, superior em 25,0 % ao obtido em 2011, fazendo diminuir em 54,8 % o saldo final acumulado (de € 2.166,4 M para € 978,5 M).

Em termos efetivos (isto é, excluindo ativos e passivos financeiros e saldos transitados de gerências anteriores), a receita e a despesa sofreram aumentos na ordem dos 2,8 %, (receita: mais € 649,7 M; despesa: mais € 657,6 M), colocando o saldo de execução efetiva em € 431,5 M (menos 1,8 % que em 2011), mantendo-se a tendência de depreciação deste saldo[43]. As taxas de execução efetiva face ao OSS corrigido final situaram-se próximo dos 100 % (99,1 % na receita e 97,6 % na despesa).

A receita efetiva arrecadada (€ 24.192,2 M) representou 64,9 % da receita global. A evolução da receita efetiva face ao período homólogo anterior está sustentada num reforço das transferências da administração central do Estado e das receitas fiscais consignadas à SS, no efeito do alargamento das bases contributivas e na integração dos trabalhadores da banca no RGSS. Em sentido contrário, merece referência a contração

do tecido económico que veio influenciar negativamente a arrecadação da receita contributiva, minimizando assim os efeitos expansionistas dos vetores anteriormente referidos.

A despesa efetiva paga (€ 23.760,8 M) correspondeu a 65,4 % da despesa total. O comportamento da despesa efetiva resulta do efeito conjugado da situação económica do país ([44]) com as medidas de contenção da despesa pública (contra cíclicas), efeito visível sobretudo na evolução das transferências correntes (mais 1,0 %), que representaram 93,1 % da despesa efetiva, agrupamento onde se encontram contabilizadas as transferências para as famílias relativas às prestações sociais.

12.2.2.2 — Receita

Considerados os três grandes agregados de classificação económica da Receita — *"Correntes"*, de *"Capital"* e *"Outras"* —, todos exibiram acréscimos face a 2011 (mais 2,8 %; mais 101,1 % e mais 73,8 %, respetivamente) (Quadro 2).

QUADRO 2

Receitas por classificação económica

(em milhões e %)

Capítulo	Designação	OSS Corrigido Final	Execução 31-12-2012	Taxa de execução	Tvh	Peso no Total	Peso na receita efetiva
	Receitas Correntes	**24.072,9**	**23.914,0**	**99,3**	**2,8**	**64,2**	**98,8**
02	Impostos Indiretos	948,8	891,9	94,0	n.a	2,4	3,7
03	Contribuições para a Segurança Social	13.019,3	13.082,1	100,5	-4,8	35,1	54,1
04	Taxas, multas e outras penalidades	96,8	101,1	104,4	-8,5	0,3	0,4
05	Rendimentos da propriedade	407,7	411,7	101,0	-8,8	1,1	1,7
06	Transferências correntes	9.576,3	9.392,8	98,1	5,2	25,2	38,8
07	Venda de bens e serviços correntes	12,9	22,8	176,7	28,6	0,1	0,1
08	Outras receitas correntes	11,2	11,6	103,4	-9,7	0,0	0,0
	Receitas Capital	**15.629,2**	**10.970,3**	**70,2**	**101,1**	**29,5**	**n.a**
09	Venda de bens de investimento	20,0	2,6	13,2	-32,5	0,01	0,01
10	Transferências de capital	6,3	5,1	81,6	84,1	0,01	0,02
11	Ativos financeiros	15.602,3	10.961,0	70,3	101,2	29,4	n.a
12	Passivos financeiros	0,0	0,0	n.a	n.a	0,0	n.a
13	Outras receitas de capital	0,5	1,5	292,2	n.a	0,0	0,0
	Outras Receitas	**2.407,8**	**2.364,3**	**98,2**	**73,8**	**6,3**	**1,1**
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	312,4	269,0	86,1	0,4	0,7	1,1
16	Saldo do Ano Anterior	2.095,3	2.095,3	100,0	91,8	5,6	n.a
	Receita Total	**42.109,9**	**37.248,6**	**88,5**	**23,8**	**100,0**	**n.a**
	Receita Efetiva	**24.412,2**	**24.192,2**	**99,1**	**2,8**	**64,9**	**100,0**

Fonte: CSS/2011, CSS/2012 e Declaração n.º 58/2013, publicada no DR, 2.ª Série, de 08/03/2013.

No agrupamento das *"Receitas correntes"* (64,2 % do total), onde o valor arrecadado totalizou € 23.914,0 M (99,3 % do previsto), merece destaque, em razão da materialidade, o capítulo de *"Contribuições para a segurança social"* (35,1 % da receita total e 54,1 % da receita efetiva) que, tendo arrecadado € 13.082,1 M ([45]), (100,5 % da previsão anual corrigida), evidenciou um decréscimo de 4,8 % (menos € 664,2 M), face a igual período de 2011, consequência da forte contração do ciclo económico e bem assim da evolução estrutural do SSS. As receitas contributivas destinam-se a financiar as despesas da componente repartição do sistema previdencial, despesas que acomodam as prestações sociais diferidas (pensões) e as prestações sociais imediatas (subsídios de desemprego, subsídios de doença, subsídios de parentalidade, entre outros), e que tendem a apresentar uma evolução crescente, quer por via da evolução do ciclo económico quer por via da evolução demográfica da população ([46]).

Considerando a distribuição destas receitas por entidade cobradora, constata-se que é ao IGFSS que cabe a cobrança da sua parte mais relevante (€ 12.711,8 M, cerca de 97,1 %), cabendo às instituições das Regiões Autónomas a arrecadação de um pouco menos que 3 % (1,4 % à RAM e 1,5 % à RAA), e um valor residual (0,01 %) ao FESSPBC. Uma breve referência para as receitas arrecadadas a título de contribuição extraordinária de solidariedade, cuja responsabilidade de cobrança coube ao ISS e cujo peso no total da receita contributiva cobrada foi de 0,04 % ([47]). Da totalidade do valor arrecadado, 64,8 % encontrava-se, no final do período, em clarificação, motivo pelo qual é possível concluir que parte dos valores considerados, por classificação económica e por entidade cobradora, resultaram da aplicação de uma tabela de imputação.

QUADRO 3

Desagregação do Capítulo "Contribuições para a segurança social"

(em milhares de euros)

Entidades Cobradoras	Contribuição	Quotizações dos Trabalhadores	Regimes Especiais	Contribuição extraordinária de solidariedade	Total	Em Clarificação	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+(2)+(3)+(4)	(6)	(7)=(6)/(5)
IGFSS	7.984.631,5	4.721.986,6	5.150,0		12.711.768,1	8.270.796,6	65,1%
ISS				5.542,4	5.542,4	0,0	0,0%
ISSM	107.927,0	71.655,9	52,9		179.635,8	96.222,1	53,6%
IGFSSA	117.099,7	79.690,3	113,5		196.903,5	113.429,4	57,6%
FESSPBC			775,9		775,9	0,0	0,0%
Total	**8.209.658,2**	**4.873.332,8**	**6.092,3**	**5.542,4**	**13.094.625,7***	**8.480.448,0**	**64,8%**

* Inclui € 12,5 M de contribuições a cargo das entidades empregadoras do perímetro do OSS, alvo de consolidação em 2012.

Fonte: Mapa 7.2 Controlo Orçamental – Receita do POCISSSS retirado do SIF.

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 em 2010 e em 2011, consubstanciada na redução do montante registado em clarificação de 91,8 % (em 2009) para 47,5 % (em 2010) e 37,7 % (em 2011), em 2012 verificou-se um retrocesso (64,8 %), pelo que os valores constantes do quadro anterior devem ter-se sob reserva, dada a relevância material (quase 2/3) da receita cobrada cuja afetação por classificações económicas continua a ser efetuada mediante critérios de imputação. De sublinhar que o valor refletido nos mapas de execução orçamental (X e XII) proveniente de receita de contribuições afeta aos regimes especiais e complementares inclui valores de entidades empregadoras que não financiam qualquer daqueles regimes. Com efeito, a contabilização realizada através da tabela de imputação atribui à classificação económica *R.03.02.01 — "Regimes complementares e especiais"* cerca de 0,05 % de cada montante recebido de todos os contribuintes[49]. O valor efetivamente cobrado e proveniente das contribuições das entidades empregadoras que financiam estes regimes especiais é apurado pelo IGFSS no ano seguinte ao do seu recebimento e, de acordo com aquele apuramento, os valores foram superiores aos refletidos nos mapas orçamentais, em 23,6 % e 35,8 % em 2010 e 2011, respetivamente.

Em sede de contraditório, o IGFSS alega que *"Face ao imperativo legal e financeiro de refletir, mensal e anualmente, na execução orçamental a totalidade da receita arrecada, afigura-se incontornável manter ainda a tabela de imputação como solução de recurso, enquanto não for desenvolvida outra solução"*. Ora, a ausência das funcionalidades nas ferramentas informáticas não legitima o procedimento adotado, cujo resultado final não se conforma com as exigências decorrentes do classificador económico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 16 de fevereiro.

Ainda neste agrupamento, merece destaque o capítulo de *"transferências correntes"*, segunda maior parcela da receita efetiva (38,8 %), cuja execução permitiu arrecadar € 9.392,8 M, (mais 5,2 % que no ano anterior), valor que representa um grau de execução orçamental de 98,1 %. Nas *"transferências correntes"* ([50]) incluem-se, entre outras, as oriundas do MSSS para financiamento da LBSS, que totalizaram € 7.137,1 M (mais 8,1 % que em 2011), as provenientes da SCML, no valor de € 171,1 M (mais 4,6 % que em 2011) e as recebidas do Resto do Mundo — União Europeia, no valor de € 1.176,1 M, (mais 2,2 % que em 2011).

No agrupamento das *"receitas de capital"* (€ 10.970,3 M; 29,5 % da receita total arrecadada; 70,2 % do previsto; mais 101,1 % que em 2011), somente 0,02 %, constituiu receita efetiva do sistema: *"venda de bens de investimento"*, com uma taxa de execução de 13,2 % e um recuo de 32,5 % face ao período homólogo anterior (rubrica que acolhe a receita proveniente da venda de imóveis efetuada pelo IGFSS) e *"transferências de capital"* (onde se contabilizam as verbas provenientes do OE com uma taxa de execução de 81,6 % e um aumento de 84,1 %, face a 2011. Os *"ativos financeiros"*, que constituíram o grosso das receitas de capital (€ 10.961,0 M; 29,4 % da receita total), apresentaram um acréscimo, face a igual período homólogo, de 101,2 %, tendo atingido 70,3 % do previsto ([51]).

No agregado das *"outras receitas"*, as *"reposições não abatidas nos pagamentos"* (1,1 % da receita efetiva) aumentaram 0,4 %, tendo atingido 86,1 % do previsto. Já a componente não efetiva, montante integrado de *"saldos da gerência anterior"*, no montante de € 2.095,3 M (5,6 % da receita total), apresentou um aumento de 91,8 % face a 2011 e determinou o comportamento deste agregado, que sofreu, no seu conjunto, um acréscimo de 73,8 %, face a igual período homólogo.

A rubrica *"Reposições não abatidas nos pagamentos"* incorpora o montante de € 66,4 M relativo à devolução de saldos, apurados no ano de 2011, dos serviços que beneficiaram de verbas do OSS naquele ano, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro. Todavia, verificou-se que nenhum dos seis organismos que procedeu à devolução de saldos em 2012 ([52]) cumpriu o prazo estabelecido no n.º 10 do mesmo artigo ([53]) e ainda que três só entregaram as verbas no mês de dezembro de 2012 ([54]).

A DGERT procedeu, em 19 de setembro de 2012, à devolução de saldos respeitantes aos anos de 2010 (€ 231,1 m) e 2011 (€ 62,0 m), mas a receita não foi registada como *"Reposições não abatidas nos pagamentos"*, mas como contribuições, desconhecendo o IGFSS que o organismo tinha procedido àquela devolução ([55]). Verifica-se, assim, que também este organismo incumpriu o prazo legalmente estabelecido para a devolução dos saldos e que a receita relevada na CSS não foi registada em conta adequada.

Por outro lado, as entidades ([56]) que procedem à devolução de saldos continuam a utilizar a conta de *D.04 — "Transferências correntes"* para registar a saída do fluxo financeiro. Sobre esta matéria o Tribunal já se pronunciou no PCGE/2011, formulando a recomendação 64-PCGE/2011 ([57]).

Sobre a devolução de saldos, o INR, o IEFP, o IGFSE, a ACT e a IGMSSS, de uma forma geral, vêm alegar que procederam de acordo com a Circular da DGO, Série A n.º 1370. Esta circular refere no ponto 72 que se considera *"[...] autorizada a abertura de crédito especial correspondente à aplicação de despesa daqueles saldos na rubrica 04.06.00- Transferências correntes — segurança social, estando, contudo, condicionada à confirmação dos saldos de gerência anterior pela DGO [...]"*. Sobre esta matéria, sublinha-se que a devolução de saldos à segurança social não é uma aplicação em despesa, tal como não o é a devolução de saldos à Tesouraria do Estado. Os saldos que transitam para a gerência seguinte destinam-se a aplicar em despesa, o que não é o caso. Só assim, se explica o teor do n.º 10 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 32/2012 ao referir que *"[...] os saldos de anos anteriores que não transitem para 2012 devem obrigatoriamente ser entregues na Tesouraria do Estado ou no IGFSS, IP, até 15 dias úteis após a publicação do presente diploma"*.

Do Quadro 4 constam as receitas do SSS, agrupadas de acordo com a sua proveniência (cinco fontes de financiamento): *"Contribuintes"* ([58]) (54,1 % da receita efetiva); *"Administração Central"* ([59]) (37,0 % da receita efetiva); transferências oriundas da *"Santa Casa da Misericórdia de Lisboa"* referentes a jogos sociais (0,7 % da receita efetiva); transferências provenientes da *"União Europeia"*, que financiam o SSS através do FSE (4,9 % da receita efetiva) e a receita gerada pela *"Atividade da Segurança Social"*, resultante, em grande medida, da gestão corrente do próprio sistema, como sejam os juros, os dividendos, as rendas, as reposições e as taxas, multas e outras penalidades (3,4 % 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	**13.019,3**	**13.082,1**	**100,5**	**-4,8**	**35,1**	**54,1**
Contribuições e cotizações	13.019,3	13.082,1	100,5	-4,8	35,1	54,1
Sistema previdencial	13.011,6	13.076,0	100,5	-4,8	35,1	54,1
Regimes complementares e especiais	7,7	6,1	79,3	-11,5	0,0	0,0
Administração Central (a)	9.008,5	8.942,6	99,3	17,4	24,0	37,0
Transferências do MSSS para cumprimento da LBSS (b)	7.137,1	7.137,1	100,0	8,1	19,2	29,5
Transferências do MSSS - CPN - QCA e QREN	201,7	201,7	100,0	71,3	0,5	0,8
Transferências do M. Educação - Pré-escolar nas IPSS	155,2	158,3	102,0	7,6	0,4	0,7
Transferências do MSSS - Reg Subs Bancário	516,4	515,8	99,9	n.a	1,4	2,1
Transferências do MFAP - IVA Social (Lei 39-B/94, de 27/12)+ IVA (PES + ASECE)	948,8	891,9	94,0	24,7	2,4	3,7
Outras transferências	49,3	37,7	76,5	10,0	0,1	0,2

(em milhões de euros e %)

Origens de financiamento	OSS corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso na execução efetiva
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	**151,5**	**171,1**	**112,9**	**4,6**	**0,5**	**0,7**
Transferências relativas a jogos sociais	151,5	171,1	112,9	4,6	0,5	0,7
União Europeia	**1.371,3**	**1.176,1**	**85,8**	**2,2**	**3,2**	**4,9**
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	1.371,1	1.176,1	85,8	2,2	3,2	4,9
Outras transferências	0,2	0,0	8,7	-82,2	0,0	0,0
Atividade da Segurança Social	861,6	820,3	95,2	-5,1	2,2	3,4
Rendimentos de propriedade	407,7	411,7	101,0	-8,8	1,1	1,7
Juros	349,6	364,4	104,2	-6,1	1,0	1,5
Dividendos e participações nos lucros	54,4	44,5	81,7	-26,0	0,1	0,2
Rendas	3,7	2,9	76,8	-1,4	0,0	0,0
Outras receitas	453,8	408,6	90,0	-1,0	1,1	1,7
Reposições não abatidas nos pagamentos	312,4	269,0	86,1	0,4	0,7	1,1
Taxas, multas e outras penalidades	96,8	101,1	104,4	-8,5	0,3	0,4
Venda de bens e serviços (correntes e de capital)	32,9	25,5	77,4	17,5	0,1	0,1
Outras	11,7	13,1	111,8	2,0	0,0	0,1
Receita efetiva	**24.412,2**	**24.192,2**	**99,1**	**2,8**	**64,9**	**100,0**
Receita não efetiva	**17.697,7**	**13.056,3**	**73,8**	**99,6**	**35,1**	
Receita total	**42.109,9**	**37.248,6**	**88,5**	**23,8**	**100,0**	

(a) Inclui valores (€ 602 m de previsão e o valor de € 650,6 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).

(b) Inclui a transferência extraordinária do OE para compensação do défice da Segurança Social no montante de € 856,6 M.

Fonte: CSS2011, CSS2012 e Declaração n.º 58/2013, publicada no DR, 2.ª Série, de 08/03/2013.

O conjunto de transferências provenientes da *"administração central"* sofreu um crescimento na ordem dos 17,4 % (mais € 1.324,7 M), quando comparado com igual período anterior, passando para € 8.942,6 M. De entre estas, destaca-se o crescimento de 8,1 % (mais € 533,6 M, passando para € 7.137,1 M) das necessidades de financiamento no âmbito da LBSS que, em anteriores períodos, evidenciara uma tendência decrescente em consequência das medidas de consolidação orçamental implementadas, mas que no período de referência inverteu essa tendência, muito por conta do aumento das necessidades de financiamento do SSS diretamente relacionadas com a evolução do ciclo económico e da verba destinada ao financiamento do défice dos SSS. Já no que diz respeito ao financiamento da componente nacional de programas inscritos no âmbito do QREN e do QCA III ([60]), a tendência foi de crescimento face a igual período do ano anterior (71,3 %, mais € 84,0 M passando para os € 201,7 M).

As transferências recebidas da SCML, relativas a jogos sociais, que representaram 0,7 % da receita efetiva, apresentaram, no período de referência, uma execução orçamental 12,9 % acima do previsto para o ano e um crescimento na ordem dos 4,6 %, quando comparadas com o período homólogo anterior, tendo sido arrecadado o montante de € 171,1 M (mais € 7,5 M que no período homólogo).

A receita gerada pela *"atividade da Segurança Social"* resulta, da gestão corrente do setor, englobando, designadamente, os rendimentos da propriedade (juros, dividendos, participações nos lucros e rendas), as reposições, as taxas e multas e a venda de bens e serviços correntes e de capital e representou (€ 820,3 M), 3,4 % da receita efetiva, tendo apresentado um decréscimo em termos homólogos de 5,1 % (menos € 43,7 M).

12.2.2.3 — Despesa

Os grandes agregados da despesa por classificação económica (Quadro 5) apresentaram, no ano de 2012, crescimentos face a 2011, sendo as *"Despesas de capital"* as que mais se expandiram (mais 99,8 %), alavancadas pelos acréscimos verificados nas *"Aquisições de bens de capital"*, mais 14,3 %, e nos *"Ativos financeiros"* (€ 12.580,3 M; 34,6 % da despesa total; 99,0 % do agregado), mais 101,2 %.

QUADRO 5

Despesas por classificação económica

(em milhões e %)

Agrup.	Designação	OSS Corrigido Final	Execução 31-12-2012	Taxa de execução	Tvh	Peso no Total	Peso na despesa efetiva
	Despesas Correntes	**24.271,4**	**23.713,4**	**97,7**	**2,9**	**65,3**	**99,8**
01	Despesas com o pessoal	270,8	251,1	92,7	-16,8	0,7	1,1
02	Aquisição de bens e serviços	107,3	79,5	74,1	-18,5	0,2	0,3
03	Juros e outros encargos	6,3	2,2	35,0	-7,3	0,0	0,0
04	Transferências correntes (a)	22.269,1	22.118,4	99,3	1,0	60,9	93,1
05	Subsídios	1.603,9	1.250,5	78,0	70,6	3,4	5,3
06	Outras despesas correntes	14,0	11,6	83,3	32,2	0,0	0,0
	Despesas Capital	**16.420,7**	**12.627,7**	**76,9**	**99,8**	**34,7**	**n.a**
07	Aquisição de bens de capital	36,0	27,3	75,7	14,3	0,1	0,1
08	Transferências de capital	29,5	20,2	68,3	-51,9	0,1	0,1
09	Ativos financeiros	16.355,1	12.580,3	76,9	101,2	34,6	n.a
10	Passivos financeiros	0,0	0,0	n.a	n.a	0,0	n.a
	Despesa Total	**40.692,1**	**36.341,1**	**89,3**	**23,8**	**100,0**	**n.a**
	Despesa Efetiva	**24.336,9**	**23.760,8**	**97,6**	**2,8**	**65,4**	**100,0**

(a) No agrupamento "Transferências correntes" está incluído o valor de € 516,0 M relativo ao pagamento das pensões do regime substitutivo do sector bancário.

Fonte: CSS/2011 e CSS/2012 e Declaração n.º 58/2013, 2.ª Série, de 8 de março.

As *"Despesas correntes"* cresceram, quando comparadas com os valores de 2011 (2,9 %), para € 23.713,4 M, com as *"Transferências correntes"* (60,9 % da despesa total; taxa de execução orçamental de 99,3 %), a evoluírem de € 21.893,8 M, em 2011 para € 22.118,4 M, em 2012.

Com exceção das *"Transferências correntes"*, dos *"Subsídios"* e das *"Outras despesas correntes"*, (que sofreram aumentos entre períodos homólogos: 1,0 % para € 22.118,4 M, 70,6 %, para € 1.250,5 M e de 32,2 % para € 11,6 M, respetivamente), todas as demais rubricas de despesa

corrente (que, no seu conjunto, representaram apenas 1,4 % da despesa efetiva) exibiram taxas de variação homóloga negativas: *"Despesas com pessoal"*, menos 16,8 % ([61]), *"Aquisição de bens e serviços correntes"*, menos 18,5 %, *"Juros e outros encargos"*, menos 7,3 %.

Nas transferências correntes para as famílias estão refletidos cerca de € 19,6 M que ainda se encontram na posse da segurança social, uma vez que os valores registados como pagos e colocados à disposição dos beneficiários em 2012, por razões várias ([62]), 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*, mantendo-se nesta situação até que seja colocado de novo à disposição do beneficiário ou, caso contrário, ao fim de cinco anos, aquela conta seja regularizada por conta de um proveito extraordinário e de uma receita orçamental extraordinária. O procedimento em causa leva a que anualmente seja relevada uma despesa orçamental que de facto não ocorreu. Esta matéria tem vindo a ser acompanhada pelo Tribunal e deu lugar à formulação de recomendações ([63]) no sentido de se alterar o procedimento de contabilização, de modo a não sobrevalorizar a despesa orçamental com pagamentos que efetivamente não se concretizaram ([64]).

Regista-se que, no valor global das transferências para as famílias, se encontra incluída uma parcela (€ 335,9 M) que não consubstancia uma transferência direta da SS para as famílias, mas sim para a CGA, visando financiar esta entidade com vista ao pagamento pela mesma às famílias de valores cujo encargo se encontra cometido à SS. A CGA, quando procede ao pagamento destes valores aos beneficiários, volta a registá-los como transferências para as famílias. Por outro lado, o mesmo acontece com valores incluídos pela CGA nas transferências para as famílias mas que, afinal, respeitam a transferências para a SS, com vista ao pagamento pela mesma às famílias de valores cujo encargo se encontra cometido à CGA (€ 106,9 M). Daqui decorre uma sobrevalorização total, no âmbito das transferências para as famílias, da CGE, em € 442,7 M ([65]).

Em sede de contraditório, o ISS informa que *"[...] será desenvolvida brevemente uma análise transversal do processo, em conjunto com a CGA e o IGFSS, IP, de forma a regularizar as inconsistências detetadas"*. Também a DGO se pronunciou, nesta sede, referindo que *"[...] irá diligenciar no sentido de harmonizar os registos das operações entre a CGA e a segurança Social, de modo a que a execução orçamental possa refletir corretamente os movimentos contabilísticos"*.

O Quadro 6 apresenta as despesas do SSS segundo a sua aplicação (grandes funções do Sistema): *"Prestações sociais"* (91,4 % da despesa efetiva), *"Formação profissional e PAE"* (7,4 % da despesa efetiva), *"Administração"* (1,2 % da despesa efetiva), *"Aplicações financeiras"* do IGFSS (8,3 % da despesa total) e *"Capitalização"* (0,02 % da despesa efetiva). A capitalização foi responsável por 26,4 % da despesa total (quase toda de natureza não efetiva).

A despesa com *"Prestações sociais"* aumentou 4,3 % (€ 887,2 M) para € 21.709,2 M e os gastos com *"Formação profissional e PAE"* recuaram 9,0 % (menos € 174,1 M) para € 1.757,2 M. Já com *"Administração"* do sistema, os montantes gastos foram inferiores em 15,9 % face a 2011.

QUADRO 6

Despesa por aplicações

(em milhões de euros e %)

Aplicações de Despesa	OSS corrigido	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Prestações Sociais	**21.906,3**	**21.709,2**	**99,1**	**4,3**	**59,7**	**91,4**
Pensões e complementos	14.965,3	14.943,6	99,9	3,4	41,1	62,9
Sobrevivência	2.005,6	2.002,3	99,8	2,4	5,5	8,4
Invalidez	1.376,7	1.373,6	99,8	-1,6	3,8	5,8
Velhice	11.033,0	11.018,1	99,9	-0,4	30,3	46,4
Benefícios dos Antigos Combatentes (a)	33,8	33,6	99,4	-1,9	0,1	0,1
Pensões do regime substitutivo bancário	516,0	515,8	100,0	n.a	1,4	2,2
Pensões do regime substitutivo BPN	0,2	0,1	77,7	n.a	0,0	0,0
Desemprego e Apoio ao Emprego	2.606,4	2.593,0	99,5	23,3	7,1	10,9
Subsídio de desemprego	1.998,5	1.992,8	99,7	27,2	5,5	8,4
Complemento de desemprego	93,3	93,0	99,7	8,6	0,3	0,4
Subsídio social de desemprego	327,3	326,3	99,7	17,2	0,9	1,4
Garantia salarial	106,0	100,2	94,5	-10,9	0,3	0,4
Indem. compensatória salários em atraso	70,6	70,2	99,4	23,8	0,2	0,3
Outras	10,7	10,4	97,1	140,1	0,0	0,0
Ação social	1.749,3	1.604,7	91,7	0,7	4,4	6,8
Transf. e subsídios - Instituições sem fins lucrativos	1.438,0	1.350,9	93,9	-1,7	3,7	5,7
Transf. e subsídios - Famílias	117,1	84,2	71,9	-5,1	0,2	0,4
Transf. ME - componente social pré-escolar	70,0	70,0	100,0	55,6	0,2	0,3
Outras	124,2	99,6	80,2	15,5	0,3	0,4
Subsídio e complemento de doença	418,2	414,3	99,1	-8,0	1,1	1,7
Abono de família	664,6	663,9	99,9	-1,6	1,8	2,8
Rendimento Social de Inserção	388,8	387,9	99,8	-6,4	1,1	1,6
Complemento Solidário para Idosos	273,4	272,1	99,5	-0,2	0,7	1,1
Parentalidade	431,3	429,3	99,5	-5,1	1,2	1,8
Subsídio por morte	198,8	198,3	99,7	-9,9	0,5	0,8
Deficiência	140,5	139,7	99,4	4,0	0,4	0,6
Outras despesas	69,9	62,3	89,2	10,0	0,2	0,3
Encargos com doenças profissionais	17,4	16,9	97,0	1,1	0,0	0,1
Transferências para o INATEL	9,0	7,5	83,3	-25,0	0,0	0,0
Restituição de contribuições e outras receitas	8,6	7,8	90,6	165,9	0,0	0,0
Despesas de capital	21,7	17,9	82,4	22,1	0,0	0,1
Outras	13,2	12,3	93,2	-0,7	0,0	0,1
Formação profissional e PAE	**2.086,3**	**1.757,2**	**84,2**	**-9,0**	**4,8**	**7,4**
Políticas ativas de emprego	522,4	517,6	99,1	-5,1	1,4	2,2
Transf. IEFP	471,0	470,0	99,8	-4,2	1,3	2,0
Transf. Autoridade Condições de Trabalho	23,4	20,8	88,7	-16,5	0,1	0,1
Transf. Estruturas de Emp. Form. Prof. das RA	19,3	19,3	100,0	-10,0	0,1	0,1
Transf. Agência Nacional para a Qualificação	4,0	3,9	97,5	-1,6	0,0	0,0
Outras	4,7	3,6	76,4	-18,0	0,0	0,0

(em milhões de euros e %)

Aplicações de Despesa	OSS corrigido	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Subsídios de Formação profissional	1.563,8	1.239,6	79,3	-10,5	3,4	5,2
(…)						
Do Fundo Social Europeu (FSE)	1.382,3	1.083,3	78,4	-6,6	3,0	4,6
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	181,6	156,3	86,1	-30,9	0,4	0,7
Passivos Financeiros (4)	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0
Administração (b)	**336,8**	**290,6**	**86,3**	**-15,9**	**0,8**	**1,2**
Despesas com pessoal	217,0	203,0	93,53	-15,9	0,6	0,9
Aquisição de bens e serviços	83,6	64,8	77,6	-14,1	0,2	0,3
Outras	36,3	22,8	62,82	-20,8	0,1	0,1
Aplicações Financeiras - IGFSS (3)	3.000,5	3.000,0	100,0	23.417.632,3	8,3	n,a
Ativos financeiros - CEDIC	3.000,0	3.000,0	100,0	n.a	8,3	n.a
Outros ativos financeiros	0,5	0,0	2,1	-17,5	0,0	n.a
Capitalização	**13.362,1**	**9.584,1**	**71,7**	**53,1**	**26,4**	**0,02**
Ativos financeiros - FEFSS (2)	13.354,6	9.580,3	71,7	53,2	26,4	n.a
Despesas de administração do IGFCSS	7,2	3,8	53,2	-10,3	0,0	0,0
Despesas de capital - FEFSS	0,3	0,0	7,3	-10,6	0,0	0,0
Despesa total (1)	**40.692,1**	**36.341,1**	**89,3**	**23,8**	**100,0**	**n.a**
Despesa efetiva (5) = (1) - (2) - (3) - (4)	**24.336,9**	**23.760,8**	**97,6**	**2,8**	**65,4**	**100,0**

(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

(b) Exceto despesas com a administração do Sistema Previdencial - Capitalização.

Fonte: CSS/2011, CSS/2012 e Declaração n.º 58/2013, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 48, de 8 de março.

Dentro das *"prestações sociais"*, os recursos gastos com *"pensões e complementos"* (62,9 % da despesa efetiva) aumentaram 3,4 % (€ 494,9 M), atingindo € 14.943,6 M. Destes, € 11.018,1 M (73,7 %) foram aplicados em pensões de velhice, menos 0,4 % que em 2011, que compara com uma taxa de evolução crescente entre 2010 e 2011 de 4,9 %.

No âmbito deste Parecer foi realizada uma ação de verificação a pensões atribuídas em 2012 e ao acompanhamento das situações irregulares detetadas no âmbito do PCGE/2011, cujos resultados se encontram no ponto *13.1.5 — Atribuição de Pensões — Análise processual* deste Parecer.

As verbas destinadas ao *"desemprego e apoio ao emprego"*, com um peso relativo de 10,9 % no total da despesa efetiva, sofreram um aumento na ordem dos 23,3 %, passando a € 2.593,0 M (mais € 489,2 M que no período homólogo). Este acréscimo decorre do efeito combinado de medidas com efeitos restritivos sobre a despesa pública, como sejam alterações às regras de atribuição destas prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho e das de acesso às prestações sociais não contributivas, com os efeitos da contração do ciclo económico sobre estas despesas. De notar que 76,9 % das verbas destinadas ao desemprego e apoio ao emprego foram gastas com subsídio de desemprego, as quais, no período, apresentaram um crescimento de 27,2 %, face ao período homólogo anterior, comportamento que sinaliza a acentuada degradação do tecido económico entre 2011 e 2012.

No âmbito deste Parecer foi realizada uma ação de verificação a prestações de desemprego atribuídas em 2012, cujos resultados se encontram no ponto *13.2.2.4 — Atribuição de prestações de desemprego — Análise processual* deste Parecer.

A despesa da *"ação social"*[66] cresceu 0,7 %, passando a € 1.604,7 M (6,8 % da despesa efetiva). As *"transferências e subsídios para as instituições sem fins lucrativos"* absorveram a parte mais significativa dos recursos (84,2 %), menos 1,7 % que no período homólogo anterior. Igual comportamento tiveram as *"transferências e subsídios para as famílias"* que sofreram um decréscimo face ao período homólogo anterior (menos 5,1 %).

Ainda inseridas no âmbito das *"Prestações sociais"*, releva-se a redução nas despesas com o *"Abono de família"* ([67]) e com o *"RSI"*, na ordem dos 1,6 % (menos € 10,5 M) e dos 6,4 % (menos € 26,5 M), respetivamente, consequência da aplicação de critérios mais rigorosos de aferimento da condição de recursos dos beneficiários destas prestações.

O total das despesas em *"Formação profissional e PAE"* correspondeu a 7,4 % da despesa efetiva, apresentando um decréscimo na ordem dos 9,0 % face ao período homólogo anterior, atingindo o montante de € 1.757,2 M (menos € 174,1 M que em 2011).

No âmbito da *"Formação profissional"*, e atentos os montantes transferidos pelo IGFSS e pelo ISS, foi efetuada uma circularização a sessenta e oito entidades ([68]) inseridas na administração central, regional e local e ainda a entidades privadas. No que respeita às entidades inseridas na administração regional e local, os resultados do trabalho desenvolvido encontram-se explicitados no ponto *12.2.2.5 — Fluxos financeiros do OSS para a Administração Regional e a Administração Local*.

As 36 entidades privadas e entidades da administração central que foram objeto de circularização confirmaram os valores transferidos pelo IGFSS (30) e pelo ISS (6). As verbas transferidas pelo IGFSS e destinadas a *"Formação profissional"* não foram totalmente aplicadas por uma das entidades destinatárias, em despesas daquela natureza ([69]), mas antes em projetos nos domínios da *"Igualdade e Combate à Violência de Género"* e no *"Atendimento às Vitimas de Violência Doméstica"*.

O IGFSS, enquanto entidade que gere a tesouraria única da SS, registou contabilisticamente aquelas importâncias na rubrica *D.05 — "Subsídios"*, independentemente do destino das mesmas. Ora, essa classificação só é aplicável no caso de a ação financiada ser realizada pela entidade pública destinatária das verbas, nos termos do CERDP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, o qual refere ainda que, caso a verba se destine a entidade terceira, deverá ser contabilizada através da rubrica *D.04 — "Transferências Correntes"*, posição vertida no PCGE/2011. No caso vertente, o financiamento de quatro entidades ([70]) abrangidas pela circularização foi objeto de registo contabilístico incorreto na parte respeitante a montantes transferidos destas para terceiras entidades.

Em sede de contraditório, o IGFSS informou que *"[...] desconhecendo o destino final dos pagamentos, vai diligenciar junto do IGFSE no sentido de este proceder à adequada alteração da parametrização contabilística"*.

Por outro lado, as entidades recetoras[71] de verbas desta natureza devem refletir, em termos análogos, este fluxo, nas correspondentes classificações económicas de receita, com a mesma designação, atento o disposto no CERDP e na alteração constante do artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março.

Em sede de contraditório, a Direção-Geral do Ensino Superior informa que procedeu de acordo com a Circular da DGO n.º 1367 (Instruções para preparação do orçamento de 2012) e que a Circular desta Direção-Geral n.º 1374 (Instruções para a preparação do orçamento para 2014) já contempla o registo da receita como subsídios. Na mesma sede, o IGFSS informou que *"[...] vai prestar, junto das instituições do perímetro de consolidação da CSS, os esclarecimentos adequados"*. De salientar que a alteração ao CERDP realizada pelo artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011 já se encontrava em vigor à data da emissão da circular da DGO n.º 1367 (01/08/2011).

De acordo com os elementos relevados na CSS de 2012, o valor transferido pelo ISS para *"Formação profissional"* destinado a IPSS foi de € 5,6 M. Todavia, aquele Instituto afirma que estas verbas não se destinaram a formação profissional mas a projetos cofinanciados pelo FSE no âmbito do sistema de ação social: Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados ([72]), Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social ([73]) e Contratos Locais de Desenvolvimento Social ([74]).

Nesta medida, foi efetuada uma circularização a uma amostra de seis entidades beneficiárias destas verbas ([75]), constatando-se que estas importâncias tinham sido aplicadas nos Programas de Contratos Locais de Desenvolvimento Social, cuja ação pode ser desenvolvida através dos eixos, Emprego, formação e qualificação; Intervenção familiar e parental; Capacitação da comunidade e das instituições; Informação e acessibilidade. O eixo *Emprego, formação e qualificação* será enquadrável nas despesas classificadas na CSS como *"Formação profissional"*. Da informação recolhida junto das seis entidades selecionadas, verificou-se que quatro ([76]) não conseguiram identificar a parte inerente à formação profissional, dado não disporem de uma contabilidade analítica por eixos de intervenção, com a identificação dos proveitos e dos custos inerentes. Relativamente às duas entidades que indicaram os valores afetos ao eixo *Emprego, formação e qualificação*, verificou-se que estes representam a menor parte das verbas transferidas ([77]).

Em sede de contraditório a Santa Casa da Misericórdia de Arganil, informa que *"[...] as verbas atribuídas não se destinaram a atividades de formação profissional"* e que *"[...] o eixo Emprego, Formação e Qualificação é concretizado mediante a Ação «Núcleo de Apoio à Empregabilidade e Empreendedorismo MAIS: Mediação, Acompanhamento e Integração social», tida como uma estrutura de apoio direcionada para o desenvolvimento de processos de acompanhamento destinados à população em situação de vulnerabilidade profissional/laboral. Os beneficiários com carência em termos de formação profissional são encaminhados para estruturas legalmente certificadas nesta matéria, sendo que os custos imputados a esta ação se reportam, na sua generalidade, aos recursos humanos afetos ao acompanhamento e encaminhamento de beneficiários"*.

Conclui-se, assim, que a informação relevada na CSS como despesa realizada com *"Formação profissional"* não é rigorosa e inclui valores não aplicados em despesa daquela natureza.

Em sede de contraditório, o IGFSS informa que *"[...] vai diligenciar junto do IGFSE no sentido de se operar a requalificação da classificação económica da despesa paga pelas ISS's"*.

As despesas com a *"Administração"* imputadas à componente *"Capitalização do Sistema Previdencial"* diminuíram 10,3 % (menos € 438,7 m), sendo que as restantes caíram 15,9 % (menos € 55,0 M). Contribuíram para o decréscimo destas últimas a queda nas *"Despesas com pessoal"*, com menos € 38,4 M (15,9 %), em resultado das medidas introduzidas pelo OE de 2012, consubstanciadas, designadamente na suspensão dos pagamentos dos subsídios de férias e Natal, e na redução das *"Aquisições de bens e serviços"*, que registaram uma queda de 14,1 % (menos € 10,6 M).

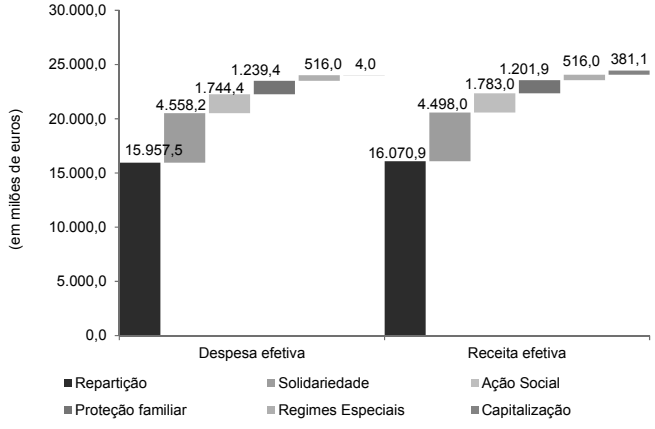
12.2.2.4 — Execução orçamental por componentes e subsistemas

Na LBSS, o sistema de segurança social é formado pelos sistemas de proteção social de cidadania, previdencial e complementar. O primeiro é constituído pelos subsistemas de solidariedade, de proteção familiar e de ação social. Para efeitos da gestão financeira, o sistema previdencial é dividido nas componentes de repartição e capitalização ([78]). A Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, primeira alteração ao OE/2012, veio introduzir dois novos quadros para inclusão da receita e da despesa do que designou por "Sistema Regimes Especiais". No ano de referência, estes novos quadros acolhem exclusivamente a receita e a despesa relativa ao regime de segurança social substitutivo dos trabalhadores do setor bancário a que se referem o Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro, e o Decreto-Lei n.º 88/2012, de 11 de abril.

É à componente de Repartição do Sistema Previdencial que cabe a maior fatia de movimentação de recursos financeiros do SSS com natureza efetiva. Do lado da receita, por conta das *"contribuições e cotizações"* que representam 81,5 % da receita efetiva do sistema previdencial-repartição, totalizando € 13.094,6 M, e do lado da despesa, por conta, designadamente, do pagamento de pensões na ordem dos € 10.756,4 M (67,4 % da despesa efetiva) ([79]). Cabe-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 da ordem dos € 13.969,8 M e constituíram a maior fatia de despesa do sistema previdencial — repartição.

GRÁFICO 1

Receita e despesa efetiva por componentes e subsistemas



Nota: Valores não consolidados.

Fonte: IGFSS.

Já a componente capitalização do sistema previdencial é a menos relevante, com a despesa efetiva a corresponder em grande medida aos custos de gestão do FEFSS e as receitas efetivas aos rendimentos gerados na gestão da carteira de ativos do Fundo (€ 378,3 M) e às transferências da componente de repartição (€ 2,8 M) ([80]). No final de 2012, o Fundo estava avaliado em € 10.944,2 M, mais 23,4 % que no final de 2011.

No sistema de proteção social de cidadania, o maior volume financeiro esteve a cargo do subsistema de solidariedade, cuja receita efetiva totalizou € 4.498,0 M, dos quais 97,6 % (€ 4.390,6 M) foram provenientes de transferências correntes da administração central. Neste subsistema, 96,0 % dos gastos (€ 4.375,0 M) traduziram-se em transferências correntes para as famílias, destinadas ao financiamento de situações de necessidade pessoal ou familiar, incluindo o RSI (€ 387,9 M), as pensões sociais (€ 3.299,8 M), o subsídio social de desemprego (€ 326,3 M) e o complemento de desemprego (€ 93,0 M) e o CSI (€ 272,1 M).

O subsistema de ação social foi financiado por transferências correntes da administração central (€ 1.412,2 M; 79,2 %), por receitas fiscais consignadas (€ 173,1 M; 9,7 %) e por receitas provenientes dos jogos da SCML (€ 171,1 M;9,6 %). Na despesa, 77,4 % (€ 1.350,9 M) respeitam a transferências e subsídios para as IPSS e 4,8 % (€ 84,2 M) a transferências e subsídios para as *famílias*.

No subsistema de proteção familiar, 35,1 % da receita advém de transferências correntes da administração central (€ 421,7 M) e 59,8 % de receitas fiscais consignadas (€ 718,8 M), e a despesa tem a sua maior expressão nas transferências para as *famílias* que totalizaram € 1.178,5 M, 95,1 % no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência ([81]).

O sistema Regimes Especiais, introduzido pelo LOE em 2012, acolheu, neste ano, exclusivamente o regime de segurança social substitutivo dos trabalhadores do setor bancário, foi financiado por transferências do OE no valor de € 516,0 M e acomodou despesa com pensões de igual montante.

12.2.2.5 — Fluxos Financeiros do OSS para a Administração Regional e a Administração Local

O Quadro 7 evidencia os fluxos financeiros de despesa orçamentados e executados do OSS para a administração regional e a administração local.

QUADRO 7

OSS — Fluxos financeiros de despesa com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

(em milhões de euros)

	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução
Administração regional	**106,8**	**113,6**	**96,5**
Transferências correntes – sistema previdencial – repartição	106,8	19,3	19,3
Subsídios	-	94,3	77,2
Transferências de capital – sistema previdencial - repartição	0,0	0,0	0,0
Administração local	**17,6**	**16,8**	**12,7**
Transferências correntes – sistema previdencial - repartição	9,6	-	-
Transferências correntes – sistema proteção social de cidadania - subsistema ação social	7,0	7,8	5,7
Subsídios	-	8,0	6,9
Ativos financeiros – Títulos a médio e longo prazo – sistema previdencial capitalização	1,0	1,0	-

Fonte: CSS/2012.

A maior parcela de verbas destinou-se à administração regional, cerca de € 96,5 M, representando 88,4 % no cômputo da despesa efetuada pelas administrações regional e local.

Se se comparar com o ano precedente, e em termos do orçamento final ajustado, verifica-se que as verbas orçamentadas para a administração regional apresentaram um acréscimo na ordem dos 7,8 %, culminando, igualmente, com um acréscimo de verbas efetivamente despendidas na ordem dos 2,9 %.

Concomitantemente, para a administração local e em termos do orçamento final ajustado, verifica-se um decréscimo de 15,6 % face ao ano de 2011, com uma diminuição das verbas executadas em 24,2 %. Esta situação resultou na diminuição em cerca de 34,4 % das transferências provenientes do IGFSS.

As transferências foram concretizadas por quatro instituições que integram o OSS, através dos sistemas de segurança social supramencionados, nos termos retratados no Quadro 8:

QUADRO 8

Transferências do OSS para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais

(em milhares de euros)

Instituições	Regiões Autónomas		Autarquias Locais	Finalidade
	Açores	Madeira		
IGFSS	56.556,5	20.606,8	6.947,4	Formação profissional (financiamento CPN e FSE no âmbito do POPH)
ISS	-	-	5.690,6	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
	-	-	39,3	Programa de Conforto Habitacional de Idosos
ISSM	-	10.408,4	-	Financiamento de políticas ativas de emprego
IGFSSA	8.916,7	-	-	
Total	**65.473,2**	**31.015,2**	**12.677,3**	

Fonte: IGFSS.

As regiões autónomas arrecadaram importâncias na ordem dos € 96,5 M (inclui verbas nacionais e com suporte no FSE, no âmbito do POPH), sendo a RAA a maior beneficiária, com cerca de 67,9 % das transferências no cômputo insular, destinadas ao financiamento de políticas ativas de emprego e formação profissional.

A administração local obteve, por via do IGFSS, verbas provenientes do FSE, inseridas no âmbito do POPH, destinadas sobretudo à formação profissional. Por outro lado, o ISS transferiu verbas no valor total de € 5,7 M, destinadas a financiar programas no âmbito da ação social, nomeadamente, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens — comportou cerca de 99 % no cômputo desta despesa —, e o Programa de Conforto Habitacional de Idosos.

Foi efetuada uma circularização a 32 entidades destinatárias das verbas transferidas pelas instituições que integram o perímetro de consolidação da segurança social, tendo-se constatado, relativamente aos municípios ([82]), e às verbas transferidas pelo ISS, nomeadamente no final do ano, que estas são contabilizadas pelos municípios no exercício económico seguinte, o que justifica as divergências da informação prestada por estas ([83]) face ao informado pelo ISS.

O IGFSS, enquanto entidade que gere a tesouraria única da segurança social, registou contabilisticamente estas importâncias, destinadas a organismos inseridos no perímetro das administrações públicas, na rubrica *D.05 — "Subsídios"*, independentemente de as verbas se destinarem ou não à aplicação pela própria entidade destinatária. No caso vertente, duas das entidades ([84]) abrangidas pela circularização foram objeto de um registo contabilístico incorreto (total ou parcial) das verbas na rubrica *D.05 — "Subsídios"*, o qual deveria ter sido feito na rubrica *D.04 — "Transferências Correntes"*, relativamente às verbas que se destinaram a ser transferidas para outras entidades, de acordo como CERDP.

Por outro lado, as entidades recetoras de verbas destinadas a *"Formação profissional"* devem refletir a correspondente receita em rubricas análogas à da despesa, atentos o CERDP e a alteração constante do artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março.

Esta circularização permitiu, também, constatar que nem todas as verbas oriundas do POPH se destinaram à formação profissional ([85]), vindo a ser aplicadas, por quinze municípios ([86]), noutras ações, incluídas, nomeadamente, nos Eixos Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social, Igualdade de Género, Assistência Técnica, entre outras do referido Programa.

Tal como já referido no ponto *12.2.2.3 — Despesa*, conclui-se que a informação relevada na CSS como despesa realizada com *"Formação profissional"* não é rigorosa e inclui valores não aplicados em despesa daquela natureza.

Sobre esta matéria pronunciou-se o IGFSS. Cfr. ponto *12.2.2.3 — Despesa*.

12.2.2.6 — Saldo de execução orçamental

Em 2012 (Quadro 9), o saldo de execução orçamental do ano foi negativo em € 1.187,8 M, conduzindo a uma degradação de 54,8 % no saldo de execução orçamental acumulado no período. Em 2010 e 2011 o saldo do ano já havia registado também valores negativos (€ 34,5 M, em 2010 e € 366,6 M, em 2011), situação que representou uma degradação do saldo de execução orçamental no final desses exercícios de 1,4 % e 14,5 %, respetivamente. Esta evolução, caracterizada por uma degradação consistente dos saldos do SSS, é consistente com os efeitos da forte contração do tecido económico (consequência da crise financeira internacional de 2008). A erosão destes saldos absorveu ainda parte das reservas destinadas ao reforço do FEFSS (saldos de 2009 da componente repartição, cuja transferência não se efetivou) e obrigou a um reforço das transferências do OE no valor de € 856,6 M para financiamento do défice do sistema.

Ainda sobre a transferência de verbas do sistema previdencial para o FEFSS (artigo 91.º da Lei n.º 4/2007), o valor transferido (€ 2,8 M), durante o ano de 2012, da componente de repartição para a componente de capitalização, respeitou apenas à alienação de imóveis. Deste valor, € 239,3 m respeitam à cobrança de dezembro de 2011.

Em 2012 foi integrado, para aplicação em despesa, 96,7 % ([87]) (€ 2.095,3 M) do saldo acumulado de anos anteriores, distribuído pelas componentes do sistema previdencial (€ 1.141,9 M em repartição e € 376,5 M em capitalização) e pelo subsistema de solidariedade (€ 80,8 M), de ação social (€ 456,3 M) e de proteção familiar (€ 39,9 M). Dos € 71,0 M não integrados para aplicação em despesa, € 7,7 M dizem respeito à componente de repartição (0,7 % do seu saldo inicial acumulado), € 1,9 M ao subsistema de solidariedade (2,3 % do seu saldo inicial acumulado) e € 61,4 M ao subsistema de ação social (11,9 % do seu saldo inicial acumulado).

No que se refere ao resultado da execução orçamental de 2012, o sistema previdencial apresentou, em ambas as componentes, repartição e capitalização, saldos negativos, com as despesas a superarem as receitas em € 665,4 M e € 57,2 M, o mesmo acontecendo com o sistema de proteção social de cidadania em todos os seus subsistemas: solidariedade, menos € 60,2 M; proteção familiar, menos € 37,4 M e ação social, menos € 367,6 M.

QUADRO 9

Saldo de execução orçamental (SEO) por componentes e subsistemas

(em milhões de euros)

Designação	Componentes do Sistema Previdencial		Subsistemas do Sistema de Proteção Social de Cidadania			Sistema Regimes Especiais	Total consolidado	Tvh
	Repartição	Capitalização	Proteção Familiar	Solidariedade	Ação Social			
1. SEO inicial acumulado	**1.149,6**	**376,5**	**39,9**	**82,7**	**517,7**	**0,0**	**2.166,4**	**-14,5**
2. Saldo de anos anteriores integrado	1.141,9	376,5	39,9	80,8	456,3		2.095,3	91,8
3. Saldo de anos anteriores não integrado	7,7	0,0	0,0	1,9	61,4		71,0	-95,1
4. Receita do ano	17.292,1	9.527,0	1.201,9	4.498,0	2.376,8	516,0	35.411,8	20,3
5. Despesa do ano	17.957,5	9.584,2	1.239,4	4.558,2	2.744,4	516,0	36.599,6	22,8
6. SEO do ano (5)-(4)	-665,4	-57,2	-37,4	-60,2	-367,6		-1.187,8	224,0
7. SEO do ano com saldo integrado (6)+(2)	476,5	319,3	2,4	20,6	88,7		907,5	25,0
8. SEO final acumulado (7)+(3)	**484,2**	**319,3**	**2,4**	**22,5**	**150,1**	**0,0**	**978,5**	**-54,8**

Nota: A componente repartição do sistema previdencial acomodou receitas no valor de € 144,4 M provenientes do sistema de proteção social de cidadania: € 85,9 M do subsistema de solidariedade € 45,3 M do subsistema de proteção familiar; e € 13,2 M do subsistema de ação social

Fonte: OSS/2012 e CGE/2012.

No saldo de execução orçamental acumulado no final de 2012 (€ 978,5 M), 49,5 % respeitou à componente de repartição do sistema previdencial (€ 484,2 M), 32,6 % à componente de capitalização (€ 319,3 M), 0,2 % ao subsistema de proteção familiar (€ 2,4 M), 2,3 % ao subsistema de solidariedade (€ 22,5 M) e 15,3 % ao subsistema de ação social (€ 150,1 M).

QUADRO 10

Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas

(em milhões de euros)

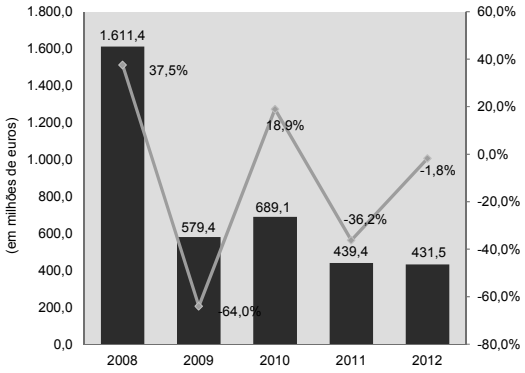
Componentes do Sistema de Segurança Social	Saldo 2012	Saldos de anos anteriores Integrado	Saldo de Ativos Financeiros	Saldo de Passivos Financeiros	Saldo de Execução Efetiva	Peso no Total	Tvh
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(2)-(3)-(4)	(%)	(%)
Previdencial - Repartição	476,5	1.141,9	-778,8	0,0	113,4	26,3	133,8
Previdencial - Capitalização	319,3	376,5	-434,3	0,0	377,1	87,4	-42,2
Sistema Previdencial	**795,8**	**1.518,4**	**-1.213,1**	**0,0**	**490,5**	**113,7**	**54,6**
Solidariedade	20,6	80,8	0,0	0,0	-60,2	-14,0	-172,8
Proteção Familiar	2,4	39,9	0,0	0,0	-37,4	-8,7	-355,7
Ação Social	88,7	456,3	-406,2	0,0	38,6	8,9	55,3
Sistema Proteção Social e Cidadania	**111,7**	**576,9**	**-406,2**	**0,0**	**-59,0**	**-13,7**	**-148,3**
Sistema Regimes Especiais	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**-**
Total	**907,5**	**2.095,3**	**-1.619,3**	**0,0**	**431,5**	**100,0**	**-1,8**

Fonte: CSS/2011 e CSS/2012.

No final de 2012, o saldo de execução efetiva da segurança social ([88]) registava € 431,5 M (Quadro 10), menos 1,8 % que em 2011. Destes, € 490,5 M foram apurados no sistema previdencial (€ 113,4 M em repartição e € 377,1 M em capitalização). Já no sistema de proteção de cidadania, apenas o subsistema de ação social apresentou um saldo positivo (€ 38,6 M), tendo os restantes subsistemas, solidariedade (menos € 60,2 M) e proteção familiar (menos € 37,4 M) apresentado saldos negativos.

GRÁFICO 2

Valor e variação homóloga do saldo de execução efetiva



Fonte: CSS de 2008 a 2012.

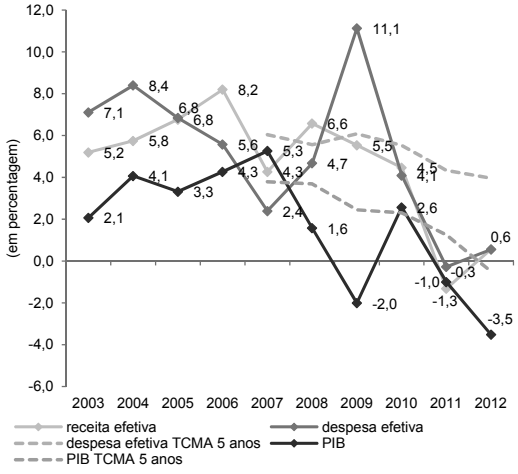
Para o aumento do saldo de execução efetiva entre 2006 e 2008 (Gráfico 2) contribuiu o maior crescimento das contribuições e quotizações e o maior esforço financeiro do Estado, através das transferências. A desaceleração do crescimento da despesa, originada pelas reformas legislativas empreendidas quer 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 de natureza social, verificando-se, simultaneamente, em 2009, uma sensível atenuação do crescimento da receita ([89]) e um aumento substancial da despesa (11,1 %) ([90]), 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 que as que se vinham verificando na despesa efetiva, já não é visível no ano de 2011, onde a receita recuou mais que a despesa efetiva, face a igual período de 2010. Em 2012 manteve-se esta tendência, o saldo sofreu uma degradação da ordem dos 1,8 % (de € 439,4 M para € 431,5 M), colocando-se muito abaixo do nível do que se verificou antes da crise financeira internacional (€ 1.611,4 M), situação motivada pela forte exposição das receitas e despesas da SS à evolução do ciclo económico, cuja tendência, continuou a ser de forte contração.

12.2.2.7 — Comportamento de longo prazo da receita e despesa

Desde 2003, o crescimento da receita efetiva apenas superou claramente o da despesa efetiva entre 2006 e 2008 (Gráfico 3) ([91]). A desaceleração do crescimento da despesa a partir de 2010, que culminou na primeira diminuição em 2011, foi acompanhada pela receita, que caiu mais que a despesa nesse ano ([92]). Por outro lado, têm ambas apresentado um ritmo de crescimento superior ao do PIB (exceto em 2007 e 2011 na receita e 2007 na despesa), que nos últimos cinco anos reflete uma quebra média anual de 0,5 %.

GRÁFICO 3

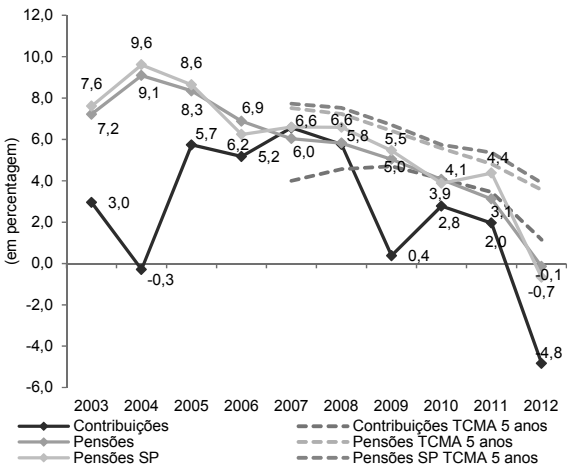
Variação da receita e despesa efetiva



Fonte: CSS e INE

GRÁFICO 4

Variação das Contribuições e Pensões



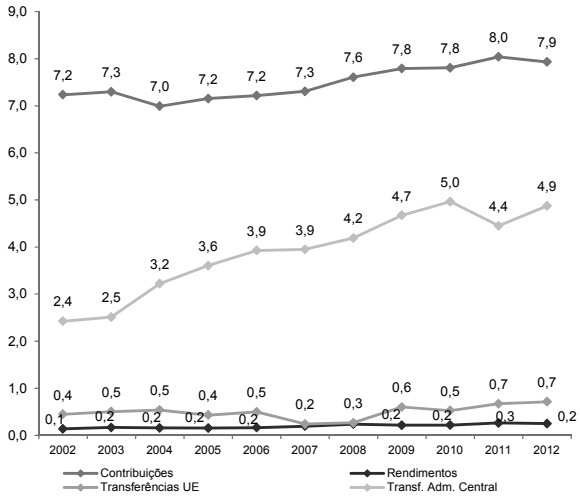
Fonte: CSS

O Gráfico 4 mostra que a desaceleração sistemática do crescimento da despesa com pensões (depois do máximo de 9,1 % em 2004) aconteceu, ainda assim, com taxas de variação superiores às verificadas nas contribuições (exceto em 2007). O diferencial de 4,7 p.p. entre a variação das contribuições e das pensões ocorrido em 2012 é o maior desde 2004 e acontece num contexto em que a população empregada recuou para níveis de 1997, tendo-se perdido mais de 563 mil empregos desde 2008. A taxa de crescimento médio das pensões nos últimos cinco anos (3,6 %) situa-se 2,5 p.p. acima do das contribuições no mesmo período (1,1 %). Grande parte da expansão orçamental da SS tem sido assegurada pelo aumento das transferências correntes da administração central, que cresceram 136 % desde 2002 e 3,8 % em média, nos últimos 5 anos.

Considerando as contribuições em percentagem do PIB (Gráfico 5), constata-se que em 2012 se interrompeu uma tendência de crescimento iniciada em 2005, com o seu peso a recuar uma décima face a 2011, para 7,9 %. As transferências correntes da administração central subiram de 2,4 % do PIB em 2002 para 5,0 % em 2010. Depois de uma quebra em 2011 recuperaram para 4,9 % do PIB em 2012. As transferências da UE oscilaram entre um mínimo de 0,2 % em 2007 e um máximo de 0,7 % nos dois últimos anos. Os rendimentos atingiram um máximo de 0,3 % do PIB em 2011 ([93]).

GRÁFICO 5

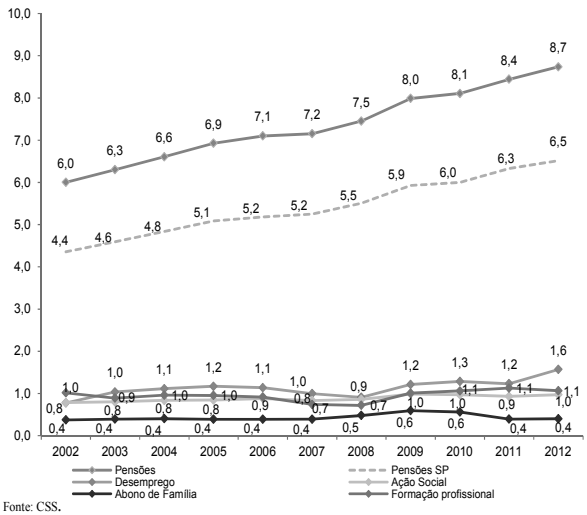
Receitas em percentagem do PIB



Fonte: CSS.

GRÁFICO 6

Despesas em percentagem do PIB



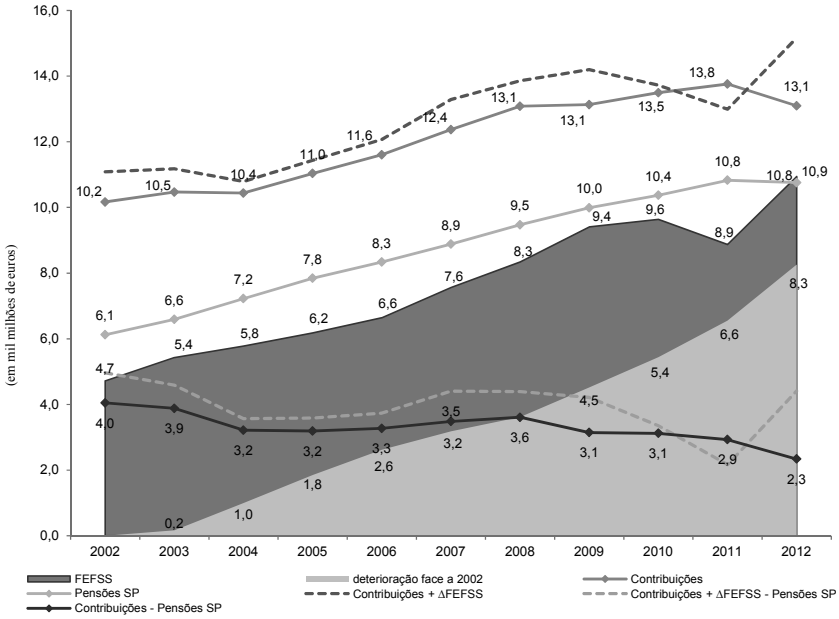
Fonte: CSS.

O Gráfico 6 mostra que as pensões são preponderantes na despesa e tem crescido sistematicamente, de 6,0 % do PIB em 2002 para 8,7 % em 2012 (as pensões do sistema previdencial progrediram de 4,4 % para 6,5 %). As despesas com ação social e com formação profissional e políticas ativas de emprego representam cerca de 1 % do PIB ao longo do período analisado, enquanto as relativas a abono de família oscilaram até 0,6 % em 2009 e 2010. O gasto com desemprego e apoio ao emprego representou 1,6 % do PIB em 2012 (0,8 % em 2002) tendo vindo a destacar-se das restantes, percebendo-se que os efeitos da crise económica têm tido um impacto não totalmente acomodado pelas medidas dirigidas à redução daquela despesa ([94]). A despesa efetiva em percentagem do PIB progrediu de 10,2 % em 2002 para 14,1 % em 2012 ([95]), enquanto a receita efetiva atingiu os 14,3 %.

Como resulta do Gráfico 6, em 2012 gastaram-se mais € 4.633,2 M com pensões do sistema previdencial que em 2002, o que representa um acréscimo de 75,7 %. As contribuições cresceram € 2.926,4 M (28,8 %), apesar de existirem menos 502.600 empregos na economia que em 2002 (uma diminuição de 9,8 %). A diferença entre a receita de contribuições e as pensões pagas degradou-se 42,2 % de 2002 para 2012, passando de € 4.045,0 M para € 2.338,2 M ([96]), dado que as receitas de contribuições cresceram sistematicamente abaixo da despesa com pensões, apesar do valor das contribuições dividido pela população empregada ter aumentado 42,7 % no mesmo período. Em termos acumulados, esta deterioração anual ascende a € 8.261,6 M, o equivalente a 75,5 % do valor do FEFSS a 31/12/2012. Já o valor do Fundo supera pela primeira vez a despesa anual com pensões do sistema previdencial.

GRÁFICO 7

Evolução dos principais agregados do sistema previdencial



A desaceleração do crescimento dos gastos com pensões nos últimos anos, mesmo que venha a manter-se no futuro, não é suficiente para reequilibrar o sistema se a economia não entrar numa trajetória de crescimento do produto que se traduza em criação líquida de emprego e aumento da massa salarial. O efeito estrutural do envelhecimento da população mantém a pressão sobre a sustentabilidade do sistema a médio prazo e as medidas que visam ajustar a despesa da SS aos novos cenários demográficos não atuam sobre os vários fatores (conjunturais e estruturais) que estão a provocar erosão do lado da receita. Se não forem criadas condições para aumentar o número de cidadãos a contribuir para o sistema, permanecerão apenas as opções de redução de benefícios e ou o aumento do contributo *per capita*.

12.2.3 — Balanço

A evolução da situação patrimonial da segurança social no período 2010 a 2012, traduzida na evolução de cada membro do balanço, é a que se evidencia no quadro seguinte:

QUADRO 11

Balanço da segurança social

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2010	2011	2012		2011/2010		2012/2011	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Ativo Bruto								
Imobilizado	925,6	856,3	913,4	3,9	-69,3	-7,5	57,1	6,7
Existências	2,1	1,6	1,5	0,0	-0,5	-24,6	-0,1	-3,3
Dívidas de terceiros	7.270,1	8.503,2	9.779,0	41,6	1.233,0	17,0	1.275,9	15,0
Disponibilidades	11.416,4	10.702,9	12.768,9	54,3	-713,5	-6,3	2.066,1	19,3
Acréscimos e diferimentos	163,8	37,1	34,7	0,1	-126,7	-77,4	-2,4	-6,5
Total do Ativo bruto	**19.778,0**	**20.101,0**	**23.497,6**	**100,0**	**323,0**	**1,6**	**3.396,6**	**16,9**
Amortizações/Provisões imobilizado	410,4	424,3	448,9		13,9	2,6	24,6	5,8
Provisões para cobranças duvidosas	5.437,7	3.873,4	4.305,6		-1.564,2	-28,8	432,2	11,2
Total Ativo líquido	**13.930,0**	**15.803,2**	**18.743,0**		**1.873,2**	**13,4**	**2.939,8**	**18,6**
Fundos Próprios								
Património	10.670,0	10.903,1	10.138,7	57,6	233,0	2,2	-764,3	-7,0
Cedências de ativos	-0,6	-0,6	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	5,1
Reservas de reavaliação	1,1	0,0	0,0	0,0	-1,1	-100,0	0,0	
Reservas	1.071,5	1.065,4	1.066,3	6,1	-6,1	-0,6	0,9	0,1
Resultados transitados	-102,5	2.574,2	3.351,1	19,1	2.676,8	-2.610,9	776,8	30,2
Resultado líquido do exercício	1.231,5	112,9	3.032,1	17,2	-1.118,7	-90,8	2.919,2	2.586,0
Total dos Fundos próprios	**12.871,1**	**14.655,0**	**17.587,6**	**100,0**	**1.783,9**	**13,9**	**2.932,6**	**20,0**
Passivo					0,0		0,0	
Provisões para riscos e encargos	0,0	0,1	0,3	0,0	0,1	100,0	0,2	121,5
Dívidas a terceiros	304,4	426,9	310,6	26,9	122,5	40,2	-116,4	-27,3
Acréscimos e diferimentos	754,4	721,1	844,5	73,1	-33,3	-4,4	123,4	17,1
Total do Passivo	**1.058,9**	**1.148,2**	**1.155,4**	**100,0**	**89,3**	**8,4**	**7,2**	**0,6**
Total dos Fundos próprios e do Passivo	**13.930,0**	**15.803,2**	**18.743,0**		**1.873,2**	**13,4**	**2.939,8**	**18,6**

Fonte: CSS/2010, CSS/2011e CSS/2012.

O ativo da segurança social é composto maioritariamente por disponibilidades e por dívidas de terceiros que representam, em 2012, cerca de 54,3 % e 41,6 % do ativo bruto, respetivamente. As provisões para cobrança duvidosa absorvem 44,0 % do valor em dívida e o imobilizado encontra-se amortizado/provisionado em 49,1 %, reduzindo o ativo líquido a cerca de 79,8 % do valor do ativo bruto. O segundo membro do balanço é constituído na quase totalidade por *"Fundos próprios"*, 93,8 %.

12.2.3.1 — Ativo

12.2.3.1.1 — Imobilizado

O imobilizado da segurança social é composto por imobilizações corpóreas, incorpóreas e investimentos financeiros, representando, em 2012, 3,9 % do ativo bruto (4,3 % em 2011) e 2,5 % do ativo líquido (2,7 % em 2011).

QUADRO 12

Imobilizado

(em milhões de euros)

Imobilizado	2010		2011		2012	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Imobilizações incorpóreas	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0
Imobilizações corpóreas	619,5	220,4	629,3	217,4	636,8	201,8
Investimentos financeiros	305,2	294,8	226,1	214,5	275,6	262,7
Total	**925,6**	**515,2**	**856,3**	**432,0**	**913,4**	**464,5**

Fonte: CSS/2010, CSS/2011, CSS/2012.

O imobilizado corpóreo é o mais representativo em termos brutos, apresentando uma evolução crescente ao longo do triénio. Já em termos líquidos o valor destes ativos têm vindo a diminuir, exibindo um volume de amortizações de 68,3 % em 2012 é composto maioritariamente (51,2 %) por *"Equipamento básico"*, que é detido na quase totalidade por 2 das instituições: II (63,2 %) e ISS (32,5 %). Os investimentos financeiros espelham uma acentuada oscilação no triénio, com uma diminuição em 2011 de 25,9 %, a refletir a desvalorização dos ativos financeiros que compõem as partes de capital afetas ao FEFSS, na designada reserva estratégica, ocorrida naquele ano (– 37,9 %). Em 2012, o acréscimo verificado de 21,9 % foi alavancado pelos depósitos a prazo a sete anos constituídos pelo IGFSS, no valor total de € 62,5 M, como garantia da Linha de Crédito de Apoio à Economia Social e da Linha de Crédito II de Apoio à Economia Social ([97]). Os *"Ativos financeiros"* (61,9 %) e *"Investimentos em imóveis"* (38,1 %), são, no seu conjunto, detidos pelo IGFSS em mais de 56,4 %, com especial relevância para os investimentos em imóveis, dado que detém 84,5 % daqueles ativos.

Considerando, por um lado, que o imobilizado é a terceira parcela mais relevante do ativo da segurança social e, por outro, as recomendações sucessivamente reiteradas nesta sede em anteriores, foi realizada uma ação de verificação desta classe de ativos junto dos três Institutos supra referidos, (II, ISS e IGFSS), relativamente ao equipamento básico e equipamento administrativo e ao investimento em imóveis (IGFSS). Nos pontos seguintes elencam-se os resultados das verificações realizadas, incluindo análise à operação realizada para garantia da *"Linha de Crédito de Apoio à Economia Social"*.

A) Imobilizações corpóreas — Equipamento básico ([98]) e equipamento administrativo

Foi efetuada uma ação de verificação física a equipamento administrativo e informático, constante de uma amostra selecionada a partir de listagens do SIF e do Sistema Inventário Operacional (IO), utilizado na gestão do parque informático do setor. A ação abrangeu equipamento afeto a edifícios do IGFSS, do II e do ISS e foi empreendida com a colaboração dos serviços envolvidos.

Dos 880 bens constantes da amostra ([99]), só 326 ([100]) foram encontrados e verificados, apesar de os serviços terem tido conhecimento prévio da lista de bens a verificar. Com efeito, 355 bens não foram encontrados ([101]), 18 bens haviam já sido abatidos ([102]), sem que o registo dos abates constasse das aplicações informáticas supra mencionadas e 181 tinham sido reafetados ([103]), não se encontrando no local que constava das listagens com base nas quais a amostra havia sido selecionada, o que tornou inviável a sua verificação. No II, verificou-se que a aplicação informática paralela relativamente ao SIF, designada por IO, e da qual deveriam, segundo informação do Instituto, constar todos os bens do Instituto, com a respetiva localização, concluiu-se que 4 bens não estavam registados naquela aplicação e a maioria dos bens da amostra não era suscetível de localização através daquela.

Em complemento a esta análise, foi ainda selecionada uma segunda amostra, desta feita de salas dos edifícios objeto de verificação para efeitos da primeira amostra ([104]). No total, foram escolhidas 51 salas, com 1380 bens ([105]). Destes bens, 505 não se encontravam etiquetados ([106]). Dos 875 bens etiquetados, registou-se, relativamente a 601, que a etiquetagem não se encontrava atualizada nem era a adequada ([107]). Com efeito, 452 bens encontravam-se etiquetados com um n.º desatualizado, iniciado por "A" ([108]) que abrange um grupo mais ou menos vasto de bens (cadeiras, mesas, estantes, armários, etc.) e 149 com outro tipo de numeração ([109]), igualmente desatualizada, iniciando-se o n.º de imobilizado por dígitos que não correspondem à respetiva classe de imobilizado, o que não favorece a sua identificação, nem o registo da sua valorização ou abate no sistema ([110]).

Ainda relativamente às salas constantes desta segunda amostra, constatou-se que apenas nas pertencentes aos Serviços Centrais/Centros Distritais de Lisboa e aos Centros Distritais do Porto e de Braga existiam fichas de imobilizado, as quais, contudo, se encontravam desatualizadas. Nas salas do IGFSS e do II não constavam as referidas fichas.

Em síntese, decorre das verificações físicas de bens móveis empreendida que não foi demonstrada a existência de uma quantidade relevante de bens contabilizados no seu ativo; foram realizados abates de bens não levados ao SIF; a reafetação geográfica de bens não se encontra devidamente evidenciada nas aplicações informáticas pertinentes as quais, de resto, não contêm, no caso específico do II, informação integralmente coincidente, por ausência de alguns registos em IO; uma parte significativa de bens móveis não se encontra etiquetada; dos bens etiquetados, a maioria evidencia uma etiquetagem desatualizada e inadequada, o que não favorece a sua identificação, nem o registo da sua valorização ou abate no sistema; e apenas alguns dos serviços auditados tinham fichas de imobilizado nas salas objeto de verificação, sendo que em nenhum caso as mesmas se encontravam completamente atualizadas. Do confronto de tais verificações com a informação constante do SIF e do IO resulta que os campos relativos à localização dos bens não estão atualizados nem completos, não se encontrando portanto implementados procedimentos que garantam que a informação neles residente se adeque à realidade. Algumas destas circunstâncias prejudicam a fiabilidade das demonstrações financeiras produzidas pela segurança social, designadamente nas contas do ativo do balanço de equipamento básico e equipamento administrativo, bem como nas respetivas contas de abates, resultado líquido e resultados transitados.

Relativamente aos abates, foram identificadas diversas situações irregulares nos 3 institutos.

Assim, relativamente ao IGFSS foi registado contabilisticamente o abate de 28 bens sem que para tal houvesse despacho autorizador ([111]).

Em sede de contraditório, o IGFSS refere que *"[...] se trata de 28 impressoras OKI, 27 das quais tiveram despacho de autorização de abate em 13.11.2008 exarado pelo vogal do CD, na informação 37/NITSI, e foram abatidas em SIF em 10.01.2012, cujas evidências se anexam"*. Ora, por um lado, os bens em causa encontram-se identificados nas listagens retiradas de SIF em 5 e 6 de julho de 2012 e são de diversas naturezas ([112]), não coincidentes com as mencionadas pelo Instituto, pelo que se mantém a afirmação de que não existe despacho autorizador para o registo de abate de 28 bens.

No que se refere ao II, o saldo inicial de 2002 da conta *426-Equipamento administrativo*, no valor de € 1,3 M, mantém-se inalterado em 31/12/2012. A conta *423 — Equipamento básico*, com saldo inicial em 2002, no valor de € 46,2 M, foi objeto de redução até 2008, por via da contabilização de abates, não se registando alterações desde então. No âmbito do trabalho de verificação, o Instituto informou que existem 15.576 bens para abate e que já foram identificados 8.836 para instrução dos respetivos processos durante o ano de 2013.

Em sede de contraditório, o II veio fornecer novos números, referindo que foram *"[...] identificados para abate 16.300 bens, estando relacionados para a instrução dos processos de abate aproximadamente 9.200 bens"*.

No que respeita ao ISS, verificou-se que sete dos autos de abate de equipamento afeto aos Serviços Centrais/Centro Distrital de Lisboa foram subscritos, em 2012, por dirigente que não tinha competência, própria, delegada ou subdelegada para o efeito.

Em sede de contraditório, o ISS alega que aquele dirigente possuía *"[...] autorização para a realização de despesas com locação e a aquisição de bens móveis e serviços até ao montante de 50.000 euros, a contrario, também tinha competência para autorizar o abate até esse mesmo montante. Este entendimento estende-se aos Diretores dos Centros Distritais"*.

Esta justificação não é de acolher, uma vez que a aquisição de bens e o seu abate são matérias diferentes. Acresce que a competência para a autorização de abates foi objeto de delegação, em 2011, pelo Conselho Diretivo do Instituto no seu Vice-Presidente e nos diretores dos centros distritais, neste último caso, até ao valor de € 99,8 m e para abates de material de utilização permanente afeto ao respetivo centro distrital. Por sua vez, o Vice-Presidente do Conselho Diretivo, subdelegou, também em 2011, no dirigente supra referido competências para autorizar despesa com aquisição de bens e serviços até ao montante de € 50,0 m, mas não lhe subdelegou as competências para autorizar abates, pelo que o referido dirigente autorizou abates sem se encontrar legalmente habilitado para o efeito.

Verificou-se a inexistência de registo contabilístico dos autos de abate dos Serviços Centrais/Centro Distrital de Lisboa analisados e ainda que, no Centro Distrital do Porto, só 4 autos de abate haviam sido registados. Relativamente ao Centro Distrital de Braga, por não ter realizado abates em 2012, foram verificados todos os autos de abate realizados em 2010 e 2011 e, não obstante o período decorrido, verificou-se que nem todos haviam sido objeto de registo contabilístico. A Presidente do ISS informou que a ausência do registo contabilístico se deveu à não comunicação dos abates realizados pelos referidos Centros Distritais ao Departamento dos Serviços Centrais competente para o efeito.

Pelo facto de muitos autos de abate incluírem bens adquiridos antes de 2002 aos quais ou não foi atribuído n.º de imobilizado na aplicação informática ou não foi atribuído valor, os mesmos não são objeto de adequado tratamento contabilístico. No entanto, porque o valor destes bens se encontra incluído nas demonstrações financeiras do ano 2002 e seguintes por via da contabilização dos saldos iniciais das respetivas contas

aquando da transição para o SIF, a ausência de registo contabilístico dos inerentes abates sobrevaloriza o ativo da CSS. Acresce que não se regista uniformidade nos vários serviços do Instituto relativamente ao tratamento daqueles saldos iniciais, com consequências ao nível da disparidade na relevação contabilística dos abates. Regista-se, ainda, que os saldos iniciais com origem nos Serviços Centrais, não foram alterados até à data.

Importa ainda salientar outros aspetos resultantes da ação de verificação realizada. Assim, os serviços responsáveis pela gestão dos bens móveis não privilegiam a utilização do SIF, por limitações de acesso e ou do próprio programa, e para fazer a monitorização e localização daqueles recorrem a listagens e bases de dados relativamente simples, cuja atualização não tem geralmente reflexo nos registos contabilísticos (alguns utilizam fichas de inventário e instrumentos equivalentes) ([113]).

Revelou-se difícil identificar a entidade em cujo ativo consta determinado equipamento informático, uma vez que uma parte substancial deste não dispõe de número de imobilizado, num contexto de contínua reafetação. Embora atualmente a generalidade seja adquirida pelo II, ainda permanecem bens mais antigos e de exceção à regra. Ora, um bem que não possua etiqueta com número de imobilizado (ou número de série) é impossível de identificar nos sistemas (SIF e IO), e a sua monitorização fica dependente da etiquetagem, sendo esta de fácil remoção.

Regista-se que, apesar de o SIF dispor de campos que permitem a localização e identificação dos bens (localização, sala, número de série, descrição) não é garantido o seu correto preenchimento e atualização, por forma a maximizar o desempenho dos recursos disponíveis ([114]). Também o IO não se mostrou fiável na localização do equipamento informático, até porque se baseia nos acessos à rede, detetando-se diversas limitações — utilizadores que não se ligam à rede por muito tempo; ligações à rede na reparação e atualização dos equipamentos; existência de um grande número de bens não detetáveis por rede (como os monitores) -, com a inerente necessidade de atualização manual das localizações desses equipamentos, o que implicaria a comunicação de todas as alterações aos serviços que gerem o programa ([115]).

A acrescer aos factos supra referidos, que expõem a fragilidade dos valores relevados na CSS de 2012 e de anos anteriores, e que põem em causa a sua fiabilidade, salienta-se que: as imobilizações corpóreas incluem um montante de € 122,3 m registado na conta *448 — Adiantamentos por conta de imobilizações corpóreas*, com uma antiguidade superior a 10 anos e para o qual o ISS não dispõe de documentação comprovativa ([116]). O II procedeu, em 2012, a uma correção aos valores do imobilizado (4.857 bens, com uma regularização de custos de € 6,3M) que vinham sendo incorretamente relevados nas contas anteriores devido à manutenção de valores residuais de bens já fora do período de vida útil e à permanência indevida de outros em imobilizado em curso.

B) Investimentos financeiros — Investimentos em imóveis

O IGFSS releva no seu balanço cerca de € 88,7 M de investimento em imóveis. No sentido de verificar a aderência deste valor à titularidade destes imóveis pelas instituições da SS, foi realizada uma ação de verificação aos respetivos processos físicos e aos correspondentes registos contabilísticos. A amostra inicialmente selecionada englobou 40 imóveis (terrenos, edifícios e ou frações), tendo a análise sido posteriormente alargada a outros imóveis, com exceção da confirmação da respetiva titularidade, quer pela via da consulta às pertinentes aplicações informáticas, quer pela consulta dos documentos relevantes, sempre que tal se mostrou necessário em função dos elementos constantes quer dos processos físicos, quer dos registos contabilísticos.

Da análise empreendida resulta que os processos físicos estavam deficientemente instruídos, não dispondo, na sua maioria, de documentos comprovativos dos valores registados na contabilidade nem, em alguns casos, de documento comprovativo da titularidade ou da sua inscrição junto da AT ([117]). Regista-se ainda, por um lado, que a obtenção do registo da titularidade por parte do IGFSS de 71 imóveis que lhe foram transferidos pelo ISS ao abrigo do Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de maio, não havia ainda ocorrido e, por outro, que existe, para 39 destes imóveis, uma incompatibilidade entre a ausência de registo a favor do IGFSS e a inclusão do valor dos mesmos nas demonstrações financeiras deste Instituto, que tem vindo a ocorrer desde 2006. A situação inversa pode também ser verificada, existindo um imóvel cuja titularidade pertence ao IGFSS desde 21/06/2010, mas que ainda não se encontra relevado na sua contabilidade.

No que se refere ao valor bruto contabilizado dos imóveis, constatou-se a sua grande diversidade, variando, no IGFSS, entre € 0,50 e € 5.892.568,33, o que resulta quer da diferente tipologia dos imóveis, quer da sua forma de valoração, verificando-se, na amostra, que os que apresentam valores mais elevados são os adquiridos por dação em pagamento, contabilizados pelo valor decorrente da avaliação realizada para efeitos de aceitação da dação pela SS. No que respeita aos bens adquiridos quer pelo ISS quer pelo IGFSS, por integração de património das ex-caixas de previdência e das casas do povo, verifica-se que o ISS, diferentemente do IGFSS, utiliza frequentemente a valorização patrimonial, sem que se demonstre que tenha sido dado cumprimento ao disposto no artigo 40.º do CIBE, aprovado pela Portaria n.º 671/2000 (2.ª série). No que respeita ao IGFSS, comparado o valor bruto registado no ativo do balanço com o valor patrimonial dos imóveis que integraram a amostra, verifica-se que o último é substancialmente superior (€ 1,2 M e € 12,1 M, respetivamente), revelando uma maior aproximação aos valores de mercado. Salienta-se, contudo, que o IGFSS, ao abrigo do disposto no artigo 40.º do CIBE, submeteu, em 2009, uma proposta à DGTF, para efeitos de valorização de alguns imóveis que se encontravam registados por valor não superior a € 1,00 ([118]), sendo que a referida Direção-Geral não se opôs à metodologia de revalorização proposta. Ainda a este propósito, evidencia-se que, nos últimos anos, a AT tem vindo a proceder à avaliação dos imóveis para efeitos de IMI, aproximando os valores que permaneceram inalterados durante longos anos aos valores de mercado. Considerando que a SS recorre frequentemente a avaliadores para determinarem quer o valor dos imóveis a adquirir por dação em cumprimento, quer o valor base de alienação em concurso público, estão abertos caminhos para que o IGFSS, em conjunto com a DGTF, possa reajustar os valores relevados nas demonstrações financeiras da SS.

Foram detetadas deficiências nos procedimentos de transferência de imóveis do ISS para o IGFSS que, em comum, são potenciadoras de uma sobrevalorização do ativo do balanço. Destas, umas permitem a ocorrência de transferências contabilísticas do mesmo imóvel mais do que uma vez, com a inerente sobrevalorização dos custos com amortizações, e potenciam a ocorrência de erros contabilísticos quando se realizam alienações. Outras conduzem à existência de transferências contabilísticas de imóveis do ISS para o IGFSS em data posterior à aquisição da sua titularidade pelo último, e mesmo à celebração de contrato de venda do imóvel a terceiros, o que potencia a existência no ativo do IGFSS de imóveis que já alienou e a sobrevalorização dos custos com amortizações, cujo cálculo e contabilização se prolonga por vários exercícios económicos. Por último, a contabilização das alienações de imóveis pelo IGFSS nem sempre ocorre no ano da venda ([119]), o que sobrevaloriza o ativo e o passivo do balanço (este último por via da contabilização do preço da venda como adiantamento de credores) e subvaloriza a receita orçamental no ano em que o preço da venda foi cobrado.

Acresce que não é integralmente acolhido o disposto no artigo 22.º do CIBE aquando da atribuição da vida útil aos imóveis adquiridos em estado de uso, por não ser deduzido ao período de vida útil fixado como regra o número de anos entretanto já decorridos, o que implica uma extensão indevida daquela com o inerente impacto no cálculo do valor das amortizações do exercício e acumuladas, e nos resultados líquidos e transitados.

Permanece indevidamente no ativo do IGFSS o valor correspondente à parcela do terreno de imóveis que foram alienados em 2011 e 2012, não obstante a formulação pelo Tribunal da Recomendação n.º 67-PCGE/2011, o que sobrevaloriza o ativo do balanço com valores de património de que o IGFSS já não é titular e implica incorreções no cálculo das valias realizadas com as operações de venda, com impactos nos resultados extraordinários e no resultado líquido de cada exercício económico. Registou-se também a situação inversa, tendo sido abatidos valores correspondentes às parcelas dos terrenos de imóveis cuja propriedade continua no IGFSS e, noutros casos, também o valor do edifício, subvalorizando o ativo do balanço e sobrevalorizando os custos extraordinários.

Em 2010 ocorreu um processo massivo de segregação do valor do terreno e do valor do edifício de cada imóvel. Contudo, o processo registou falhas, das quais resultou que alguns edifícios não dispõem da correspondente parcela do terreno e outros têm associados dois terrenos e ainda que foram indevidamente criados n.os de imobilizado correspondentes a parcelas de terreno, cujo valor total ou parcial teve origem em benfeitorias realizadas nos edifícios já existentes, inicialmente contabilizadas em imobilizado em curso. Nas situações em que o valor do terreno nunca foi objeto de segregação (147), o cálculo das amortizações incide sobre o valor total do imóvel, procedimento incorreto e violador do disposto na alínea *g*) do n.º 1 do artigo 36.º do CIBE, implicando a redução do valor líquido dos investimentos financeiros e uma sobrevalorização dos custos com a amortização dos imóveis. Já no caso em que a segregação resultou em parcelas de terreno indevidamente criadas o cálculo das amortizações está subavaliado. Idêntica situação ocorre com cerca de 36 imóveis (33 desde 2002, 2 desde 2007 e 1 desde 2009) em que as amortizações deixaram de

ser calculadas, mesmo com a vida útil a decorrer, por incorreta aplicação de critério de cálculo. Ainda decorrente do processo massivo de segregação, houve acréscimos nos valores das amortizações calculadas, com origem desconhecida, encontrando-se as amortizações acumuladas dos imóveis sujeitos àquele procedimento sobrevalorizadas. Todos estes factos têm impactos nas demonstrações financeiras, sobrevalorizando ou subvalorizando quer o ativo líquido do balanço quer os resultados líquidos quer os resultados transitados das Contas de 2012 e dos anos anteriores.

Os valores das benfeitorias registados inicialmente como imobilizado em curso não são levados ao valor dos respetivos imóveis no ano em que se inicia sua a utilização, mas em anos posteriores e de forma faseada, o que não é compatível com o disposto no artigo 35.º do CIBE e subvaloriza as amortizações, com os inerentes impactos nas demonstrações financeiras.

Das verificações empreendidas resultou, por último, a existência de uma incorreta contabilização de imóveis integrados em legados, quer no que respeita à respetiva classificação contabilística, quer no referente ao valor, tendo sido contabilizados os valores correspondentes a 6/6 e a 2/6 quando a SS apenas foi legatária de 1/6 de cada um dos referidos imóveis e também a existência de um imóvel com dois n.os de imobilizado, com moradas e valores diferentes.

As falhas detetadas nas operações contabilísticas realizadas com imóveis são o reflexo de uma ausência de competências necessárias para tratamento destas matérias, quer ao nível da sua execução quer ao nível da sua supervisão, pondo em causa, nesta área, toda a fiabilidade das demonstrações financeiras.

C) Investimentos financeiros — Outras aplicações financeiras

Em 2012, foram registados como investimentos financeiros dois depósitos a prazo (7 anos) constituídos no Montepio Geral como garantia do financiamento da Linha de Crédito de Apoio à Economia Social e da Linha de Crédito II de Apoio à Economia Social.

Verifica-se que a concessão destas garantias não foi precedida de autorização parlamentar ([120]), prevista no artigo 161.º, alínea *h*), da CRP. Com efeito, a LOE estabelece, no seu artigo 91.º n.º 4, como limite máximo para a contração de garantias por outras pessoas coletivas públicas que não o Estado o limite máximo, em termos de fluxos líquidos anuais, de € 10.000.000, sendo apenas já em sede de DLEO (artigo 54.º, n.º 5) que o Governo vem permitir ao IGFSS que, mediante despacho do membro do Governo responsável pela área da segurança social, possa *"[...] conceder garantias pessoais a favor do sistema financeiro, para cobertura de responsabilidades assumidas no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas instituições particulares de solidariedade social, sempre que tal contribua para o reforço da função de solidariedade dessas instituições, até ao limite máximo de € 100.000.000, e havendo, em caso disso, lugar a ressarcimento no âmbito dos acordos de cooperação"*.

Em sede de contraditório, o IGFSS vem, em síntese, alegar que não concorda com as considerações jurídicas precedentes, porquanto a LEO determina que as autorizações para a concessão de garantias devem constar da LOE e este diploma para 2012 contém normas sobre a matéria, muito embora o montante aí definido para as garantias a conceder por outras pessoas coletivas públicas que não o Estado fosse inferior ao montante das garantias em análise. Acresce que o DLEO *"esclarece de forma determinante a situação dando-lhe todo o enquadramento jurídico necessário [...] quanto à abrangência da situação concreta, criando aqui uma norma específica para o efeito mas a qual se enquadra e recebe a respetiva sede na norma anteriormente estipulada em sede de LOE"*, invocando igualmente que ambos os diplomas *"constituem um edifício legislativo uno e indissociável"*. Termina considerando que a norma alegadamente habilitante das operações em causa *"consta de facto da LOE e que é em sede de diploma complementar, regulador e de execução, com igual valor no ordenamento jurídico, que é criado um regime especial aplicável à questão concreta, mas enquadrado no anterior normativo"*.

Sobre as alegações cumpre, em primeiro lugar, clarificar que a norma da LOE que prevê a concessão de garantias por pessoas coletivas por outras pessoas coletivas de direito público que não o Estado, mas sujeitas à disciplina orçamental nos termos do artigo 2.º da LEO, fixa um limite financeiro máximo substancialmente inferior ao das operações em análise. E esse limite financeiro máximo foi o único que foi objeto de autorização parlamentar, uma vez que o DLEO não é aprovado pela Assembleia da República, mas pelo Governo. Não se mostra, pois, cumprido o preceito constitucional supra mencionado, nem o artigo 31.º, n.º 1, alínea *h*) da LEO, na versão republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro, pelo que a concessão das garantias *sub judice* não se encontra legitimada através da necessária autorização pelo órgão do Estado com competência constitucional para o efeito, a Assembleia da República.

O artigo 54.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, ultrapassa largamente, no que ao IGFSS respeita, o limite máximo de concessão de garantias pelas pessoas coletivas públicas tal como fixado pelo órgão do Estado competente em razão da matéria. Ora, o DLEO visa desenvolver, sempre que necessário, o regime previsto na LOE, com vista à execução desta, não podendo, como resulta do n.º 3 do artigo 112.º da CRP, ultrapassar os limites máximos, designadamente no que tange ao endividamento e à concessão de garantias, por aquela permitidos ([121]).

Importa ainda salientar que a LOE e o DLEO não têm o mesmo valor jurídico, sendo a primeira uma lei de valor reforçado ([122]) a cujo conteúdo o segundo deve conformar-se, pelo que aos SFA sujeitos à disciplina da LOE apenas é permitida a concessão de garantias nos termos previstos pela LOE.

12.2.3.1.2 — Dívida de terceiros

O Quadro 13 espelha as dívidas de terceiros em termos brutos e em termos líquidos no triénio de 2010 a 2012.

QUADRO 13

Dívida de terceiros

(em milhões de euros)

Dívidas de terceiros	2010		2011		2012	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Clientes	521,2	27,8	663,9	30,9	758,8	32,1
Contribuintes	5.450,9	943,9	6.488,7	3.721,4	7.741,5	4.673,9
Prestações sociais a repor	565,5	139,1	579,3	135,5	585,9	114,1
Outros devedores	729,9	720,8	768,5	741,2	689,7	652,4
Outros	2,6	0,8	2,7	0,7	3,1	0,8
Total	**7.270,1**	**1.832,5**	**8.503,2**	**4.629,7**	**9.779,0**	**5.473,4**

Fonte: CSS/2010, CSS/2011 e CSS/2012.

Em 2012, em termos brutos, as *dívidas de terceiros* de médio e longo prazo ascendem a € 7.049,8 M (€ 4.106,4 M em 2011) e as de curto prazo a € 2.729,3 M (€ 4.396,7 M em 2011). Cerca de 47,4 % (€ 4.631,5 M) do total destas dívidas estão registadas em *dívidas de cobrança duvidosa*, as provisões destas ascendem a € 4.305,6 M (93,0 %), o que resulta numa dívida em termos líquidos de € 325,9 M. No triénio, a dívida em termos brutos tem vindo a evoluir de forma significativa (17 % em 2011 e 15 % em 2012), mas em termos líquidos regista-se um exponencial aumento de 2010 para 2011 (152,6 %, mais € 2.797,2 M), abrandando o ritmo em 2012 (18,2 %, mais € 843,6 M), em resultado da alteração de metodologia de classificação da dívida de contribuintes de cobrança duvidosa ocorrida em 2011.

A dívida de *"Contribuintes"* é a mais representativa (79,2 %, em termos brutos e 85,4 % em termos líquidos), mantendo o ritmo de crescimento do período homólogo em termos brutos (19,3 % em 2012 e 19,0 % em 2011), com a dívida de longo prazo a representar cerca de 72,9 %.

A) Contribuintes

O Tribunal tem vindo recorrentemente a emitir uma opinião de reserva quanto aos valores relevados nas dívidas de terceiros, designadamente nas dívidas de contribuintes. No PCGE/2010, entre outros, foram relatadas deficiências sobre a prescrição de dívidas nos processos de execução fiscal e o seu impacto na fiabilidade das contas da SS, sendo formuladas três recomendações ([123]). Uma das recomendações foi acolhida ([124]). No entanto, a dirigida aos procedimentos de registo na aplicação das prescrições manuais ([125]) continua por acolher. Relativamente à formulada a propósito das prescrições automáticas, regista-se que, em 2012, não foram implementadas as alterações na aplicação informática SEF decorrentes da recomendação 58-PCGE/2010.

Em sede de contraditório, o IGFSS vem informar de que as prescrições automáticas continuaram a ocorrer até ao final de março de 2012, tendo sido suspensas após tal data. Também o II se pronunciou sobre a mesma matéria, confirmando a data do início da suspensão, mas informando que a partir da mesma se mantiveram *"em exclusivo as prescrições manuais e a prescrição no momento da instauração em SEF"*. Ora, deve salientar-se que também nos casos em que a prescrição automática ocorre no momento da instauração do processo executivo em SEF continuam a não estar garantidas as condições para tal reconhecimento, dado que podem ter ocorrido antes daquela participação atos interruptivos ou suspensivos da prescrição que não são considerados, o que importa o reconhecimento de prescrições que legalmente não ocorreram, com a inerente perda de receita para a SS.

Dos testes realizados a 12 processos com prescrições manuais declaradas, 2 não possuíam qualquer anotação na aplicação informática relativa à identificação do despacho que declarou a prescrição. Dos restantes 10 processos, em 9 os registos realizados na aplicação informática não mostram evidência de que a prescrição foi validada pelo autor do despacho que a declarou, dado que os utilizadores que procederam a registos na aplicação informática são técnicos e não os coordenadores das secções de processo. Por outro lado, apenas para 5 processos os registos evidenciavam informação completa ([126]). Deve notar-se que a Orientação Interna n.º 01/DGD/2012 do IGFSS, ao referir que *"As secções de processo devem obrigatoriamente registar nas contas de processo de SEF o n.º de informação/proposta cujo despacho decretou a prescrição, sendo que os Coordenadores devem verificar se o registo da prescrição decretada foi corretamente efetuado através da emissão da notificação dos valores em dívida"*, não é suficiente para dar cumprimento à recomendação 57-PCGE/2010, a não ser que tal emissão tenha de ocorrer num lapso temporal curto a partir da introdução de dados sobre cada prescrição declarada, apenas possa ser emitida pelo sistema se solicitada por um utilizador com um perfil especial de acesso, o Coordenador da secção de processo, ou se for, após emitida, necessariamente subscrita manualmente por este.

Ainda sobre a mesma matéria, regista-se ainda outra falha da aplicação SEF. Assim, verificou-se em dois processos executivos que a declaração manual de prescrição de dívida quanto ao revertido originou, indevida e ilegalmente, uma introdução em SEF de prescrição da dívida também para o devedor originário, relativamente ao qual o prazo prescricional não tinha ainda decorrido totalmente. O IGFSS, questionado sobre a matéria, referiu que *"Em SEF, até à presente data, não é possível prescrever a dívida apenas para o revertido. O procedimento adotado tem sido quando a prescrição ocorre unicamente para o revertido colocar inativa a reversão ou desassociar as dívidas consideradas prescritas"*. Decorre da explicação fornecida que o SEF não comporta a funcionalidade capaz de circunscrever automaticamente as prescrições em função da qualidade de devedor originário ou de revertido, o que torna a informação sobre prescrição nele residente, nestes casos, pouco fiável e muito exposta a erros humanos aquando da inserção da prescrição da dívida quanto aos revertidos. Acresce que estas situações são potencialmente geradoras de perda de receita da SS.

De acordo com informação prestada pelo IGFSS, o fundamento para a ocorrência de prescrições automáticas continua a ser um despacho autorizador de 2009, não obstante a deteção superveniente pelo TC, oportunamente comunicada ao Instituto, de falhas do sistema que permitem a ocorrência de prescrição automática de dívida sem estarem reunidos os requisitos legais para tanto, com a inerente perda de receita da SS.

Foram ainda detetadas outras situações em que se encontra inserida em SEF a confirmação da citação na data em que previsivelmente foi assinado o aviso de receção, ato legalmente habilitado a interromper o decurso do prazo prescricional, mas em que a prescrição vem a ser reconhecida automaticamente como se tal ato nunca tivesse sido praticado e registado no processo e o prazo prescricional não tivesse, portanto, sido interrompido. O indevido reconhecimento automático da prescrição só é possível, nestes casos, porque a confirmação da citação é preenchida no SEF em data posterior não só à data a que se reporta, como à data em que o processo deveria prescrever se tal ato interruptivo não tivesse ocorrido. Após reconhecida por SEF a prescrição, a introdução não atempada dos dados sobre a confirmação da citação não produz o efeito automático de anulação do reconhecimento da prescrição. Sobre esta matéria, o IFGSS esclarece que *"No caso em que a confirmação da citação é inserida decorridos vários meses e ocorreu entretanto a prescrição, se a data da citação interromper a prescrição, o sistema não tem essa data em conta. O requisito em questão está no documento de revisão do módulo de prescrição que prevê rever a prescrição ocorrida sempre que esta e outras situações idênticas ocorram"*.

Também o indevido reconhecimento automático de prescrição de dívidas à SS importa em perda de receita para esta.

Num dos casos analisados de registo de confirmação de citação em data muito posterior àquela em que a receção da citação teria alegadamente ocorrido, o aviso de receção não foi assinado e, ainda assim, foi lançada em SEF a data de confirmação da citação que, na realidade, não ocorreu. Contudo, pelas razões expostas, a interrupção da prescrição não se deu, o que, no caso, e embora por razões erradas — que têm a ver com o facto de, sendo a data da alegada e não confirmada citação 13/07/2011, o seu registo em SEF só ter ocorrido em 17/05/2012 — produziu, quanto às dívidas prescritas em 27/11/2011 e 20/01/2012, o resultado correto, não tendo originado perda de receita da SS. Sobre esta concreta situação, o IGFSS informa que *"Os erros identificados podem ocorrer uma vez que quem regista o histórico do Track and Trace é o carteiro. Se o carteiro não tiver a confirmação da entrega do AR e confirmar no dispositivo que tem para o efeito a entrega com sucesso no SEF é recebida a confirmação com sucesso, ou seja, são erros humanos que levam a estas situações. Não temos forma de medir os casos mas pelos exemplos que temos e face a cerca de 30.000 citações enviadas por mês o universo de casos destes é reduzido"*. Ora, apesar do afirmado pelo IGFSS, observa-se que, por um lado, a citação não ocorreu e foi indevidamente registada como se tivesse ocorrido, o que é suscetível de diminuir substancialmente as garantias do executado, de forma ilegal, por violadora, designadamente, dos artigos 189.º a 191.º do CPPT; por outro, desconhece-se qual a real extensão de ocorrência de falhas deste tipo, sendo que o risco só poderá ser reduzido através de uma verificação manual da efetiva confirmação da citação.

O valor das prescrições realizadas no ano de 2012 ascende a € 111,5 M. Deste valor, € 24,9 M corresponde a prescrições manuais e o restante a prescrições automáticas. No entanto, salienta-se que o valor registado como prescrito na CSS é de € 73,9 M. Esta situação resulta de terem ocorrido anulações de processos considerados prescritos em anos anteriores, situação que não é despicienda quanto à sua materialidade, € 37,6 M, e é reveladora da deficiente qualidade dos dados que integram os sistemas de informação da segurança social, pondo em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras.

Foi efetuada uma ação dirigida à análise de reclamações de contribuintes, verificando-se que as mesmas entram por diversas vias, incluindo quer os serviços da SS, quer os Gabinetes dos membros do Governo, quer o Provedor de Justiça, sendo as SPE as maiores recetoras, e ainda que alguns contribuintes utilizam mais do que um canal para expor a sua situação.

Foi realizada uma ação de verificação a 50 reclamações cujos procedimentos tiveram termo em 2012, abrangendo vários canais de entrada ([127]) da área geográfica dos distritos de Lisboa e Porto. Da análise empreendida resulta que existem falhas graves no arquivo de processos, que levaram à não disponibilização de 6 reclamações entradas pelas SPE de Lisboa e remetidas ao Centro Distrital de Lisboa para análise da conta corrente do contribuinte, e de duas respostas remetidas aos contribuintes. No que respeita aos factos que as originaram, 5 reclamações referem-se a participações de dívida para efeitos de execução fiscal após o decurso do prazo prescricional e 9 a atendimento deficiente aos contribuintes, designadamente em termos de tempo de espera e de ausência de resposta. Quanto aos tempos de análise, os mesmos não são uniformes, dando os serviços prioridade de análise às reclamações entradas nos Gabinetes dos Membros do Governo e na Provedoria de Justiça e às que invocam penhoras ou oposições judiciais. De salientar que, em abril de 2013, existia um número considerável de reclamações por tratar nos centros distritais de Lisboa e do Porto de anos anteriores ([128]). Regista-se que, no decurso dos procedimentos de análise, são utilizados ofícios tipo sem que exista uma análise prévia da sua adequação à situação concreta. Relativamente ao resultado das reclamações analisadas, em 11 foi dada razão total ao contribuinte e em 5 foi dada razão parcial.

Em sede de contraditório, o ISS, a propósito da existências de muitos processos de reclamação por concluir nos últimos três anos, alega que *"[...] esta situação também é reflexo de uma maior incidência, nos anos mais recentes, de ações regulares e massivas de participação de dívida com vista à cobrança"* e no que respeita ao resultado das reclamações alega que frequentemente se verifica que *"[...] os contribuintes que reclamam são efetivamente devedores, embora o montante em dívida possa ser diferente do que é citado inicialmente, fruto de correções entretanto efetuadas em conta corrente"*.

Foi também realizada uma ação de verificação a 32 acordos prestacionais celebrados pelas Secções de Processo Executivo de Lisboa e Porto, quatro dos quais não foram disponibilizados, total ou parcialmente ([129]). Nos restantes, quatro foram autorizados por quem não dispunha de competência para o efeito, quer em função da área geográfica do contribuinte, quer em função do valor do acordo e a informação dirigida ao contribuinte sobre a autoria dos atos de autorização de celebração dos acordos não é coincidente com a informação que consta do processo. O tempo que medeia entre o pedido de celebração do acordo prestacional e o seu deferimento é, em média, de 5 dias, sendo que, em 16 processos, ocorreu no próprio dia do pedido. Dos processos analisados, 1 encontrava-se concluído, 15 estavam em fase de cumprimento do pagamento das prestações e os restantes já tinham passado para a fase de incumprimento e ou de rescisão.

Foi ainda efetuada uma ação de verificação a processos de acordos prestacionais celebrados para regularização de dívida fora do processo executivo. Da análise de 39 processos cujo acompanhamento compete aos serviços centrais e/aos centros distritais de Lisboa e Porto do ISS decorre que a intervenção de vários serviços da SS no âmbito dos acordos ([130]) tem implicado alguns desfasamentos temporais ([131]) que prejudicam o acompanhamento do cumprimento daqueles e permitido que se mantenham em vigor apesar do não cumprimento tempestivo pelo contribuinte, das suas obrigações, em violação do disposto no artigo 192.º do CRCSPSS. Dos acordos selecionados, em 31/12/2012, 7 estavam concluídos, 14 estavam a ser cumpridos, 11 estavam em incumprimento, sem que, em alguns casos, tivessem sido desencadeados procedimentos com vista à sua rescisão ([132]), 5 tinham sido rescindidos e 2 não tinham os planos, apesar destes terem sido objeto de deferimento cerca de oito meses antes.

Em sede de contraditório, o ISS alega que *"[...] em casos pontuais, o atraso na elaboração da proposta de rescisão tem a ver com a insistência junto do contribuinte para repor o cumprimento do Acordo, sem esquecer que, em termos de gestão de contribuições/arrecadação de dívida é preferível esta situação a uma rescisão imediata, que implica maiores dificuldades para o contribuinte (até, eventualmente, a sua insolvência)"*. Contudo, estas considerações não são suscetíveis de justificar que situações de incumprimento se prolonguem por períodos que chegam a atingir 3 anos sem que seja concretizada a rescisão do acordo.

B) Prestações sociais a repor

As *"Prestações sociais a repor"*, em termos brutos, registam uma evolução crescente ao longo do triénio com um aumento de 1,1 % de 2011 para 2012, atingindo, neste ano, o valor de € 585,8 M. Cerca de 90,1 % destas dívidas estão relevadas como de cobrança duvidosa (€ 527,9 M), representando as respetivas provisões acumuladas 89,4 % do seu valor (€ 471,8 M).

Em Pareceres anteriores, o Tribunal tem vindo a referir que não é possível validar o valor da dívida de *"Prestações sociais a repor"*, com especial ênfase para a divida considerada de cobrança duvidosa, em virtude de os elementos que serviam de suporte aos cálculos de provisões para cobranças duvidosas não conterem elementos que permitissem identificar o devedor, a respetiva dívida e a data em que a mesma foi constituída ([133]), tendo formulado recomendações, quer em sede de auditoria às operações de consolidação da CSS de 2008 quer nos PCGE/2010 ([134]) e 2011 ([135]), mantendo reservas aos valores apresentados nas respetivas contas.

Para acolher as recomendações formuladas, as instituições compararam os saldos relevados nas suas demonstrações financeiras na conta *265 — "Prestações socais a repor"* (SIF) com o valor total em dívida obtido através das contas correntes dos beneficiários (SICC-Prestações), apurando desvios significativos ([136]). De acordo com o referido na nota 6 do anexo às DF consolidadas, os desvios apurados foram no sentido de que o valor global refletido no SIF se encontrava subavaliado na RAM e na RAA e sobreavaliado no ISS. De acordo com o quadro incluído nesta nota, o valor do ajustamento na RAM foi de um acréscimo de dívida no valor de € 1,1 M e na RAA, em termos líquidos, de € 2,8 M ([137]). Todavia, esta informação não se afigura correta, dado que existe ainda um ajustamento para menos efetuado na conta *697 — "Correções de exercícios anteriores"*, no valor de € 755,2 m que não foi considerado naquele quadro. Assim, em termos líquidos o acréscimo da dívida relevada na CSS foi de cerca de € 2,1 M para a RAA.

Para o ISS a informação divulgada representa o valor do reforço das provisões de cobrança duvidosa (€ 34,2 M) que foi apurado na conta *592 — "Resultados transitados"*, de modo a nivelar a dívida líquida do valor apurado na conta corrente dos beneficiários (SICC — Prestações). Em termos de dívida bruta, o SIF reflete mais € 98,7 M do que o registado nas contas correntes dos beneficiários ([138]).

Os ajustamentos efetuados representam cerca de 22,1 %, 9,6 % e 27,0 % das importâncias registadas nas contas correntes dos beneficiários nas contas do ISS, da RAM e da RAA, respetivamente. Em termos consolidados, o valor da dívida refletida na CSS de 2012 (em termos brutos) é superior em cerca de € 101,9 M ao valor que reside na aplicação que contém a informação das contas correntes dos beneficiários, facto que evidencia a falta de fiabilidade das demonstrações financeiras. Regista-se ainda que os serviços não identificaram concretamente quais as razões para tais discrepâncias.

Em sede de contraditório, o IGFSS alega que atendendo aos constrangimentos identificados pelo ISS *"[...] foi garantido que o valor da dívida líquida a receber [...] fosse coincidente com o obtido no sistema auxiliar de conta corrente de beneficiários, não havendo por isso em nossa opinião fundamento para referir a não fiabilidade da conta para 2012"*. Contrariamente a este entendimento, o próprio ISS refere no seu relatório e contas que não foi possível validar a fidedignidade dos dados residentes em conta corrente de beneficiários e em sede de contraditório, o mesmo Instituto, refere que o desvio *"[...] traduz os procedimentos adotados durante vários anos, onde predominavam sistemas informáticos diferenciados, metodologias contabilísticas dispares e a implementação de processos de migração de dados sem métodos de controlo" e que "[...] a correção deste desvio apenas se torna possível mediante o desenvolvimento de um programa que possibilite o nivelamento de dados entre estes dois sistemas, o qual apresenta uma atividade essencial para garantir a qualidade da informação financeira e a fiabilidade das contas, [...] encontrando-se a sua implementação prevista para 2014"*.

Continuam a não ser instaurados processos de execução fiscal para efeitos de cobrança coerciva dos valores pagos indevidamente a beneficiários e não recuperados em sede administrativa. Sobre esta matéria o Tribunal já se pronunciou em sede de PCGE/2011, formulando uma recomendação ([139]).

C) Outros devedores

Não se registam progressos em relação ao ano anterior na cobrança de dívidas que permanecem na CSS há longos anos, matéria relativamente à qual o Tribunal, recorrentemente, vem formulando recomendações em sucessivos Pareceres. Assinala-se, no entanto, de forma positiva, a anulação da regularização de parte da dívida do Ministério da Saúde e a transferência da totalidade da dívida daquele Ministério à SS da conta do IGFSS para a conta do ISS ([140]).

Continuam relevadas na conta *"Outros devedores de cobrança duvidosa"* do balanço do FSS dívidas no valor de € 472,1 m relativas a processos introduzidos em execução fiscal em várias "repartições de finanças" no período de 1970 a 1987. Estas dívidas já se encontram prescritas, pelo menos desde 1999, e respeitam a tributos a favor do FSS que foram abolidos com a entrada em vigor do código do IVA ([141]). Só em agosto de 2013 as mesmas foram registadas como dívidas incobráveis, encontrando-se o balanço de 2012 sobrevalorizado.

12.2.3.1.3 — Disponibilidades e acréscimos e diferimentos

O grupo patrimonial de *"Disponibilidades"* revela-se o mais significativo do ativo líquido, representando 68,1 %, do seu total, ascendendo em 2012 a cerca de € 12.768,9 M e apresentando a seguinte composição no triénio 2010/2012:

QUADRO 14

Disponibilidades

(em milhões de euros)

Disponibilidades	Valor			Δ 2012/2011	
	2010	2011	2012	Valor	%
Títulos negociáveis	**8.795,2**	**8.399,3**	**11.631,5**	**3.232,2**	**38,5**
Ações	1.894,5	1.356,4	1.247,3	-109,1	-8,0
Obrigações e títulos de participação	19,5	13,5	0,0	-13,5	-100,0
Títulos da dívida pública	5.982,6	6.253,5	10.201,0	3.947,5	63,1
Outros Títulos	416,8	109,3	5,3	-103,9	-95,1
Outras aplicações de tesouraria	481,8	666,7	177,9	-488,7	-73,3
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	**2.621,2**	**2.303,6**	**1.137,4**	**-1.166,2**	**-50,6**
Depósitos em instituições financeiras	2.609,8	2.294,9	1.130,6	-1.164,3	50,7
Caixa	11,4	8,6	6,8	-1,8	20,9
Total	**11.416,4**	**10.702,9**	**12.768,9**	**2.066,0**	**19,3**

Fonte: CSS de 2010 a 2012.

Em 2012, as *"Disponibilidades"* cresceram 19,3 % relativamente ao ano anterior e são maioritariamente constituídas por *"Títulos negociáveis"* (91,1 %) destacando-se os *Títulos da dívida pública*, que representam 87,7 % daqueles títulos. A evolução destes ativos foi impulsionada pela valorização dos mercados financeiros, refletida nos ativos detidos pelo FEFSS ([142]). Por outro lado, ocorreu uma alteração na aplicação das disponibilidades à guarda do IGFSS, que no final do ano de 2012 as repartia por títulos de dívida pública, no valor de € 1.222,4 M, e depósitos bancários, no valor de € 686,7 M, enquanto em 2011 apenas tinha aplicações em depósitos bancários, no valor de € 1.789,5 M.

Em Pareceres anteriores, o Tribunal vem reafirmando a existência de muitos movimentos "por reconciliar" há mais de 2 anos, quer no IGFSS quer no ISS. O PCGE/2011 inclui os resultados de uma ação de verificação aos movimentos regularizados e aos que permaneciam por regularizar naquele exercício económico ([143]). O IGFSS era a instituição com o maior volume financeiro de registos por reconciliar, situação que não se encontrava ultrapassada no final de 2012. No âmbito do presente Parecer foi realizada uma ação de acompanhamento às contas bancárias que integraram a amostra do ano anterior ([144]), tendo-se constatado que duas não apresentavam qualquer documento por reconciliar em 31/12/2012. Das cinco contas que exibiam movimentos por reconciliar ([145]), três ainda incluíam movimentos por reconciliar há mais de 2 anos ([146]).

Foram selecionados para análise 100 registos que em 31/12/2011 estavam por reconciliar ([147]). Destes, 27 foram reconciliados no ano de 2012 ([148]) e os restantes permaneciam em idêntica situação em 31/12/2012 ([149]).

Os registos reconciliados reportavam-se, na sua maioria, aos anos de 2007 e 2008 e as causas que originaram a sua não reconciliação relacionam-se com a falta de extrações da conta corrente do contribuinte (GC) para SIF, a extrações com erros de valor (totais incorretos), sendo registados em SIF valores incorretos e a extrações realizadas em dias diferentes para o mesmo extrato bancário. Os dois primeiros motivos têm impacto nas demonstrações financeiras patrimoniais e orçamentais, dado que, na primeira situação, não houve o correspondente registo de receita no ano da sua cobrança e, no segundo, o registo não correspondeu ao seu valor real. Dos 73 registos que ainda estavam por reconciliar em 31/12/2012, 26 foram regularizados em 2013. Os motivos da não reconciliação foram extrações em duplicado e extrações com datas incorretas. O primeiro com impacto nas demonstrações financeiras, é uma situação grave pois foi registada receita cobrada sem a correspondente entrada de fluxos financeiros e deveu-se a uma deficiência de *software*.

12.2.3.2 — Fundos próprios e passivo

12.2.3.2.1 — Fundos próprios

Os *"Fundos próprios"* ascendem a € 17.587,6 M e evidenciam um acréscimo de 20,0 % relativamente ao ano de 2011 (mais € 2.932,6 M). A conta *"Património"* é a mais significativa, representando cerca de 57,6 % (€ 10.138,7 M) dos fundos próprios e releva um decréscimo, em relação ao ano de 2011, de 7,0 % (menos € 764,3 M). O total das contas de *"Resultados"* é a segunda parcela mais significativa (€ 6.383,2 M), apresentando um acréscimo de 137,5 % (€ 3.696,0 M), em virtude do exponencial aumento dos *"Resultados líquidos do exercício"* que passou de € 112,9 M para € 3.032,1 M.

O Fundo de Garantia Salarial continua a não possuir quaisquer fundos próprios, contrariamente ao definido na lei, tendo o Tribunal vindo a reiterar a recomendação ([150]) no sentido de que o Fundo funcione de acordo com a legislação comunitária e nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei ([151]) e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afetos à prossecução das finalidades que lhe são próprias. Não obstante já ter sido criado um Grupo de Trabalho com a missão de avaliar a situação legal, contabilística e institucional do Fundo, a situação ainda não teve qualquer alteração desde 2008, alegando o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social ([152]) que as alterações a introduzir no Fundo de Garantia Salarial devem acontecer em momento posterior à criação dos Fundos de "Compensação do Trabalho" e de "Garantia de Compensação do Trabalho" *"[...] em nome da harmonia e coesão do sistema jurídico"*.

Os *"Resultados transitados"* foram alvo de movimentos relacionados com a dívida de contribuintes que totaliza cerca de € 65,8 M, com vista a acomodar as correções ao saldo das contas *797 — "Correções de anos anteriores"*, que se apresentavam contranatura em 31/12/2012. Este facto é efeito de constrangimentos da aplicação informática na validação das declarações de remunerações que nalgumas situações ocorre em data posterior ao ano em que estas são rececionadas e contabilizadas no sistema, o que põe em causa a fidedignidade das demonstrações financeiras em cada ano económico. No ano de 2012, esta conta registou ainda movimentos provenientes do ajustamento da dívida de prestações socais a repor no sentido de nivelar a dívida relevada no balanço com o valor apurado na conta corrente dos beneficiários ([153]), que inclui provisões do exercício de 2012, que deveriam incorporar o resultado líquido do exercício de 2012, mas que por alegada dificuldade de separação de valores foram refletidas nesta conta, uma vez que o ISS anulou todas as provisões constituídas em anos anteriores e constituiu novas provisões.

Formulam-se ainda reservas quanto aos valores relevados na conta de *"Resultados transitados"*, na sequência das observações constantes do ponto *12.2.3.1.1. — Imobilizado*, designadamente porque foi identificado um número considerável de imóveis (33) que não estão a ser amortizados há mais de 10 anos e, relativamente a outros, o cálculo das amortizações incide também sobre o valor do terreno (142). Por outro lado, os anos de vida útil atribuídos aos imóveis adquiridos em estado de uso tem vindo a subvalorizar o valor das amortizações.

12.2.3.2.2 — Passivo

O passivo ascende a € 1.155,4 M, é constituído por *"Provisões para riscos e encargos"* pelas *"Dívidas a terceiros — Curto prazo"* e pelos *"Acréscimos e diferimentos"* e evidencia um ténue acréscimo de cerca de € 7,2 M (0,6 %), que decorre do efeito conjugado do decréscimo ocorrido na dívida a terceiros — outros credores — de € 87,2 M (25,7 %) e do acréscimo de € 123,6 M de *"Proveitos diferidos"*.

Na conta *266 — "Prestações sociais a pagar"* foi relevada uma dívida a beneficiários, no valor € 0,4 M, relativa a valores que foram prescritos a favor da segurança social em anos anteriores de montantes a pagar inferiores a € 5,0, *"[...] que pelo seu reduzido valor implicariam um custo administrativo associado superior ao valor efetivamente a pagar ao beneficiário"* ([154]). Todavia, por ausência de diploma legal que permita tal procedimento, o valor anteriormente prescrito foi anulado, prevendo-se a restituição aos beneficiários durante o ano de 2013 ([155]).

O acréscimo verificado nos *"Proveitos diferidos"* incorpora o registo dos *"Juros vincendos"* relativos aos acordos prestacionais que foram contabilizados em 2012 no IGFSS (€ 20,1 M) e na RAM (€ 10,1 M), constatando-se que a RAA continua a não evidenciar registos significativos nesta conta. O Tribunal, em pareceres anteriores, tem vindo a pronunciar-se sobre a deficiente contabilização dos juros vincendos dos acordos prestacionais. Em 2012, foram realizados progressos nesta matéria com a contabilização de importâncias significativas na conta *2741- "Proveitos diferidos"* nas demonstrações financeiras das duas instituições supra referidas. Todavia, os trabalhos necessários à correta contabilização ainda não estão concluídos conforme afirma o Ministro da Solidariedade, Emprego e da Segurança Social, a propósito da recomendação 64-PCGE/2010 formulada pelo Tribunal, dado que se constataram diversos constrangimentos no desenvolvimento dos trabalhos ([156]) e que só em 2013 se prevê *"[...] delinear uma solução para a correta contabilização dos acordos [...]"*.

Em sede de contraditório, o II informa que a *"[...] implementação ocorrerá durante o primeiro semestre de 2014"*.

O IGFSS, até 2011, recebeu verbas do ex-MAOTDR para financiar subsídios de renda e do IHRU para financiar as respetivas despesas administrativas ([157]). As verbas recebidas foram bastante superiores às necessárias para fazer face aos encargos por elas financiados, acumulando saldos na posse do IGFSS, uma vez que o Instituto não tem cumprido o estabelecido nas disposições legais (n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de março, e n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 158/2006, de 8 de agosto), ou seja, não tem procedido à prestação de contas até 31 de janeiro do ano seguinte àquele a que respeita a receita e a despesa em causa. Em face deste incumprimento, o Tribunal formulou uma recomendação no PCGE/2010 ([158]). Esta recomendação ainda não foi acolhida, dado que o Instituto mantém na sua posse os excedentes que ascendem a cerca de € 1,9 M. Por outro lado, o valor a devolver deveria constar de uma conta *268 — "Devedores e Credores Diversos"* e não de uma conta *274 — "Proveitos diferidos"*.

12.2.4 — Demonstração de resultados

O Quadro 15 reflete os proveitos e ganhos, os custos e perdas provenientes da atividade desenvolvida pelas entidades incluídas no perímetro de consolidação ao longo do triénio 2010/2012, bem como o valor dos respetivos resultados operacionais, financeiros, extraordinários e líquidos.

QUADRO 15

Demonstração de resultados da segurança social — 2010 a 2012

(em milhões de euros)

	Valor			Variação 2011/10		Variação 2012/11	
	2010	2011	2012	Valor	%	Valor	%
Custos e Perdas							
Transferências correntes/Subsídios concedidos e prestações sociais	22.508,1	22.568,6	23.238,5	60,5	0,3	670,0	3,0
Custos com o pessoal	323,7	272,6	248,7	-51,1	-15,8	-23,9	-8,8
Fornecimentos e serviços externos	130,0	103,8	88,2	-26,3	-20,2	-15,6	-15,0
Provisões do exercício	945,9	321,5	496,4	-624,4	-66,0	174,9	54,4
Amortizações do exercício	16,2	17,7	21,3	1,6	9,7	3,6	20,1
Outros custos e perdas operacionais	12,3	12,4	9,5	0,2	1,3	-2,9	-23,3
Total dos custos operacionais	**23.936,2**	**23.296,6**	**24.102,6**	**-639,6**	**-2,7**	**806,1**	**3,5**
Custos e perdas financeiras	1.278,5	2.221,2	838,0	942,7	73,7	-1.383,2	-62,3
Custos e perdas extraordinárias	131,7	602,6	127,4	470,9	357,6	-475,2	-78,9
Total dos Custos e Perdas	**25.346,4**	**26.120,4**	**25.068,1**	**774,1**	**3,1**	**-1.052,3**	**-4,0**
Proveitos e Ganhos							
Impostos e taxas	15.175,3	15.319,2	14.954,5	143,8	0,9	-364,7	-2,4
Transferências e subsídios correntes obtidos	9.004,8	8.236,0	9.296,3	-768,8	-8,5	1.060,3	12,9
Outros proveitos e ganhos operacionais	143,5	153,4	121,5	9,9	6,9	-31,8	-20,8
Total dos proveitos operacionais	**24.323,6**	**23.708,5**	**24.372,3**	**-615,1**	**-2,5**	**663,8**	**2,8**
Proveitos e ganhos financeiros	1.328,9	1.256,2	2.944,4	-72,7	-5,5	1.688,2	134,4
Proveitos e ganhos extraordinários	925,4	1.268,6	783,4	343,2	37,1	-485,2	-38,2
Total dos Proveitos e Ganhos	**26.577,9**	**26.233,3**	**28.100,2**	**-344,6**	**-1,3**	**1.866,9**	**7,1**
Resultados operacionais	387,4	411,9	269,7	24,5	6,3	-142,3	-34,5
Resultados financeiros	50,4	-965,0	2.106,4	-1.015,4	-2016,0	3.071,4	318,3
Resultados extraordinários	793,7	666,0	656,0	-127,7	-16,1	-10,0	-1,5
Resultado líquido do exercício	**1.231,5**	**112,9**	**3.032,1**	**-1.118,7**	**-90,8**	**2.919,2**	**2586,0**

Fonte: CSS/2010, CSS/2011, e CSS/2012.

Em 2012, todos os resultados se apresentam positivos, sendo os financeiros os mais representativos, contribuindo em grande medida as valias realizadas e as valias potenciais registadas no final do ano no FEFSS, seguindo-se os extraordinários e por último os operacionais, que culminaram num resultado líquido bastante superior ao registado no ano anterior, mais € 2.919,2 M.

Tendo presente as observações e os resultados obtidos na sequência das verificações e análises realizadas, apresentam-se seguidamente os seus efeitos nas contas que integram a demonstração de resultados:

♦ As *"Amortizações do exercício"* acolhem os efeitos das subvalorizações e das sobrevalorizações decorrentes de não terem sido objeto de amortização 36 imóveis e em 147 o cálculo incidir também sobre o valor do terreno. Por outro lado, o número de anos de vida útil atribuído aos imóveis adquiridos em estado de uso também subvaloriza o valor das amortizações, produzindo impactos ao nível dos proveitos operacionais. Estes proveitos encontram-se ainda influenciados pelos valores contabilizados na conta de *"Impostos e taxas"*, que só foram corrigidos no exercício de 2013 (declarações de remunerações);

♦ As contas *7941 — "Alienação de investimentos financeiros — Imóveis"* e *6941 — "Alienação de investimentos financeiros — Imóveis"* incorporam incorreções no cálculo das mais e menos valias decorrentes da alienação de imóveis, dado que não é tido em conta neste cálculo o valor do

terreno. Por outro lado, estas contas também não refletem os abates dos terrenos de alguns imóveis que foram alienados. A conta *6945 — "Abates"* inclui o valor de alguns dos terrenos de imóveis que já foram alienadas mas também inclui valores de imóveis que ainda estão na posse do IGFSS, factos com reflexos nos resultados extraordinários;

♦ A conta *697 — "Correções de exercícios anteriores"* inclui cerca de € 0,8 M relativo a um ajustamento realizado pela RAA na conta de prestações sociais a repor. Neste processo foram realizados outros ajustamentos da mesma natureza que foram relevados na conta *592 — "Resultados transitados"* quer pela própria entidade ([159]) quer pelo IGFSS ([160]) em sede de consolidação. Deste modo, aquele valor não teve o mesmo tratamento que todos outros os movimentos relacionados com este processo e que envolveu três instituições da segurança social ([161]);

♦ Por alegada dificuldade de separação de valores, as *"Provisões do exercício"* não refletem as provisões constituídas pelo ISS no ano de 2012, as quais foram registadas na conta *592 — "Resultados transitados"*. Assim, quer estes resultados quer os operacionais estão afetados;

♦ A conta *692 — "Dívidas incobráveis"* releva cerca de € 73,9 M relativos a valores de dívida de contribuintes que foram considerados prescritos. No entanto, existem dívidas que foram indevidamente prescritas, facto com reflexos ao nível dos resultados extraordinários;

♦ Não existem garantias de que a conta *7953 — "Juros vincendos"* reflita o valor dos juros vincendos cobrados no ano de 2012, face aos constrangimentos detetados nas operações de contabilização dos acordos prestacionais, referidos no ponto *12.2.3.2.2. — Passivo*, afetando, nessa medida, os resultados extraordinários.

Por tudo o que foi supra referido, o valor do resultado líquido do exercício não é fiável.

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 ([162]) e de reforço da função redistributiva do Estado ([163]). 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, enquanto no sistema social de cidadania, a sua atribuição depende exclusivamente das suas condições de vida ([164]).

13.1.1 — Caracterização da população alvo

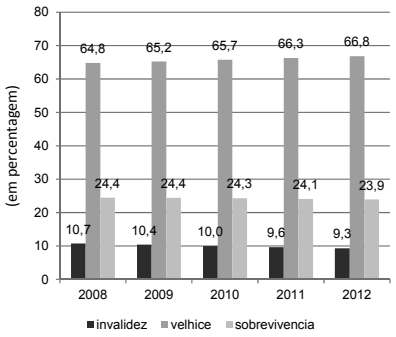
QUADRO 16

Beneficiários de pensões

(unidades e %)

Anos	Invalidez	vh	Velhice	vh	Sobrevivência	vh	Total	vh
2008	302.538	-2,5	1.827.052	2,0	688.256	0,9	2.817.846	0,1
2009	297.186	-1,8	1.864.840	2,1	697.243	1,3	2.859.269	1,5
2010	289.409	-2,6	1.903.525	2,1	703.131	0,8	2.896.065	1,3
2011	282.697	-2,3	1.951.031	2,5	709.917	1,0	2.943.645	1,6
2012	277.113	-2,0	1.991.191	2,1	713.340	0,5	2.981.644	1,3
tmvh		**-2,2**		**2,2**		**0,9**		**1,4**
Δ%08/12		**-8,4**		**9,0**		**3,6**		**5,8**

Fonte: Estatísticas da SS. Até 2011 utilizaram-se os dados constantes de Pareceres anteriores. Para 2012 utilizaram-se os dados extraídos em 15/10/2013 da SS.

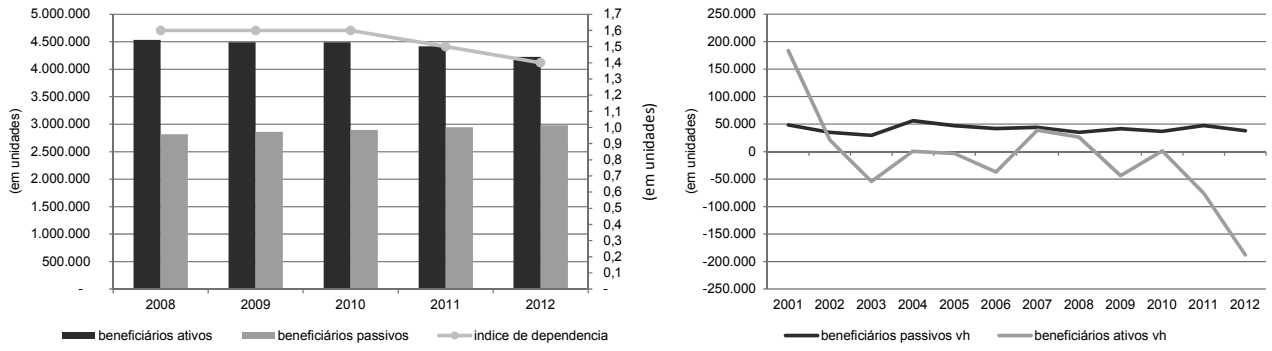


O número total de beneficiários de pensões do SSS atingiu, no final de 2012, 2.981.644 indivíduos (mais 37.999 que em 2011), valor que representa um crescimento de 1,3 % face ao período homólogo anterior e de 5,8 %, face a 2008. Por eventualidade, destaca-se a velhice, que representou 66,8 % do total, seguindo-se-lhe a sobrevivência com 23,9 % e a invalidez com 9,3 %. Em 2012, 75,3 % dos beneficiários de pensões de invalidez tinham entre os 50 e os 64 anos e 51,2 % eram do sexo masculino. Entre 2008 e 2012 verificou-se um decréscimo de 8,4 % desta população. Na eventualidade velhice, 10,5 % dos beneficiários tinham, em 2012, idades iguais ou inferiores a 64 anos (pensões antecipadas), 64,2 %, idades compreendidas ente os 65 e os 79 anos e um pouco mais de metade (52,8 %) eram do sexo feminino. Na eventualidade sobrevivência, 81,6 % da população era do sexo feminino.

Quando comparado o universo dos beneficiários ativos (contribuintes) com o dos beneficiários passivos (pensionistas) do SSS, constata-se que, enquanto o último tem vindo a manter uma evolução estável (crescimento médio de 1,4 % ao ano) ao longo do período observado (2008-2012), o universo dos contribuintes apresentou um decréscimo de 6,7 %, no mesmo intervalo (variação média anual de menos 1,7 %).

GRÁFICO 8

Beneficiários ativos e passivos do SSS — índice de dependência



Fonte: Estatísticas da SS.

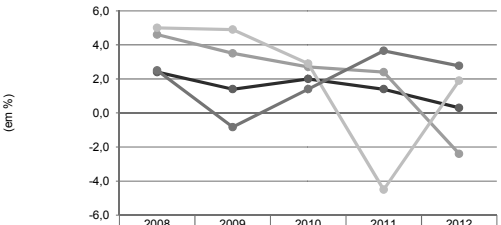
Assim, o rácio que compara o número de beneficiários ativos com o número de beneficiários passivos do sistema, decresceu de forma gradual e constante (gráficos) no período observado. Entre 2008 e 2012 a relação entre beneficiários ativos e passivos passou de 1,6 para 1,4. Esta tendência de aumento gradual do número de pensionistas e decréscimo continuado do número de beneficiários ativos decorre quer de fenómenos de natureza demográfica, designadamente, do aumento da esperança de vida aos 65 anos, quer das condições de forte contração do ciclo económico que tendem a pressionar o SSS em dois sentidos: diminuição do número de contribuintes líquidos e aumento antecipado do número de beneficiários de pensões de velhice, que, mesmo não dispondo de determinadas condições de acesso a essas prestações, mas no pressuposto que não voltarão a ser absorvidos pelo mercado de trabalho, o vão sendo pelo sistema.

13.1.2 — Pensões médias mensais da SS

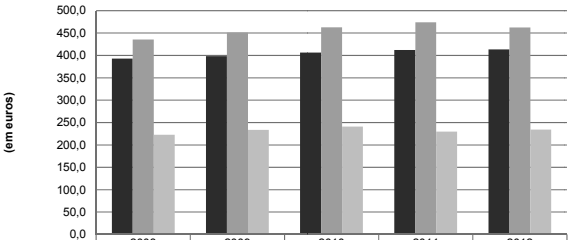
Nas eventualidades consideradas, foi a pensão de velhice que apresentou os valores médios mais elevados (€ 462,4), sendo a pensão de sobrevivência a que exibiu os valores médios mais baixos (€ 234,2). Em todos os casos as pensões médias situaram-se acima dos valores mínimos fixados por lei (velhice e invalidez € 254,0; sobrevivência € 152,4). Ainda assim, quando comparadas com os valores estimados para o limiar da pobreza [€ 416,0 por adulto equivalente, em 2011 ([165])], constata-se que o valor mínimo legalmente previsto para as pensões de velhice e invalidez em Portugal ronda os 61,1 % daquele valor e que apenas o valor médio das pensões de velhice o superou. Por outro lado, tendo a evolução deste indicador sido, em média, positiva no período observado, apresentou-se, em 2012, tendencialmente ajustado à evolução do IPC, com a eventualidade da velhice a sofrer o maior ajustamento entre 2011 e 2012.

GRÁFICO 9

Pensões médias mensais



	2008	2009	2010	2011	2012
invalidez	2,4	1,4	2,0	1,4	0,3
velhice	4,6	3,5	2,7	2,4	-2,4
sobrevivência	5,0	4,9	2,9	-4,5	1,9
IPC	2,5	-0,8	1,4	3,7	2,8



	2008	2009	2010	2011	2012
invalidez	392,9	398,5	406,3	412,2	413,5
velhice	435,6	450,7	462,7	473,8	462,4
sobrevivencia	222,9	233,9	240,7	229,9	234,2

Nota: Cálculos da DGTC (Despesa paga/n.º beneficiários publicado nas estatísticas da segurança. social/12). As pensões dos Antigos combatentes foram desagregadas por eventualidade, de modo a obter comparabilidade com os anos anteriores.

Fonte: Estatísticas da SS e INE.

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 ([166]).

13.1.3 — Despesas com pensões

A despesa com pensões e complementos, suportada pelo SSS, totalizou € 14.427,6 M ([167]), menos 0,1 % que no período homólogo anterior (60,7 % da despesa efetiva e 60,8 % da despesa corrente do SSS). Desta, 76,6 % destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice ([168]), dos quais 74,6 % enquadraram-se no sistema previdencial — repartição. As pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, 23,4 % do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez ([169]) a constituir a menor parcela (9,5 %), tendo recuado 1,7 % face a igual período homólogo. As pensões de sobrevivência ([170]) (13,9 %) aumentaram 2,4 % face a 2011.

O comportamento da despesa com pensões foi influenciado pelos efeitos conjugados da introdução do fator de sustentabilidade que indexa o valor das novas pensões à evolução da esperança média de vida aos 65 anos, da antecipação da consideração de toda a carreira contributiva para o cálculo do valor das pensões, da definição de uma regra de atualização anual das pensões, da suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, da suspensão da concessão de pensões antecipadas, da integração dos trabalhadores aposentados do regime de segurança social substitutivo do setor bancário na SS, da promoção da cultura do envelhecimento ativo, com o aumento das penalizações financeiras para as reformas antecipadas e concessão de bónus por prolongamento da carreira contributiva e da evolução do ciclo económico. O efeito restritivo destas medidas foi, no entanto, parcialmente compensado com os encargos relativos a pensões anteriormente suportadas por fundos de pensões, designadamente as pensões do regime substitutivo dos bancários e do fundo de pensões do BPN, que oneraram a despesa do sistema em € 516,0 M (0,3 % do PIB) ([171]).

Quando observada, num período mais alargado (2008-2011), a despesa com pensões, revelou uma tendência consistente de desaceleração do crescimento, com um ligeiro decréscimo em 2012, tendo passado de uma taxa de variação homóloga de 5,8 % em 2008, (5,0 % em 2009, 4,1 % em 2010, 3,1 % em 2011) para menos 0,1 % em 2012, não considerando a despesa com pensões do sistema de regimes especiais (regime substitutivo do setor bancário e BPN), a qual é suportada por outras entidades ([172]).

QUADRO 17

Pensões e complementos

(em milhões de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	09/08 %	10/09 %	11/10 %	12/11 %	TCMA 08/12
Pensão Invalidez	1.426,3	1.421,2	1.411,1	1.398,3	1.374,9	-0,4	-0,7	-0,9	-1,7	-0,9%
Pensão Sobrevivência	1.840,6	1.956,8	2.030,9	1.958,4	2.004,5	6,3	3,8	-3,6	2,4	2,2%
Pensão Velhice	9.551,3	10.086,6	10.569,9	11.092,1	11.048,2	5,6	4,8	4,9	-0,4	3,7%
DL n.º 127/2011 e DL n.º 88/2012					516,0					-
Total	**12.818,2**	**13.464,7**	**14.011,9**	**14.448,7**	**14.943,6**	**5,0**	**4,1**	**3,1**	**3,4**	**3,9%**
Sistema Previdencial	**9.470,9**	**9.987,7**	**10.374,7**	**10.828,6**	**10.756,4**	**5,5**	**3,9**	**4,4**	**-0,7**	**3,2%**
Sistema de Proteção Social e de cidadania	**3.347,2**	**3.476,9**	**3.637,2**	**3.620,2**	**3.671,2**	**3,9**	**4,6**	**-0,5**	**1,4**	**2,3%**
Subsistema Proteção Familiar	336,2	357,1	367,2	370,1	371,4	6,2	2,8	0,8	0,4	2,5%
Subsistema Solidariedade	3.011,0	3.119,8	3.270,1	3.250,1	3.299,8	3,6	4,8	-0,6	1,5	2,3%
Sistema Regimes Especiais	**-**	**-**	**-**	**-**	**516,0**					**-**
Total	**12.818,2**	**13.464,7**	**14.011,9**	**14.448,7**	**14.943,6**	**5,0**	**4,1**	**3,1**	**3,4**	**3,9%**

Nota: (1) Valores não consolidados. (2) As pensões dos Antigos combatentes foram desagregadas por eventualidade, de modo a obter comparabilidade com os anos anteriores

Fonte: CSS/2008 a 2012.

Esta tendência de moderação do crescimento das pensões pagas é congruente com os propósitos da reforma do sistema introduzida pela LBSS em vigor (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), designadamente com os efeitos da introdução do fator de sustentabilidade ([173]) e de outras normas restritivas no seu cálculo.

13.1.4 — Financiamento do sistema de pensões do SSS

O sistema de pensões da SS é financiado por receitas provenientes das quotizações dos futuros beneficiários e das contribuições das entidades empregadoras (sistema previdencial — repartição) e 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 ([174]) (em cada geração) que devem ser consistentes com as necessidades de financiamento futuras do sistema e da solidariedade intergeracional ([175]).

No atual contexto, caracterizado por um forte abrandamento do ciclo económico, baixas taxas de substituição da população (menos população ativa) ([176]), elevadas taxas de desemprego (menos população ativa empregada), com salários mais baixos e crescimento dos fluxos migratórios para o exterior, as receitas inerentes ao financiamento do sistema de pensões tendem a diminuir, tornando incerta a sua capacidade de sustentabilidade financeira, uma vez que as despesas com pensões tendem a aumentar, designadamente as relativas às pensões de velhice, e de sobrevivência por via do aumento da esperança média de vida aos 65 anos ([177]).

Apresenta-se a seguir (quadro e gráfico) a evolução, para os últimos 5 anos (2008 — 2012), das pensões do sistema contributivo e das receitas inerentes ao seu financiamento. Tendencialmente deficitário no período observado (que contrasta com o primado da auto sustentabilidade presente na sua génese), o sistema previdencial — repartição foi, em 2012, reforçado com verbas provenientes do OE, no valor de € 856,6 M, destinadas ao financiamento do seu défice, situação que nunca se havia verificado anteriormente, uma vez que os défices anteriores foram ultrapassados com recurso aos saldos.

QUADRO 18

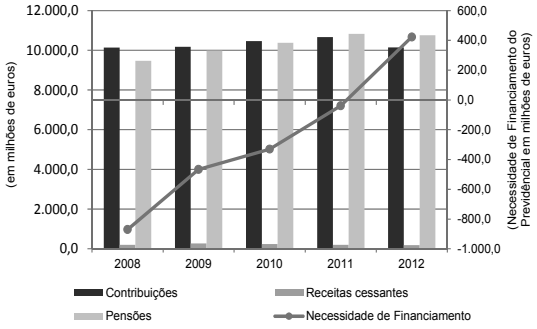
Pensões do regime contributivo (sistema previdencial — repartição)

(em milhões de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Contribuições	10.142,0	10.180,4	10.462,8	10.667,5	10.151,6
Rec. cessantes	199,2	274,2	242,8	200,2	181,7
Pensões	9.470,9	9.987,7	10.374,7	10.828,6	10.756,4
Necessidade de Financiamento	**-870,2**	**-466,9**	**-330,9**	**-39,1**	**423,1**

Nota: (1) Valores não consolidados. (2) Para efeitos desta análise, a receita de contribuições foi expurgada dos valores destinados ao financiamento das prestações imediatas. Cálculos DGTC.

Fonte: CSS/2008 a CSS/2012.



As pensões a que respeita o quadro seguinte (pensões do sistema regimes especiais) estão previstas no Decreto-Lei n.º 127/2011 e no Decreto-Lei n.º 88/2012. O quadro seguinte evidencia a despesa efetuada e as receitas inerentes ao seu financiamento.

QUADRO 19

Pensões do Sistema Regimes Especiais

(em milhões de euros)

	2011	2012
Pensões	-	516,0
Necessidade de financiamento	-	516,0
Financiamento		**516,0**
Transf. CGA - BPN	-	0,1
Transf. do MSESS - Reg Subs. Bancário	-	515,8

Fonte: CSS/2012.

Totalmente financiadas pelo OE, as pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania), ao longo do período observado, oscilaram entre os 26,1 % do total das pensões pagas em 2008 e os 25,4 % em 2012. Entre 2008 e 2012 estas pensões aumentaram 9,7 %, equivalente a uma taxa média da variação anual na ordem dos 2,4 % e consumiram cerca de metade das transferências do OE. Neste segmento também continua a ser a velhice a eventualidade que mais pressão exerce sobre o sistema (77,9 %).

QUADRO 20

Pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania)

(em milhões de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Subsistema Proteção Familiar	**336,2**	**357,1**	**367,2**	**370,1**	**371,4**
Pensão Invalidez	50,2	53,3	55,5	57,4	59,5
Pensão Sobrevivência	30,0	32,8	34,5	26,5	26,8
Pensão Velhice	256,0	271,0	277,1	286,3	285,1

(em milhões de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Subsistema Solidariedade	**3.011,0**	**3.119,8**	**3.270,1**	**3.250,1**	**3.299,8**
Pensão Invalidez	390,4	395,4	396,3	386,1	402,1
Pensão Sobrevivência	288,6	300,3	306,6	309,4	323,3
Pensão Velhice	2.332,0	2.424,1	2.567,2	2.554,5	2.574,4
Total das Pensões não Contributivo	**3.347,2**	**3.476,9**	**3.637,2**	**3.620,2**	**3.671,2**
Necessidade de Financiamento	**3.347,2**	**3.476,9**	**3.637,2**	**3.620,2**	**3.671,2**
Transferências para cumprimento da LBSS	**5.209,9**	**5.696,0**	**6.388,6**	**5.720,8**	**5.487,1**

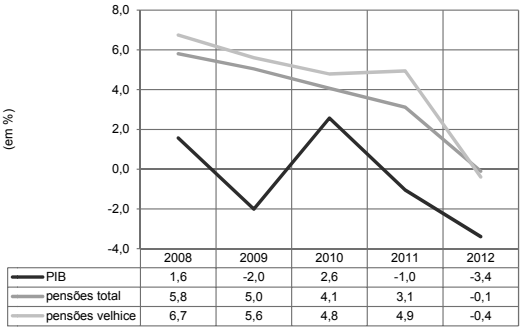
Fonte: CSS/2008 a 2012.

Tratando-se de um sistema que assenta sobretudo na repartição da riqueza produzida, a sustentabilidade do mesmo revelou-se frágil no período observado, com o PIB a recuar mais abruptamente que a despesa com pensões do SSS, sendo que apenas nos últimos dois anos observados a tendência evolutiva ocorreu no mesmo sentido (decrescente). Em média, no quinquénio, as despesas com pensões apresentaram um crescimento de 3,6 % ao ano, enquanto o PIB diminuiu a uma taxa de cerca de 0,5 %. Em percentagem do PIB, as despesas com pensões evoluíram dos 7,5 % em 2008 para 8,7 % em 2012, efeito que decorre quer da evolução crescente da despesa com pensões quer da evolução negativa da variável de comparação.

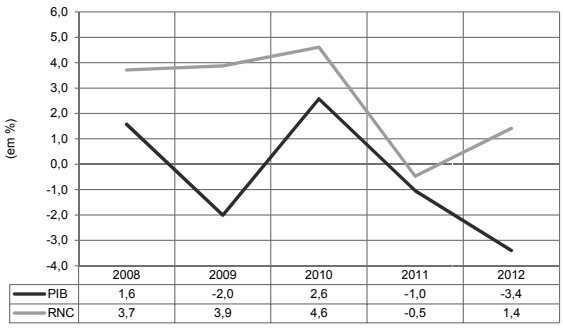
O Gráfico 10 compara a evolução da despesa com pensões no quinquénio (2008-2012) com a evolução do PIB no mesmo período. Desta observação resulta um desfasamento consistente das variáveis em confronto.

GRÁFICO 10

Evolução da despesa com pensões no quinquénio



	2008	2009	2010	2011	2012
PIB	1,6	-2,0	2,6	-1,0	-3,4
pensões total	5,8	5,0	4,1	3,1	-0,1
pensões velhice	6,7	5,6	4,8	4,9	-0,4



	2008	2009	2010	2011	2012
PIB	1,6	-2,0	2,6	-1,0	-3,4
RNC	3,7	3,9	4,6	-0,5	1,4

Fonte: CSS/2008 a 2012 e INE.

A inversão da tendência verificada nos dois últimos anos (período de ajustamento da despesa pública) para o total da despesa com pensões já se não verificou para a despesa com pensões do sistema não contributivo, onde a evolução apenas não foi crescente em 2011, ano em que os valores das pensões mínimas não foram sujeitas a qualquer atualização. Assim, entre 2008 e 2012 estas pensões apresentaram um crescimento médio anual na ordem dos 2,4 % (menos 0,5 % para o PIB, no mesmo período), tendência justificada por uma aplicação mais moderada das medidas de ajustamento da despesa pública a estas pensões, as mais baixas de todo o SSS.

13.1.5 — Atribuição de pensões — análise processual

Foi realizada uma ação de verificação dirigida a uma amostra de 30 processos de atribuição de pensões de velhice do regime geral, com requerimentos deferidos no ano de 2012, junto do Centro Nacional de Pensões do ISS.

Da análise empreendida, resulta, no que respeita à informação subjacente à atribuição e cálculo das pensões, que a informação relevante para efeitos de atribuição e cálculo das pensões do regime geral reside em várias aplicações/bases de dados, as quais nem sempre contêm a integralidade da informação necessária, pelo que alguma dessa informação tem de ser introduzida manualmente.

Acresce que a aplicação de cálculo das pensões recolhe da aplicação GR os dados anuais relativos à remuneração dos beneficiários. Acontece, porém, que GR não tem funcionalidades que permitam transformar a informação de remuneração mensal em correta informação anual, sempre que num mesmo mês o trabalhador tenha auferido remunerações de trabalho e prestações de desemprego ou de doença, ou em que o trabalhador tenha tido duas entidades empregadoras. Por esta razão, no âmbito dos procedimentos tendentes à atribuição de pensões a beneficiários nestas circunstâncias, as remunerações relevantes para o cálculo carecem, naquela medida, de tratamento manual, existindo, por essa via, um risco acrescido de erros humanos relevantes para efeitos de cálculo do valor da pensão. Ainda sobre a mesma matéria, mas especificamente no que respeita ao Centro Distrital de Aveiro do ISS, verifica-se que as remunerações constantes de GR, que a aplicação de cálculo de pensões utiliza, estão, no ano de 1993, registadas em duplicado, o que resultou de uma incorreta migração de dados, carecendo de correção manual, existindo, por essa via, um risco acrescido de erros humanos relevantes para efeitos de cálculo do valor da pensão.

Relativamente a situações irregulares detetadas, identificou-se um beneficiário em que o número de anos que concorreu para a taxa de formação da pensão estava incorreto, o que conduziu à atribuição de uma pensão de valor mais elevado do que o que seria devido. Refira-se que o número de anos que concorrem para a taxa de formação da pensão é um campo de introdução manual, a par de outros. Noutro caso, a beneficiária recebeu quantia superior à devida durante um período em que, indevidamente, acumulou a perceção de uma pensão do estrangeiro com o complemento social (artigo 54.º, 55.º e 56.º do Decreto-Lei n.º 187/2007). Ainda neste caso, e porque a pensão do estrangeiro é paga em doze mensalidades e não em catorze, continua a ser indevidamente pago à beneficiária o complemento social referente aos 13.º e 14.º meses. As dívidas da beneficiária à SS decorrentes do que ficou exposto não estavam, à data de termo do trabalho de campo, apuradas.

Neste último caso, o ISS, em sede de contraditório, vem, em síntese, alegar que do requerimento inicial de atribuição da pensão não constava informação clara sobre a perceção pela beneficiária de uma pensão do estrangeiro, pelo que o cálculo inicial não a considerou. Pedidos e obtidos esclarecimentos, o cálculo da pensão foi revisto mas, por lapso, não foi, aquando da transformação da pensão de montante provisório em definitivo, apurado de imediato o valor devido pela beneficiária à segurança social, o que só foi feito posteriormente, tendo a beneficiária sido informada. Com referência à perceção do complemento social referente aos 13.º e 14.º meses, alega o ISS que, de acordo com uma Orientação Técnica da ex-Direção-Geral dos Regimes de Segurança Social, não remetida, sobre norma de idêntico teor ao atual artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 187/2007,

de 10 de maio, considera ser o mesmo devido. Ora, o mencionado diploma, bem como o anterior, define o regime jurídico nacional, tendo o legislador optado pelo pagamento em 14 meses, o que não implica que os regimes jurídicos de outros ordenamentos determinem diferentes fórmulas de cálculo de pensões, diferente número de prestações anuais, ou diferentes periodicidades no seu pagamento. No caso vertente, e de acordo com a informação disponibilizada, tal regime encontra-se desenhado para proceder ao pagamento de pensões em 12 meses, e não em 14, o que não legitima que se considere a sua incompletude, pelo que não subsiste razão para atribuição do referido complemento.

No âmbito do acompanhamento das recomendações do Parecer da CSS 2011, relativamente ao ato ilegal de atribuição, em julho de 2007, de uma pensão de regime geral, verificou-se que a pensão foi objeto de cessação com efeitos a partir de janeiro de 2013 e pedida, ao beneficiário, a restituição de um montante correspondente ao total dos pagamentos efetuados nos dois últimos anos (€ 9.137,80). Solicitados esclarecimentos sobre o fundamento legal para o apuramento do mencionado débito, o CNP informou, por e-mail de 1/11/2013, que *"[...] o débito foi anulado e vai ser criado um novo débito desde um ano à data em que a pensão foi excluída conforme orientação técnica"*, sem referência, mais uma vez, à fundamentação jurídica que está na base da decisão ora transmitida. Constata-se, contudo, que nenhuma das decisões transmitidas se conforma com o disposto no n.º 2 do artigo 79.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, nos termos do qual a revogação de atos inválidos após o decurso do prazo de recurso contencioso só opera para futuro.

Em sede de contraditório, o ISS vem esclarecer que o débito em causa se conforma com uma Orientação Técnica que, contudo, não remete. E que o processo em causa está em estudo, uma vez que a beneficiária reclamou da decisão que lhe foi comunicada. Ora, o ISS deve tomar em consideração que as Orientações Técnicas devem ser conformes com as normas aplicáveis, não podendo levar a resultados diferentes dos que estas pretendem atingir, o que, pelos fundamentos já invocados, não acontece no caso em apreço.

As pensões atribuídas aos beneficiários constantes da amostra selecionada foram deferidas pelo diretor do CNP e outros dirigentes no uso de competências delegadas/subdelegadas, com exceção de um dirigente que deferiu processos de atribuição de pensões sem que a competência para o efeito lhe tivesse sido delegada ou subdelegada, tal como previsto na Lei Orgânica do Instituto de Segurança Social, até à entrada em vigor dos novos estatutos do ISS, ocorrida em 9/05/2012, de acordo com os quais se regista uma alteração na competência originária para o deferimento da atribuição de pensões e do seu processamento e pagamento, que passa a ser do conselho diretivo do ISS (Portaria n.º 135/2012, de 8 de maio, artigo 20.º, n.º 2, alíneas *c*) e *d*) e n.º 3), quando até aí tinha sido do diretor do CNP (Portaria n.º 638/2007, de 30 de maio, artigo 23.º, n.º 2, alíneas *c*) e d e n.º 3). Posteriormente à entrada em vigor dos novos estatutos, não houve qualquer delegação por parte do conselho diretivo no diretor do CNP, pelo que, a partir de 9/05/2012, todos os atos de atribuição de pensões, seu processamento e pagamento, têm vindo a ser praticados por quem não detém a competência para o efeito.

13.2 — O desemprego

13.2.1 — Enquadramento geral

A evolução das variáveis relativas ao emprego/desemprego foram consistentes com um cenário macroeconómico caracterizado por uma forte degradação do tecido económico e consequente destruição de emprego.

QUADRO 21

População Desempregada no período 2008/2012

(em milhares de indivíduos e %)

População desempregada	2008		2009		2010		2011		2012	
	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total
População total	**427,1**	**100**	**528,6**	**100**	**602,6**	**100**	**706,1**	**100**	**860,1**	**100**
Dos 15 aos 24 anos	83,5	19,6	93,4	17,7	95,4	15,8	133,5	18,9	161,0	18,7
Dos 25 aos 34 anos	128,1	30,0	158,0	29,9	181,3	30,1	194,7	27,6	239,4	27,8
Nível de escolaridade completo										
Até ao básico – 3.º ciclo	301,9	70,7	383,1	72,5	423,8	70,3	464,8	65,8	523,3	60,8
Secundário e pós - secundário	67,6	15,8	90,6	17,1	115,0	19,1	149,4	21,2	209,4	24,3
Superior	57,6	13,5	55,0	10,4	63,8	10,6	91,9	13,0	127,4	14,8

Fonte: INE, Estatísticas do Emprego – 4.º trimestre de 2010/11/12.

Em 2012, o aumento do desemprego ocorreu em todos os segmentos populacionais, particularmente, no de 25 e mais anos, e no nível de escolaridade correspondente ao ensino secundário e pós-secundário.

O aumento da taxa de desemprego global é visível ao longo dos anos. Ao atingir 15,7 % em 2012, apresenta um agravamento em cerca de 3 p p. face à registada em 2011. A taxa de desemprego dos jovens (dos 15 aos 24 anos) foi de 37,7 %, valor superior ao observado no ano anterior, em 7,6 p.p. e correspondente a 2,4 vezes a taxa de desemprego global.

O total da população desempregada em 2012, estimada em 860 mil pessoas, aumentou 21,8 % (mais 154 mil pessoas) relativamente ao ano de 2011. O número de desempregados jovens representa 18,7 % do total da população desempregada, percentagem ligeiramente inferior à observada em 2011 (18,9 %).

Por nível de escolaridade, foi o ensino secundário e pós-secundário que registou o maior aumento, 40,2 % e 60.000 pessoas, logo seguido do ensino superior, com 38,6 % e cerca de 36.000 pessoas.

13.2.2 — Prestações de desemprego

O quadro legal da reparação da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem encontra-se regulado no Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, com alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 68/2009, de 20 de março, pela Lei n.º 5/2010, de 5 de maio, e pelos Decretos-Leis n.os 72/2010, de 18 de junho, n.º 64/2012, de 15 de março, e n.º 13/2013, de 25 de janeiro.

O Decreto-Lei n.º 72/2010, vem dar cumprimento ao estabelecido no PEC aprovado para 2010-2013 e visa promover um mais rápido regresso à vida ativa, garantindo que as regras do subsídio de desemprego promovem a justiça social, mediante a introdução de normas que definem o limiar mínimo de remuneração das propostas de emprego que o beneficiário tem de aceitar, sob pena de perder o direito ao subsídio, a introdução de correções ao limite máximo do subsídio de desemprego, a flexibilização do regime de acumulação de rendimentos de trabalho com prestações de desemprego e, ainda, ao nível dos procedimentos instituídos, a adoção de medidas com vista a evitar a irregularidade da manutenção do subsídio ([178]).

A alteração ao regime jurídico de proteção no desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 64/2012 e em vigor a partir de 1 de abril de 2012, visou, antes de mais, estabelecer um regime transitório e excecional de apoio aos desempregados com filhos a cargo, através da introdução da majoração de 10 %, nos casos em que ambos os cônjuges sejam titulares de subsídio de desemprego ou se trate de agregado monoparental[179]. Quanto às alterações ao regime, então em vigor, é de salientar: a redução do número de dias para prazo de

garantia, passando de 450 para 360 dias ([180]); a introdução de uma redução de 10 %, a aplicar após 6 meses de concessão; a diminuição do limite máximo do montante do subsídio de desemprego, passando para duas vezes e meia o valor do IAS; e a redução do período de concessão, cujo prazo máximo passa para 540 dias ([181]).

13.2.2.1 — Beneficiários de prestações de desemprego

O total de desempregados subsidiados em 2012 ronda os 684 mil, cerca de mais 94 mil beneficiários que em 2011. Destes, cerca de 544 mil respeitam a subsídio de desemprego e 140 mil beneficiaram de subsídio social de desemprego.

O número de beneficiários com prestações de desemprego aumentou 15,9 % face a 2011. No quinquénio em análise, o único ano em que os beneficiários com prestações de desemprego registaram um decréscimo (5,8 %) foi 2011, verificando-se incrementos de 2009 para 2010, de 5,8 %, e de 2008 para 2009 de 19,6 %.

Os beneficiários com maior peso no total são os do subsídio de desemprego com 79,5 % e apresentam um crescimento de 19,9 %, mais de 90 mil beneficiários que em 2011. O número de beneficiários de subsídio social de desemprego, que em 2011 registou um significativo decréscimo (32,3 %) face ao ano anterior, em 2012 cresceu 2,6 %, cerca de mais 3.602 beneficiários. Para este acréscimo concorreu o SSD subsequente, com 16,4 % e 10.997 beneficiários, o SSD prolongamento com 27,9 %, a que correspondem apenas 19 beneficiários, contrabalançando com o decréscimo dos beneficiários do SSD inicial, que diminuiu 10,6 %, menos 7.414 beneficiários.

Os dados físicos apresentados no quadro seguinte respeitam aos beneficiários que tiveram pelo menos um dia processado de prestação de desemprego em cada ano ([182]):

QUADRO 22

Número de beneficiários com processamento de prestações de desemprego

(em número e %)

Prestações de desemprego	2008		2009		2010		2011		2012	
	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total
Sub. de desemprego	322.562	65,1	399.948	67,5	424.966	67,8	453.413	76,8	543.615	79,5
Sub. social de desemprego	172.845	34,9	192.636	32,5	201.717	32,2	136.620	23,2	140.222	20,5
Inicial	98.810	19,9	116.875	19,7	108.880	17,4	69.644	11,8	62.230	9,1
Subsequente	73.689	14,9	75.563	12,8	92.734	14,8	66.908	11,3	77.905	11,4
Prolongamento	346	0,1	198	0,0	103	0,0	68	0,0	87	0,0
Total	**495.407**	**100**	**592.584**	**100**	**626.683**	**100**	**590.033**	**100**	**683.837**	**100**

Nota: Caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada subsídio. Contabilizados beneficiários só com "Concessão Normal".

Fonte: II, IP - Estatísticas da Segurança Social. Até 2011 utilizaram-se os dados constantes de Pareceres anteriores. Para 2012 utilizaram-se os dados da situação da base de dados em 01/03/2013 e extraídos em 25/07/2013.

13.2.2.2 — Despesa com prestações de desemprego e seu financiamento

Em 2012, o total da despesa paga com prestações de desemprego totalizou € 2.593 M, repartidos entre *"subsídio de desemprego"*, *"subsídio social de desemprego"* e *"outras prestações"*, montante que representa um acréscimo de 23,3 % face a 2011, ano em que decresceu 5,3 %, após dois anos de crescimento acentuado, isto é, 30,6 % de 2008 para 2009 e 8,6 % no período homólogo seguinte.

QUADRO 23

Evolução da despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego

(em milhões de euros)

Prestações de desemprego	2008		2009		2010		2011		2012	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Subsídio de desemprego	1.055,6	67,4%	1.363,6	66,7%	1.525,5	68,7%	1.566,1	74,4%	1.992,8	76,9%
Subsídio social de desemprego	325,5	20,8%	436,2	21,3%	426,7	19,2%	278,5	13,2%	326,3	12,6%
Outras prestações	185,5	11,8%	245,4	12,0%	268,9	12,1%	259,2	12,3%	273,9	10,6%
Idem compensatórias por salários em atraso (SD)	25,6		40,3		56,9		56,17		69,6	
Idem compensatórias por salários em atraso (SSD)	0,6		1,0		0,9		0,6		0,7	
Complementos de desemprego	67,0		91,3		95,1		85,7		93,0	
Garantia Salarial	70,5		81,6		110,4		112,5		100,2	
Compensação salarial	1,7		16,7		5,6		4,0		10,4	
Programas ocupacionais	20,2		14,5		0,0		0.0		0,0	
PEPS	0,0		0,00		0,0		0,3		0,0	
Total	**1.566,6**	**100**	**2.045,2**	**100,0**	**2.221,1**	**100**	**2.103,8**	**100**	**2.593,0**	**100**

Fonte: CSS 2008 a 2012.

A despesa com o *"Subsídio de desemprego"*, componente com maior peso (76,9 %) no conjunto das prestações, releva em 2012 uma variação homóloga de mais 27,2 %. Durante o quinquénio registaram-se, a partir de 2009 acréscimos sucessivos, apesar de menores nos anos de 2010 e 2011. As *"indemnizações compensatórias para salários em atraso"* relativas ao subsídio de desemprego registaram em 2012 uma despesa de € 69,6 M, mais 23,9 % do que em 2011, ano em que tinha decrescido 1,3 % em relação ao período homólogo.

A despesa em 2012 com *"Subsídio social de desemprego"* aumentou € 47,8 M face a 2011, o que representa um acréscimo de cerca de 17,2 % contra um decréscimo de 34,7 % em 2011, ano em que ocorreu uma diminuição no conjunto das despesas com prestações de desemprego. Igual tendência se verificou nas *"indemnizações compensatórias para salários em atraso"* relativas ao subsídio social de desemprego (mais 15,2 % em 2012 e menos 37,4 % em 2011).

A *"garantia salarial"* e o *"complemento de desemprego"* ([183]), são as prestações mais relevantes no conjunto das outras prestações e expressam evoluções inversas no ano de 2012, com a primeira a decrescer cerca de 10,9 % ([184]) e a segunda a aumentar 8,6 %, relativamente ao período homólogo. A *"compensação salarial por suspensão temporária do contrato de trabalho (lay-off)"* ([185]) é a prestação que reflete, em 2012, o maior crescimento em termos relativos (161,0 %).

De acordo com as CSS, mapas legais por sistemas e subsistemas publicados na CGE, as prestações de desemprego são financiadas pelo sistema previdencial — regime de repartição no que respeita às seguintes prestações: *"subsídio de desemprego"*, *"compensação salarial por suspensão temporária do contrato de trabalho (lay-off)"*, *"garantia salarial"* e *"indemnização compensatória por salários em atraso"* ([186]). O sistema de proteção social de cidadania — subsistema de solidariedade financia o *"subsídio social de desemprego"* e o *"complemento de desemprego"*.

Assim, em 2012, as despesas totais com prestações de desemprego foram financiadas pelo sistema previdencial — regime repartição em 83,8 % e pelo sistema de proteção social de cidadania — subsistema de solidariedade em 16,2 %.

13.2.2.3 — Valor médio mensal processado com SD e SSD por beneficiário

Aos beneficiários do *"subsídio de desemprego"* foi processado, em média, cerca de € 565,5/mês em 2012, o que representa mais € 1,2 do que em 2011, enquanto no *"subsídio social de desemprego inicial"* o valor médio mensal situou-se nos € 415,7, menos € 5,8 do que no período homólogo. As outras duas componentes do subsídio social de desemprego (subsequente e prolongamento) também registaram decréscimos em 2012 relativamente a 2011, sendo mais acentuado (€ 8,8) no subsídio social de desemprego prolongamento.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução do valor médio processado entre 2008 e 2012:

QUADRO 24

Valor médio mensal processado com SD e SSD por beneficiário no período 2008/2012

(em euros e %)

Prestações de desemprego	2008	2009	2010	2011	2012	Var. absol 2012/11	Var % 2012/11
Subsídio de desemprego (SD)	523,6	532,3	548,4	564,3	565,5	1,2	0,2
Subsídio social de desemprego Inicial (SSDI)	354,6	344,2	353,1	421,5	415,7	-5,8	-1,4
Subsídio social de desemprego subsequente (SSDS)	358,8	362,3	363,3	423,4	419,7	-3,7	-0,9
Subsídio social de desemprego prolongamento (SSDP)	364,8	355,9	359,2	381,9	373,1	-8,8	-2,3
Total	**475,0**	**475,3**	**493,0**	**537,9**	**541,4**	**3,46**	**0,6**

Nota 1: Apenas são contabilizados beneficiários com lançamento cujo motivo tenha sido "Concessão Normal".

Nota 2: Dados obtidos nas Estatísticas da Segurança Social - Situação da base de dados em 1/março/2013 – Extraídos em 25/7/2013.

Fonte: Instituto de Informática, IP - Departamento de Gestão de Informação.

13.2.2.4 — Atribuição de prestações de desemprego — análise processual

Foi realizada uma ação de verificação, junto dos Centros Distritais do ISS de Lisboa e do Porto, a uma amostra constituída por 150 processos de atribuição e pagamento de prestações de desemprego do regime geral, com requerimentos deferidos no ano de 2012.

No que se refere ao modo de atribuição destas prestações, as mesmas são objeto de tratamento na aplicação informática DES, cujas funcionalidades tornam o processo de análise quase automático, consistindo a intervenção dos serviços apenas na confirmação da operação, o que se traduz num procedimento muito célere. Ocorrem, no entanto, alguns constrangimentos, sendo o mais comum adveniente do estado da qualificação do beneficiário em IDQ, que, não estando encerrada, impede que a aplicação DES prossiga o processo de validações e dê como satisfeita essa condição qualificação e enquadramento. Nestes casos, no Centro Distrital de Lisboa, os chefes de equipa têm senha de acesso ao IDQ — registo de salários — histórico mensal, podendo intervir para fechar a qualificação. Este procedimento consubstancia uma falha no sistema de controlo interno por ausência de segregação de funções. Face ao grau de automatismo da aplicação DES, ocorre que a maioria das prestações de desemprego são "deferidas" pelos próprios técnicos sem qualquer outra intervenção — quer ao nível de conferência, quer de deferimento por quem tem competência para o efeito —, isto na medida em que a aplicação, depois de percorrer de forma automática cada uma das condições necessárias à atribuição do subsídio e caso não identifique nenhum constrangimento, faz os cálculos e determina, de imediato, o processamento e pagamento das prestações mediante confirmação do técnico ([187]), que não tem competência, nem própria, nem delegada ou subdelegada para o efeito. Acresce que no Centro Distrital do Porto os despachos de deferimento são proferidos (formalmente e em suporte papel) em momento posterior ao ato que determina o correspondente processamento.

No que se refere à competência para o deferimento das prestações de desemprego, há que distinguir dois períodos temporais: até 8/05/2012 e após tal data. No primeiro dos períodos considerados, tal competência estava originariamente cometida aos Diretores dos Centros Distritais, como resultava do disposto no artigo 28.º, n.º 2, alínea *b*) e n.º 3 da Portaria n.º 638/2007, de 30 de maio. A Diretora do Centro Distrital de Lisboa delegou no Diretor Adjunto, com faculdade de subdelegação, as competências no âmbito do reconhecimento do direito e atribuição e pagamento de prestações previstas na mencionada Portaria. No entanto, estas competências não foram objeto de qualquer subdelegação, pelo que, entre o início do ano e 8 de maio, nem os restantes dirigentes nem os técnicos tinham competência para a prática dos correspondentes atos, muito embora os praticassem. Já o Diretor do Centro Distrital do Porto, nomeado em 06/11/2011, não fez qualquer delegação de competências no âmbito da Portaria n.º 638/2007, pelo que a dirigente que procedia sempre ao deferimento das prestações de desemprego não tinha competência para o efeito.

Com a publicação da Portaria n.º 135/2012, de 8 de maio, as competências definidas no seu artigo 17.º, n.º 2, alíneas *b*) e *c*), passaram a ser próprias do Conselho Diretivo do ISS, como resulta do n.º 3 do mesmo artigo, sendo exercidas pelos diretores dos Centros Distritais por delegação, com a faculdade de subdelegação. Neste contexto, devem ter-se por caducadas nesta data as delegações e subdelegações de competências na matéria em causa até então em vigor. Após 8/05/2012, verifica-se que a delegação de competências foi produzida pelo Conselho Diretivo do ISS, através da Deliberação n.º 1180/2013, de 24 de maio, nos Diretores dos Centros Distritais, com produção de efeitos a 9.05.2012 e com ratificação dos atos entretanto praticados neste âmbito pelos delegados.

Ao nível do Centro Distrital de Lisboa, tais competências foram subdelegadas, através do Despacho n.º 11353/2013, de 30/07, publicado no DR, 2.ª série, n.º 168, de 02/09, no Diretor Adjunto, com faculdade de subdelegação, tendo sido ratificados os atos praticados pelo subdelegado neste âmbito. O mesmo ocorreu no Centro Distrital do Porto, através do Despacho n.º 10378/2013, de 19 de julho, publicado no DR, 2.ª série, n.º 152, de 8 de agosto. Os referidos despachos referiam expressamente que procediam à ratificação dos atos entretanto praticados pelos subdelegados. Porém, o Diretor Adjunto não subdelegou as referidas competências, pelo que os atos de deferimento de subsídio de desemprego nunca deixaram, em 2012, de ser praticados por dirigentes e funcionários sem competência para o efeito.

No Centro Distrital do Porto, a Diretora Adjunta de Segurança Social, através do Despacho n.º 14351/2013, de 21 de outubro, publicado no DR, 2.ª série, n.º 215, de 06 de novembro, subdelegou as mencionadas competências em dirigente diferente daquele que pratica os atos de deferimento de prestações.

Relativamente ao arquivo de processos em suporte físico, no Centro Distrital de Lisboa, o mesmo é inexistente para as prestações deferidas, exceto nos casos em que houve pedidos de esclarecimentos ou de documentos ao beneficiário. Ficam guardadas na aplicação DES, com a data da ocorrência, a informação para despacho de deferimento (sem o despacho) e a respetiva notificação de deferimento. No Centro Distrital do Porto, todos os processos são arquivados em suporte físico. Contudo, o mesmo evidencia diversas falhas de organização, não podendo, afirmar-se com propriedade que existe um arquivo. Trata-se, antes, de grupos de documentos, sem qualquer sistematização, concentrados num determinado espaço físico. Assim, num desses grupos encontram-se as cópias dos ofícios de notificação enviados aos beneficiários e reencaminhadas dos serviços de expediente, noutro, encontra-se a documentação que constitui o processo de atribuição das prestações, propriamente dito, incluindo o despacho de deferimento.

Da análise empreendida à amostra de processos selecionada resultou a existência de situações irregulares. Assim, apesar de o n.º 1 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, estabelecer que o montante mensal do subsídio de desemprego não pode ser inferior ao valor do IAS, fixado atualmente em € 419,22, o montante pago mensalmente aos beneficiários é de € 419,10, resultante de arredondamento(s) produzidos pela aplicação processadora destas prestações, não estando desta forma a ser respeitado o limite imposto legalmente.

Nas prestações de desemprego atribuídas em 2012 foi utilizada, no apuramento da remuneração líquida mensal dos beneficiários que serve de base ao cálculo do montante diário do subsídio de desemprego, a tabela de IRS correspondente aos funcionários públicos, independentemente de o beneficiário ter exercido funções para uma entidade privada ou para uma entidade pública. Este procedimento tem como resultado a existência de pagamentos aos beneficiários superiores aos resultantes da aplicação da tabela correta sempre que o montante diário do subsídio de desemprego atribuído é calculado em função da remuneração líquida mensal, em virtude de as taxas de IRS aplicáveis serem inferiores às do regime privado, face ao ajustamento efetuado na sequência do corte do subsídio de férias e do subsídio de Natal no ano de 2012 aos trabalhadores da administração pública.

Foram identificados, no Centro Distrital do Porto, cinco processos de atribuição de prestações com erros no número de anos com registo de remunerações considerados para o acréscimo previsto pelo artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, pelo artigo 38.º do mesmo diploma, e ainda pelo artigo 9.º, n.º 1 da Portaria n.º 8-B/2007, de 3 de janeiro, sendo que, em todas as situações, se verificou que a análise daquela condição e a respetiva introdução do número de anos na aplicação DES foi feita manualmente.

Um beneficiário de subsídio de desemprego tinha associados dois NISS, ambos ativos. Assim, o NISS pelo qual se encontrava registado no Centro Distrital como beneficiário da prestação divergia do NISS constante da base de dados do IEFP.

Em sede de contraditório, o IEFP veio esclarecer que o beneficiário se inscreveu como desempregado num serviço do IEFP em janeiro de 2010, com os seus números de identificação civil e fiscal e com um NISS. Estes elementos for am todos remetidos, de imediato, à segurança social. Não obstante, para este número de beneficiário não foi tomada qualquer decisão relativa a atribuição de prestações de desemprego pela segurança social, a qual, a ter sido proferida, deveria ter sido comunicada ao Instituto. Confirma a existência de dois NISS para o referido beneficiário no âmbito da segurança social, tendo um informação mais completa do que o outro. Informa ainda de que, desde março de 2011, a candidatura a emprego deste beneficiário se encontra anulada, por ter iniciado a frequência de uma ação de formação profissional.

Como resulta do exposto, a manutenção de dois NISS ativos para o mesmo beneficiário é um fator potenciador de atribuição de prestações sobrepostas (prestação de desemprego e bolsa de formação) e, por essa via, indevidas, pagas por entidades diferentes.

O II veio, na mesma sede, informar que um dos referidos NISS foi registado em 2003, tendo-lhe sido associado o Cartão de Cidadão em 2009, enquanto o outro resultou de uma migração de dados de identificação no âmbito de prestações familiares (titular do abono de família), sendo que os dados de identificação dos referidos NISS *"não cumprem os requisitos mínimos para poderem ser considerados como pertencentes à mesma pessoa"*. Refere ainda que *"quando se deteta casuisticamente que 2 NISS pertencem a uma mesma pessoa, os serviços devem utilizar a funcionalidade disponível para a unificação desses NISS, ficando apenas a constar um NISS como válido"*.

Em complemento da análise processual efetuada nos Centros Distritais, efetuou-se uma deslocação ao IEFP, com o objetivo de esclarecer dúvidas suscitadas, sobretudo referentes ao incumprimento do dever de apresentação quinzenal, a que se refere o artigo 17.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 03 de novembro, com as alterações do Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de julho e do Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março.

Identificaram-se cinco beneficiários com mais de duas faltas injustificadas, sem que tais incumprimentos tenham conduzido à anulação da respetiva inscrição no centro de emprego e à cessação das prestações de desemprego pela segurança social, em desrespeito pelo estatuído no artigo 49.º, n.º 1, alínea *j*), e artigo 54.º, n.º 1 alínea *c*) do mesmo diploma.

Sobre esta matéria, o IEFP, em sede de contraditório, vem alegar, em síntese, que a relevância destas situações é menor do que a que resulta das observações oportunamente formuladas, atenta a sua diminuta expressão numérica em face do número de candidatos a prestações de desemprego, do número de apresentações quinzenais realizadas, do número de advertências escritas e ainda do número de notificações de pretensão de anulação da candidatura a emprego em face do incumprimento do dever de apresentação quinzenal dos beneficiários e do número de anulações decretadas. Ora, não deve esquecer-se que o número de situações (cinco) supra evidenciado foi detetado numa amostra diminuta, constituída por 150 processos de atribuição e pagamento de prestações de desemprego do regime geral. Não obstante tal alegação, o Instituto afirma que está a preparar alterações nos seus procedimentos internos relativos aos incumprimentos, notificações e sanções a aplicar.

Constatou-se igualmente que o SSDS é requerido na SS sem qualquer intervenção do CE e, consequentemente, como as ações do PPE e respetiva calendarização de apresentações quinzenais respeitam ao período de atribuição do SD, torna-se necessária a célere comunicação do deferimento entre as instituições da SS e do IEFP com vista à definição e concretização das medidas de controlo no âmbito do SSDS. A análise efetuada revelou que os beneficiários de SSDS ficam sem o controlo do IEFP no período entre o fim do SD e a data do despacho de deferimento do SSDS, que demora entre dois a três meses.

Foi ainda realizada uma ação de verificação de 50 processos de atribuição e pagamento pelo Fundo de Garantia Salarial de créditos emergentes do contrato de trabalho por cessação ou violação, com requerimentos deferidos no ano de 2012. A ação desenvolveu-se junto dos Centros Distritais do Instituto de Segurança Social, IP., de Lisboa e do Porto e do Fundo de Garantia Salarial. Da análise efetuada conclui-se que o processo de atribuição se inicia nos Centros Distritais com a apresentação do requerimento e demais documentação, sendo os dados inseridos na aplicação informática FGS, que procede aos cálculos dos valores a atribuir. Contudo, devido a constrangimentos existentes na aplicação processadora, existem processos tratados fora do sistema, com recurso a procedimentos manuais ([188]).

43 processos não se encontravam instruídos com documentação comprovativa da data da propositura da ação judicial do pedido de insolvência, sendo o constrangimento ultrapassado com o recurso a chamadas telefónicas junto dos respetivos tribunais, procedimento que se mostra inadequado ([189]), dado que esta data é um requisito legal e essencial para determinação do período a considerar e, consequentemente, do valor a atribuir, nos termos do artigo 319.º da Lei n.º 35/2004, de 29 de julho.

A análise dos processos apresentava atrasos significativos e a forma de organização dos que aguardavam análise não é uniforme entre os dois Centros Distritais. No Centro Distrital de Lisboa, os processos são registados e ordenados para distribuição e análise por ordem de entrada, depois por ordem de NISS da entidade empregadora e dentro desta por ordem alfabética dos trabalhadores. Em janeiro de 2013 estavam em análise os processos entrados em abril de 2012. No Centro Distrital do Porto os processos são ordenados para distribuição e análise por ordem alfabética da entidade empregadora, não sendo respeitada a ordem de entrada dos requerimentos ([190]), nem sendo possível determinar o período em atraso. Em janeiro de 2013 existiam cerca de 5.800 processos a aguardar análise.

Ainda não foi implementada na aplicação informática a funcionalidade que permitirá por em prática o disposto no artigo 277.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, ou seja, o alargamento da base contributiva para a SS, designadamente o subsídio de refeição e a compensação por cessação de contrato de trabalho nas situações com direito a prestações de desemprego, situações que poderão originar pagamentos indevidos ao trabalhador ([191]).

13.3 — Património financeiro

13.3.1 — Comportamento dos mercados financeiros

O cumprimento das metas de défice e a expansão da dívida pública nos países europeus, nomeadamente nos sujeitos a intervenção externa, continuaram a influenciar o comportamento dos mercados financeiros. Os efeitos recessivos dos programas de austeridade geraram fortes resistências internas e fragilizaram o crescimento económico, com alguns países europeus a registarem ou agravarem a quebra do produto, conjugada ou não com um aumento da pressão fiscal. Neste contexto, constataram-se fortes contrações do consumo e o abrandamento da inflação e do comércio mundial ([192]).

Ainda assim, surgiram sinais de confiança no debelar da crise, para o que terá sido importante o empenho das instituições internacionais em assegurar instrumentos aos governos, destes em cumprir as metas acordadas e o de ambos na avaliação dos resultados e flexibilização de metas ([193]). Isto apesar de se manter a forte pressão sobre a sua credibilidade e capacidade de repor a sustentabilidade da dívida pública, com quebras de notação em países de grande dimensão (França, Espanha e Itália) e com o sistema bancário a procurar sanear-se, diminuindo significativamente o financiamento da economia.

Nos mercados de ações, os índices mais relevantes apresentaram valorizações e uma diminuição da volatilidade, confiando na capacidade de resolução da crise da dívida soberana na Europa e nos bons resultados apresentados por grande parte das empresas cotadas. O *S&P500* valorizou 13,4 %, o *Stoxx Europe600* 14,4 %, o *Topix1000* 18 % e o *FTSE100* 5,8 %. O *PSI20* valorizou apenas 2,9 % ([194]). No mercado da dívida pública, destaque para a *yield do Treasury* norte-americano, que se manteve em níveis baixos, com ligeira subida nos prazos até um ano e a 30 anos e manutenção ou redução nos prazos entre 2 e 20 anos ([195]). O mesmo aconteceu no *Bund* alemão a 10 anos, que baixou de 1,8 % no final de 2011 para 1,3 % no final de 2012. Os países europeus cuja sustentabilidade das finanças públicas esteve no centro das atenções dos mercados e que em 2011 viram disparar os seus *yields* e diferenciais face ao *Bund*, apresentaram em 2012 um movimento inverso, nomeadamente Portugal e Itália, mas também a França. Com novos episódios de risco provenientes do seu sistema bancário, a Espanha foi a exceção, vendo aumentar, embora ligeiramente, a *yield* da dívida e o *spread* para os títulos de dívida alemã ([196]).

13.3.2 — Desempenho do Fundo de Estabilização

O FEFSS é um património autónomo afeto exclusivamente à capitalização pública de estabilização, gerido pelo IGFCSS ([197]). Tem por objetivo contribuir para o equilíbrio e sustentabilidade do sistema previdencial, conseguindo, através de reservas acumuladas, um montante equivalente ao pagamento de dois anos de pensões ([198]). A forma de financiamento encontra-se expressa na LBSS, sendo que a LOE de 2012 determina a transferência dos saldos anuais do sistema previdencial e das receitas resultantes da alienação de património (artigo 76.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro).

No final de 2012 estava valorizado em € 10.944,2 M, o que equivalia a 6,6 % do PIB português e daria para pagar 12,2 meses de pensões do sistema previdencial ou 9,1 meses do total de pensões ([199]). A volatilidade manteve-se mais elevada (7,6 %) e a rotação da carteira atingiu 1,93. O resultado foi um crescimento homólogo de 23,4 % (mais € 2.071,7 M), que permitiu recuperar da forte desvalorização do ano anterior e superar em mais de € 1.300 M o anterior máximo de 2010 (Quadro 25).

QUADRO 25

Desagregação do valor acrescentado à carteira

(em milhões de euros)

Descrição	2010	2011	2012
1. Entradas de capital (*)	**223,5**	**297,0**	**2,8**
2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5) (**)	**7,8**	**-1.062,5**	**2.069,0**
2.1 Rendimentos	174,5	326,0	321,6
2.2 Mercado Monetário Líquido	83,4	50,0	7,1
2.3 Valias Realizadas	146,5	88,3	200,9
2.4 Juro corrido	7,5	8,3	-15,1
2.5 Variação das Valias potenciais	-404,1	-1.535,1	1.554,4
3. Δ Total (1+2)	**231,3**	**-765,5**	**2.071,7**
Valor do Fundo	**9.637,9**	**8.872,4**	**10.944,2**

(*) Dotações provenientes do IGFSS e que constituem receita do FEFSS de acordo com o estipulado na LBSS.

(**) Resultados da gestão dos ativos da carteira que vai sendo acrescentada de novas dotações ao longo ano.

Fonte: IGFCSS

Apesar das transferências terem sido as menores de sempre e refletirem uma quebra de 98,9 % (€ 2,8 M) ([200]), a gestão e a evolução das condições do mercado originaram um grande aumento do Fundo (quase ¼ do total), causado essencialmente pela valorização da dívida pública, a recuperar de um período em que o prémio de risco exigido pelos mercados a levou para valores muito inferiores ao valor de reembolso (em 2010 e 2011). Só na componente investida em dívida pública nacional aumentou € 1.494 M, quando as quantidades líquidas apenas cresceram € 46 M. Neste contexto, constata-se a variação positiva das valias potenciais, que atingiu € 1.554,4 M ([201]) e uma melhoria sensível nas valias realizadas ([202]), para € 201 M. Os rendimentos ([203]) mantiveram-se próximos dos obtidos em 2011, notando-se uma quebra nas operações no mercado monetário líquido ([204]) e um valor negativo de juros corridos ([205]), próximo de € 15 M.

O Quadro 26 mostra a composição do FEFSS por classes de ativos no final do ano, de acordo com a agregação efetuada pela entidade gestora. Na componente de "Liquidez", alegando que a sua natureza eminentemente líquida os distingue em termos de gestão, são incluídos determinados ativos de dívida (pública e privada) e fundos que, para verificação dos limites à composição da carteira de ativos ([206]), são depois considerados nas respetivas rubricas (Quadro 27).

QUADRO 26

Estrutura da carteira

(em milhões de euros)

Descrição	2010	2011	2012
Dívida pública nacional (a)	4.690,7	3.735,2	4.548,9
Dívida pública estrangeira (a)(b)	2.028,6	1.801,0	3.160,9
Dívida privada(a)	179,1	13,5	0,0
Ações (b)	2.239,8	1.446,9	1.468,7
Fundos de Investimento Mistos	0,0	0,0	0,0
Imobiliário	212,5	205,3	195,4
Reserva Estratégica	209,4	130,0	103,5
Liquidez	76,6	1.538,2	1.465,3
Provisões e Impostos a Receber	1,2	2,2	1,4
Total	**9.637,9**	**8.872,4**	**10.944,2**

(a) Inclui juros corridos.

(b) Inclui futuros e valias potenciais de forwards afetas à cobertura de posições.

Fonte: IGFCSS.

QUADRO 27

Limites regulamentares

(em milhões de euros)

Descrição	Valor a 31/12/2012	Peso na Carteira
Dívida Garantida pelo Estado Português (1)	5.989,7	54,7%
Dívida Privada (2)	315,8	2,9%
Ações	1.470,0	13,4%
Fundos de Investimento Mistos (3)	2,3	0,0%
Imobiliário	195,4	1,8%
Reserva Estratégica	103,5	0,9%
Exposição a Moeda Estrangeira	1.290,3	11,8%
Derivados (valor nocional)	-1.365,4	-12,5%

(1) Inclui € 1.440,7 M em BT incluídos em "Liquidez na estrutura da carteira.

(2) Papel Comercial incluído em "Liquidez" na estrutura da carteira.

(3) Corresponde a € 2,3 M investidos no FEI New Energy Fund (NEF), incluído em "Liquidez" na estrutura da carteira.

Fonte: IGFCSS.

No final de 2012, o valor em OT e em Dívida Garantida não emitida pelas Administrações Públicas ([207]) equivalia a 41,6 % da carteira, aumentando 21,8 % (€ 813,7 M) em termos homólogos, para € 4.548,9 M[208]. Para verificação do limite mínimo de 50 % em dívida pública consideram-se mais € 1.440,7 M em BT, que em termos de gestão são incluídos na componente de "Liquidez", o que coloca o peso da dívida pública em 54,7 % da carteira ([209]). Ainda assim, o valor de mercado da parcela da carteira investida em dívida pública nacional encontrava-se, no final do ano, 5,8 % abaixo do valor de reembolso dos títulos na data da maturidade, traduzindo menos valias potenciais de € 371,7 M ([210]).

O valor investido em dívida pública estrangeira aumentou 75,5 %, para € 3.160,9 M, representando 28,9 % do total. Em carteira deixaram de existir títulos de Dívida Privada, embora se mantenham € 315,8 M considerados regulamentarmente com risco de Dívida Privada ([211]) geridos na "Liquidez" e que representam apenas 2,9 %, quando o limite máximo permitido é de 40 %. Estes investimentos estavam também em conformidade com a restrição que obriga a um *rating* não inferior a BBB-/Baa3, de acordo com o enquadramento dado pela Portaria n.º 118/2012, de 30 de abril ([212]).

Na estrutura da carteira, os ativos de Rendimento Fixo (dívida) subiram para 70,4 % em 2012 (62,6 % em 2011). Mas a relevância dos títulos de dívida é superior, não só porque compõem uma parte substancial da "Liquidez" (só em BT estão 13,2 % da carteira), mas também porque a volatilidade da dívida pública portuguesa pode implicar novas aquisições para cumprir o regulamento, afetando também as valias potenciais ([213]).

Os ativos de Rendimento Variável (ações), que regulamentarmente têm como limite 25 %, viram o peso cair quase 3 p.p. para 13,4 % da carteira, embora o seu valor tenha crescido ligeiramente, para € 1.468,7 M ([214]). Este investimento estava distribuído pela Europa (€ 490,7 M, dos quais € 197 M no Reino Unido e € 70,7 M na Suíça), EUA (€ 727,5 M), Japão (€ 248,4 M) e residualmente, no Canadá e Austrália ([215]). Deu-se também um aumento do montante investido em países do Euro (de € 37,4 M para € 221 M) em detrimento dos principais mercados (EUA, Japão e Reino Unido), onde a subida das cotações dos títulos detidos, nomeadamente nos EUA e Japão, permitiu a tomada de mais-valias.

Na Reserva Estratégica ([216]) foi alienada a totalidade da participação na empresa australiana *Transurban Group*, valorizada em € 7,9 M nas contas de 2011 ([217]). Nos outros investimentos em empresas cotadas, a *Portugal Telecom* desvalorizou € 14,2 M (15,8 %) para € 80 M ([218]) e a *Zon Multimédia* valorizou € 2,3 M (27,9 %) para € 10,6 M ([219]). A participação de 10 % na *Finpro* valia € 16,9 M, menos 14 % que um ano antes e 20,1 % que em 2010. Finalmente incluía um contrato *forward* para cobertura do risco cambial da *Transurban*, cotada em Dólares Australianos, valorizado em € 37,5 m. No total, representava apenas 0,9 % da carteira (€ 103,5 M), longe do limite regulamentar máximo de 5 %.

O Imobiliário desvalorizou mais 4,8 % em 2012 (seguindo-se a 3,4 % em 2011, 2,0 % em 2010 e 11,9 % em 2009) valendo € 195,4 M, equivalentes a 1,8 % da carteira (o limite regulamentar é de 10 %). Destes, € 19,8 M respeitam a imóveis ([220]) e o resto a unidades de participação em Fundos de Investimento Imobiliário (FII), onde tem compromissos de € 4,2 M ([221]). Os FII apresentavam menos valias acumuladas de € 44,3 M, sendo que em alguns deles a participação esteve sujeita a aprovação do Conselho Diretivo, por ultrapassar os 10 % definidos na política de investimentos ([222]).

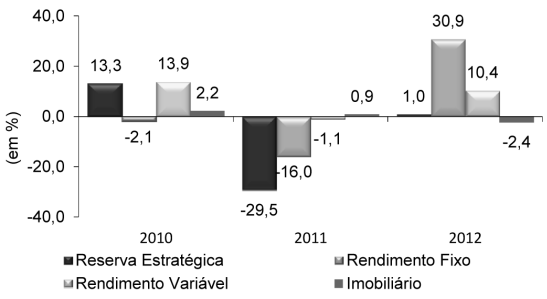
O montante aplicado em Liquidez ([223]) manteve-se elevado, representando 13,4 % da carteira (€ 1.465,3 M). Como inclui um elevado montante de BT e de Papel Comercial de Dívida Privada e é aqui deduzido o valor dos depósitos em margens afetas à réplica de investimentos feitos através de contratos de futuros, não tem uma leitura independente das componentes de dívida e de derivados.

Segundo o IGFCSS, os restantes limites regulamentares também eram respeitados: a exposição não coberta a moeda estrangeira era inferior a 15 %; o valor nocional dos Derivados encontrava-se muito aquém do valor do FEFSS (que constitui o limite máximo); não existiam montantes aplicados em operações de fixação de custo de aquisições futuras (o limite é de 10 % do valor do Fundo); e os investimentos encontravam-se diversificados ([224]), não ultrapassando os limites preconizados ([225]).

O reajustamento dos mercados da dívida pública acaba por ter um grande impacto na rendibilidade de curto prazo, que superou os 23,3 % em 2012, depois de ter atingido – 11 % em 2011. O Gráfico 11 confirma que foram os ativos de rendimento fixo a suportar a elevada taxa de rendibilidade de 2012, tal como já haviam degradado o desempenho de 2011 ([226]).

GRÁFICO 11

Rendibilidade das classes de ativos do FEFSS



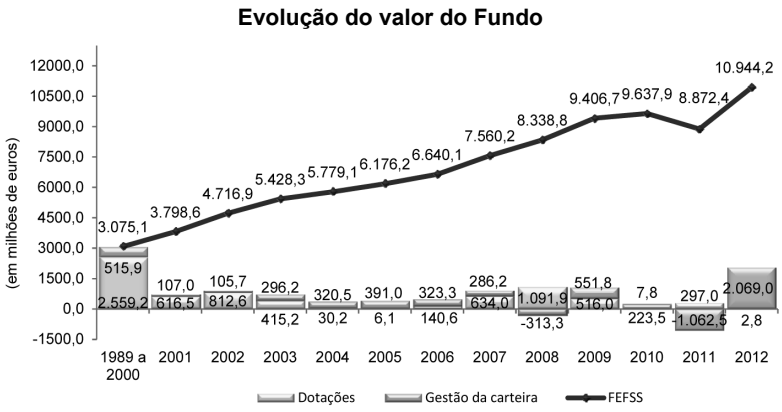
Fonte: IGFCSS.

Os ativos de rendimento variável também apresentaram uma elevada rendibilidade em 2012 ([227]), embora em 2011 não tenham conseguido contrabalançar o efeito dos títulos da dívida, como tinha acontecido em 2010, quando o impacto ainda era menor ([228]). O efeito das outras classes de ativos, Imobiliário e Reserva Estratégica, é residual, dada a sua dimensão na carteira ([229]).

13.3.3 — Evolução de longo prazo do Fundo de Estabilização

A evolução do valor do FEFSS, criado em 1989 com uma dotação de € 216 M, é apresentada no Gráfico 12. Até 2003, cresceu acima de € 700 M ao ano, fruto da transferência dos saldos excedentários de execução orçamental do Sistema Previdencial e, em menor parte, dos resultados provenientes da gestão de ativos. Em 2004 e 2005 as dotações foram quase nulas e a variação resultou da gestão da carteira. Em 2006 iniciou-se nova expansão das transferências até ao máximo de € 1.091,9 M em 2008, voltando a cair até atingir apenas € 2,8 M em 2012. Os resultados da gestão no mercado tornaram-se mais irregulares a partir da crise financeira de 2008, ano da primeira perda de valor da história, anulada no ano seguinte com a recuperação dos mercados, mas que levou a novo impacto a partir de 2010 com o efeito no mercado da dívida soberana e as fortes desvalorizações dos títulos dos países periféricos, fortemente representados. Em 2011, o ligeiro aumento de transferências não compensou a desvalorização histórica dos ativos (forçada pelas menos valias potenciais da dívida pública portuguesa), mas em 2012, a recuperação parcial do valor desses títulos permitiu anular os efeitos do ano anterior e recolocar o Fundo na tendência de crescimento.

GRÁFICO 12

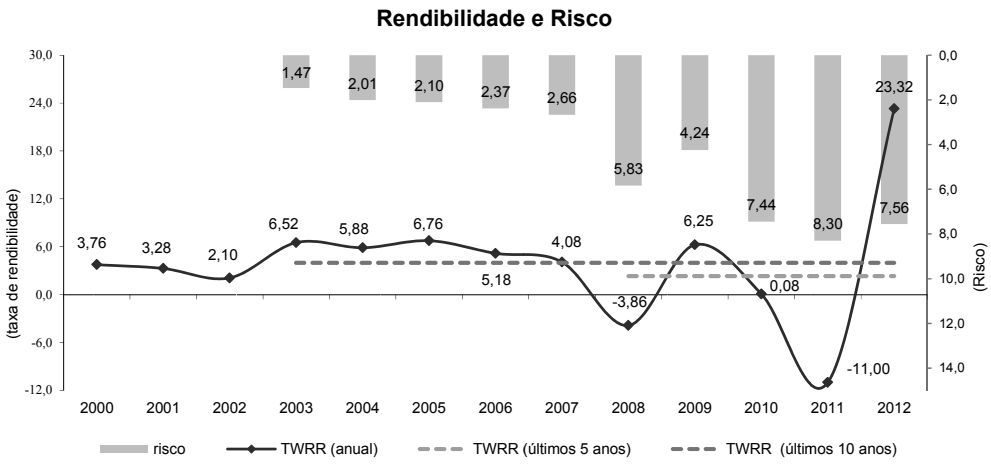


Fonte: IGFCSS.

Os anos 2009 e 2012 são os de maior expansão e coincidem com a recuperação de fortes choques nos mercados (o primeiro nas ações e o segundo na dívida pública) ficando os resultados, num contexto de forte instabilidade, muito dependentes de fatores externos, de difícil gestão, quando existe relativa rigidez na composição da carteira de ativos. Com a recuperação de 2012, os rendimentos e valias gerados desde a constituição do FEFSS atingem € 3.598,6 M (32,9 % do total), para entradas de capital de € 7.345,6 M (67,1 %) ([230]).

No Gráfico 13 pode observar-se o reflexo destes dados em termos de rendibilidade nominal e risco ([231]). Os anos de 2008 e 2011 destacam-se com taxas de rendibilidade fortemente negativas, incorporando os efeitos da crise nos mercados financeiros ([232]) e os anos imediatamente seguintes contrapõem taxas positivas extraordinariamente elevadas, beneficiando da inversão dos movimentos anteriores. A partir de 2008 o risco da carteira sobe para patamares bastante mais elevados, com um máximo de 8,3 % em 2011 e uma atenuação em 2009 (4,24 %), primeiro com o aumento da volatilidade do mercado acionista e depois no mercado da dívida pública, onde o maior impacto foi, compreensivelmente, gerado pela dívida pública portuguesa ([233]).

GRÁFICO 13



Fonte: IGFCSS.

Entre 2003 e 2006 decorre um período de rendibilidade elevada e risco relativamente baixo. A diminuição da taxa de rendibilidade de 2007 (e aumento do risco) já reflete os primeiros efeitos da crise financeira ([234]), tal como a de 2010 já é afetada pela desvalorização de grande parte dos ativos de rendimento fixo. A amplitude das variações na rendibilidade dos últimos anos afeta substancialmente a análise das suas rendibilidades históricas. Considerando a recuperação de 2012, o FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual, desde a sua constituição, de 4,14 % ([235]), que baixa para 3,9 % nos últimos 10 anos e para 2,62 % nos últimos cinco ([236]). Em termos reais a taxa de rendibilidade é positiva, mas inferior a 1 % a 5 anos e a 2 % considerando os outros intervalos ([237]).

13.3.4 — Análise do posicionamento, estratégia e resultados

Os custos de gestão, transação e custódia do FEFSS caíram 17,2 % para € 3,7 M, em resultado de uma diminuição de 6,9 % nos custos de funcionamento ([238]) e de 26,7 % nos serviços bancários, mais especificamente nas comissões de custódia, uma vez que as comissões de transação e de liquidação aumentaram substancialmente, acompanhando o aumento da rotação da carteira. Mantém-se a tendência de redução destes custos em percentagem do montante médio sob gestão (0,038 %).

No Relatório e Contas de 2012, o IGFCSS reporta limitações de recursos humanos e bloqueios ao desenvolvimento de determinados projetos, sendo que efetivamente apenas geriu por referência a um *benchmark* as componentes de ações e dívida da OCDE ([239]). O *excess return* face ao *benchmark* interno manteve-se negativo (– 0,44 %) e o mesmo aconteceu face ao novo *benchmark* da Tutela ([240]) (– 1,33 %). O retorno médio anual do último triénio é o mais elevado dos últimos anos (3,38 %), dominado pelo efeito da rendibilidade de 2012 (23,3 %). Ainda de acordo com o Instituto, o desempenho do FEFSS fica em 5.º lugar num *ranking* de 53 fundos associados da APFIPP, utilizando um indicador que relaciona a rendibilidade excedente face à do índice EFFAS Portugal e o risco, nos últimos 5 anos ([241]).

A alocação da carteira no final do ano reflete uma elevada concentração em dívida pública, que supera em muito os 50 % obrigatórios em dívida pública portuguesa e uma preferência por ativos líquidos (13,4 %), que vem desde 2011 e é coerente com as características desta fase de elevada volatilidade nos mercados. A parcela de ações perdeu peso e as outras componentes apresentam-se em perda, o que tem implicações não só em termos de garantia da diversidade com vista à minimização do risco, mas também nas menos valias, potenciais e realizadas ([242]).

Se nos fixarmos nos objetivos de longo prazo, o Gráfico 14 não mostra uma progressão rápida no sentido de assegurar a cobertura das despesas previsíveis com dois anos de pensões. Em 10 anos o FEFSS acumulou recursos que permitiram passar de 60 % para 75,9 % dos gastos anuais com pensões ([243]). Para além do ano de 2012, que possui características excecionais, quer pelas razões que sustentam a elevada valorização do FEFSS quer pela forma como foi estancado o crescimento da despesa com Pensões, só entre 2006 e 2009 existiu uma valorização do FEFSS superior ao aumento do gasto com pensões. No entanto, no mesmos 10 anos, praticamente duplicou o seu peso face ao produto gerado no país (Gráfico 15), passando de 3,8 % para 6,6 % do PIB ([244]).

GRÁFICO 14

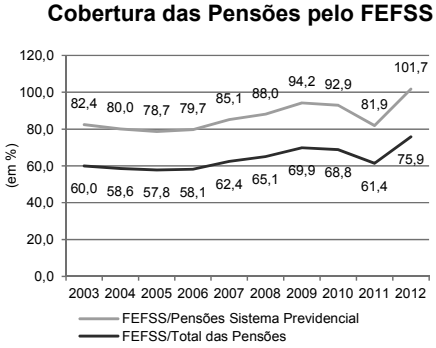
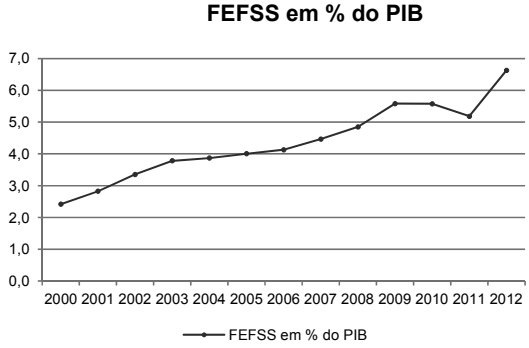


GRÁFICO 15



Caixa 4 — Caixa Geral de Aposentações (CGA)

A CGA, criada em 1929, é a entidade responsável pela gestão do regime de segurança social ([245]) dos funcionários públicos que, vinculados a qualquer título, exerçam funções na administração central, regional e local ([246]) e tenham sido admitidos até 31 de dezembro de 2005 ([247]). Encontram-se ainda abrangidos por este regime os professores do ensino particular e cooperativo e os trabalhadores de algumas empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos ([248]).

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 ([249])] e transferências do OE na justa medida das necessidades de financiamento do sistema, onde se incluíam as verbas substitutivas das contribuições das entidades públicas empregadoras (com exceção das entidades integradas na administração pública local e regional que estavam obrigadas a uma contribuição de igual montante ao da quota descontada aos respetivos funcionários). O esforço financeiro do Estado para com a CGA tinha assim três objetivos: suprir a falta de contribuições das entidades empregadoras; financiar o pagamento de pensões da sua inteira responsabilidade, as quais, comparativamente com o modelo da SS se podem considerar como correspondentes às do regime não contributivo; e financiar o défice do sistema, caso ele existisse. Esta situação manteve-se até 2006, ano em que se iniciou o processo de convergência para o RGSS.

A partir de 2006 foram adotados, gradualmente, vários procedimentos de convergência, designadamente no que respeita a taxas contributivas, fórmulas de cálculo de pensões, idades de reforma, carreiras contributivas relevantes, prazos de garantia, etc.. Ao mesmo tempo foi dado um novo formato ao modelo de financiamento tradicional da CGA de forma a separar as transferências do OE nos seguintes termos: as que consubstanciavam as responsabilidades do Estado enquanto entidade empregadora; as que se destinavam a satisfazer as responsabilidades financeiras diretas do Estado no pagamento de pensões que não estavam ancoradas no sistema de repartição previsto para a CGA (as chamadas pensões da responsabilidade do Estado); e as destinadas a suprir as necessidades de financiamento efetivas da CGA (financiamento do défice do sistema). Esta alteração de formato, que teve a bondade de clarificar o financiamento da despesa com as pensões dos trabalhadores do Estado, padeceu, porém, de algumas deficiências, designadamente a de não proporcionar uma plataforma de comparação com o RGSS, para o qual se entendeu dever convergir, uma vez que a cadeia de repartição 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 imposto, 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

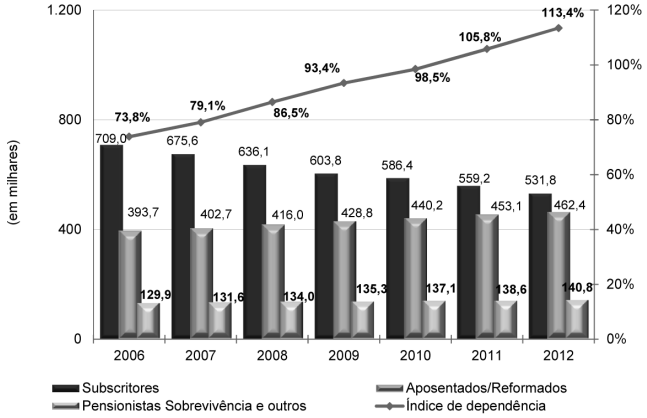
O número total de aposentados da CGA ([250]) atingiu 462.446 indivíduos (mais 9.317 que em 2011), valor que representa um crescimento de 2,1 % face ao período homólogo anterior, sendo que entre 2006 e 2012 o número de aposentados aumentou 17,5 %. Em 2012, a média de idades dos subscritores da CGA, à data de aposentação, foi de 60,1 anos (59,9 anos em 2011). Segundo o relatório e contas de 2012, 30,4 % dos aposentados da CGA tinham menos de 65 anos e 54,9 % tinham idades compreendidas entre os 65 e os 79 anos. Já a média de idades dos aposentados/reformados falecidos evoluiu de 76,1 anos em 2006 para 78,4 anos em 2012, sendo que as mulheres eram mais idosas à data do óbito (79,6 anos) do que os homens (78 anos). A duração média das pensões evoluiu de 15,5 anos em 2006 para 18,1 anos em 2012, indicador que compara com o tempo médio de serviço relevante para efeitos de cálculo da pensão que passou de 30,6 anos em 2006 para 30,7 em 2012. Assim, parece poder concluir-se que os fatores inibidores de passagem à aposentação que vêm sendo implementados nos últimos anos, designadamente a alteração da idade legal de passagem à aposentação e a introdução de parâmetros de penalização por antecipação, têm produzido um reduzido efeito no universo em análise,

quer no que concerne ao prolongamento da vida ativa ([251]) quer na relação entre o número total de aposentados e os aposentados no período em análise que se tem mantido relativamente estável face ao total, pese embora em 2012 tenha sofrido algum abrandamento (6,9 %, 7,0 % e 6,4 %, em, 2010, 2011 e 2012, respetivamente) ([252]).

Quanto aos subscritores, o seu número total era, em 31 de dezembro de 2012, de 531.814 indivíduos, menos 4,9 % que no período homólogo anterior e menos 25,0 % que em 2006 (menos 177.183 indivíduos), observação que é consistente com a política de recursos humanos estabelecida para o setor público.

GRÁFICO 16

Grau de dependência do n.º de aposentados/pensionistas face ao n.º de subscritores



Fonte: CGA.

Assim, a evolução do grau de dependência dos aposentados e pensionistas face aos subscritores, entre 2006 e 2012, foi de um aumento gradual e constante, cuja variação oscilou entre 73,8 % em 2006 e 113,4 % em 2012, o que consubstancia uma subida de cerca de 39,6 p.p. desde que a CGA deixou de admitir novos subscritores. Esta tendência resulta do aumento gradual do número de aposentados e pensionistas ([253]), face ao decréscimo continuado do número de subscritores, circunstância que decorre quer dos efeitos da aplicação de recentes medidas de natureza política, designadamente as que determinam a obrigatoriedade, a partir de 1 de janeiro de 2006, de inscrição de todos os novos trabalhadores da administração pública no RGSS ([254]) quer de fenómenos de natureza demográfica, designadamente do aumento da esperança de vida após a passagem à condição de aposentado.

Fontes de financiamento da CGA

As receitas efetivas da CGA totalizaram € 8.571,4 M, menos 6,3 % que em igual período homólogo, comportamento fortemente condicionado pelas medidas de contenção/redução dos gastos públicos.

QUADRO 28

Fontes de financiamento

(em milhões de euros e %)

Fontes de Financiamento	2010	2011	2012	tvhr		Peso
				2010/2011	2011/2012	2012
Quotizações	**3.453,8**	**3.363,4**	**2.846,9**	**-2,6%**	**-15,4%**	**31,6%**
Quotas	1.404,2	1.427,9	1.204,8	1,7%	-15,6%	13,4%
Comparticipação de Entidades	2.049,6	1.932,5	1.621,8	-5,7%	-16,1%	18,0%
Contribuição extra solidariedade	0,0	3,0	20,3	100,0%	576,6%	0,2%
Dotação do Orçamento de Estado	**4.012,7**	**4.452,6**	**4.468,6**	**11,0%**	**0,4%**	**49,7%**
Comparticipação do OE	3.749,9	4.202,2	4.214,6	12,1%	0,3%	46,8%
Responsabilidade Estado Pag. Pensões	251,7	244,6	248,4	-2,8%	1,5%	2,8%
Ex-combatentes	11,1	5,7	5,6	-48,3%	-1,8%	0,1%
Entidades por pagamento de Pensões e Outras Prestações	**721,6**	**565,1**	**500,8**	**-21,7%**	**-11,4%**	**5,6%**
Outras Receitas	**19,2**	**24,7**	**12,5**	**28,5%**	**-49,2%**	**0,1%**
Total das receitas dos fundos	**1.882,1**	**620,9**	**572,9**	**-67,0%**	**-7,7%**	**6,4%**
Transferência DL n.º 246/2003 (CTT)	0,01	0,0	0,0	-100,0%	-	0,0%
Transferência DL n.º 140-B/2010 (PT/MARCONI)	1.882,1	44,0	476,2	-97,7%	981,0%	5,3%
Transferência DL n.º 88/2012 (BPN)			96,8	-	100,0%	1,1%
Cessão de créditos (PT/MARCONI)		576,9	0,0	100,0%	-100,0%	0,0%
Aplicações Financ. – reembolso e rendimento de títulos	**412,3**	**651,2**	**447,7**	**57,9%**	**-31,2%**	**5,0%**
Ativos financeiros	330,6	529,5	278,2	60,2%	-47,4%	3,1%
Rendimento de títulos	81,7	121,7	169,5	48,9%	39,3%	1,9%
Empréstimos bancários	**74,8**	**67,6**	**135,5**	**-9,6%**	**100,5%**	**1,5%**
Transferências de instituições comunitárias	**0,0**	**0,1**	**0,1**	**100,0%**	**78,4%**	**0,0%**
Saldo Transitado da gerência anterior	**4,8**	**202,1**	**14,5**	**4113,7%**	**-92,8%**	**0,2%**
Receita Total	**10.581,4**	**9.947,6**	**8.999,7**	**-6,0%**	**-9,5%**	**100,0%**
Total sem saldo	**10.576,6**	**9.745,5**	**8.985,1**	**-7,9%**	**-7,8%**	**99,8%**
Receita Efetiva	**10.171,2**	**9.148,5**	**8.571,4**	**-10,1%**	**-6,3%**	**95,2%**

Fonte: CGA.

Em detalhe, merecem referência as receitas provenientes de quotizações ([255]), cujo comportamento se deveu à estabilização do modelo de financiamento da CGA, recentemente implementado (obrigatoriedade de as entidades empregadoras, independentemente da sua natureza, passarem a contribuir para a CGA a uma taxa de 15 % sobre o valor das remunerações sujeitas a quotização, € 1.621,8 M em 2012, que compara com € 1.932,5 M em 2011), sofreram um decréscimo de 16,1 %, passando as dotações do OE, que comportam a verba necessária ao financiamento do défice do sistema de pensões público, € 4.214,6 M, (que compara com € 4.202,2 M em 2011), a apresentar uma evolução crescente (0,3 %) no ano ([256]), evolução que tenderá a agravar-se no futuro, como consequência da redução da capacidade de autofinanciamento da CGA desde 2006. No período, as necessidades de financiamento do sistema foram atenuadas pela aplicação da contribuição extraordinária de solidariedade, com efeitos positivos na arrecadação da receita e, bem assim, pela redução da despesa com pensões e outros abonos, decorrente das políticas de contenção da despesa pública e agravadas pela diminuição das receitas provenientes de quotizações (menor n.º de subscritores com tabelas remuneratórias fortemente reduzidas desde 2010) e, ainda, pela necessidade de acomodar as responsabilidades com pensões e outros encargos que deixaram de ser suportadas pelas reservas dos correspondentes fundos (CTT, BNU e Macau). A evolução desta receita acomoda também o efeito da cessação das receitas provenientes do IVA ([257]). Uma última referência vai para o empréstimo contraído pela CGA, em 2012, no montante de € 135,5 M, destinado a suprir necessidades de tesouraria, o qual se encontrava liquidado no final do ano económico.

QUADRO 29

Reservas correspondentes aos Fundos de Pensões

(em milhões de euros)

Fundo	Ano de Constituição	Reserva Constituída	Reserva em		Relação entre Reserva em 31 de dezembro de 2012 e a Reserva Constituída
			01-01-2012	31-12-2012	
Empresa*		(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)
BNU	1996	254,3	1,9	-	
DRAGAPOR	a) 1998	7,7	4,3	6,0	78,2%
RDP I	1999	28,4	8,6	11,5	40,6%
MACAU	1997	115,2	8,4	-	
INDEP	2002	26,0	4,0	3,4	13,2%
CTT	2003	807,7		-	
RDP II	2003	47,2	25,8	35,6	75,3%
INCM	b) 2004	137,8	74,4	104,6	75,9%
ANA	b) 2004	173,6	87,5	120,7	69,5%
NAV	b) 2004	235,7	133,5	187,4	79,5%
CGD	b) 2004	2.504,4	1.383,1	1.958,6	78,2%
PT	c) 2011	2.418,4	2.125,9	2.365,0	97,8%
MARCONI	c) 2011	385,4	334,6	378,1	98,1%
BPN	d) 2012	96,8		100,9	104,3%
Total		**7.238,6**	**4.192,0**	**5.271,8**	**72,8%**
Total sem os novos fundos		**4.338,0**	**1.731,5**	**2.427,7**	**56,0%**

* Com exceção de "Macau", constituída com as verbas recebidas pela CGA do Território de Macau, no âmbito do processo de integração de pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República.

a) O despacho autorizador do Secretário de Estado do Orçamento é de 15/06/1999.

b) Valor reportado a 31/12/2004, cuja constituição foi autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento, em 07/07/2005.

c) Constituição autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento de 02/05/2011.

d) Constituição autorizada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 08/05/2012.

Fonte: CGA.

Os fundos de pensões das empresas de capitais públicos, transferidos para a CGA, evidenciaram uma evolução positiva de € 1.079,7 M em 2012, representando, no final do ano, 72,8 % (que compara com 58,7 % em 2011) das suas reservas iniciais. A evolução do valor destas reservas está fortemente pressionada pela diferença entre as responsabilidades (pensões e prestações sociais), que tendem a evoluir no sentido crescente e os recursos obtidos para fazer face a essas responsabilidades (quotizações, contribuições e rendimentos gerados pelas respetivas carteiras), que tendem a diminuir, quer por via da diminuição das correspondentes populações ativas, quer por via da capacidade de gerar mais ou menos valor através da aplicação dos seus recursos nos mercados financeiros. No ano de 2012, a diferença entre a constituição e anulação de provisões para fazer face a menos valias potenciais de investimentos financeiros reflete a oscilação dos referidos mercados, que no caso vertente evidenciaram um menor risco de obtenção de menos valias potenciais ([258]). Entre 2011 e 2012, as reservas de três destes fundos (CTT, BNU e Macau) esgotaram-se, passando as inerentes responsabilidades com pagamento de pensões e outros encargos a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e ou do OE. Em 2012, o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi da ordem dos € 17,1 M, enquanto as receitas próprias da CGA suportaram encargos na ordem dos € 159,1 M. O caso particular dos CTT, cuja reserva se esgotou já no decurso de 2011, correspondeu a um encargo de € 156,0 M, cuja contrapartida em receita (proveniente de contribuições e quotizações) foi de € 28,6 M, cobrindo apenas cerca de 18,3 % da despesa realizada. A propósito desta matéria, já o TC, no relatório de auditoria às transferências para a CGA dos fundos de pensões ([259]), 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 ([260]).

Aplicação de recursos

A despesa efetiva da CGA totalizou, € 8.019,9 M, menos 10,5 % que em 2011, ano em que apresentou um crescimento de 5,5 %. Destacam-se as Pensões ([261]), que representaram, no período em análise, cerca de 99,1 % da despesa efetiva. Da despesa realizada com pensões, a maior fatia respeita ao pagamento de pensões de aposentação, as quais apresentaram no período um recuo de 9,5 %, que compara com um crescimento de

3,7 % em 2011. Este abrandamento decorre das alterações legislativas introduzidas nas condições de aposentação e nas fórmulas de cálculo das respetivas pensões, que preconizaram a convergência para o regime geral da segurança social e bem assim das medidas de contenção da despesa pública, fortemente suportadas na redução da despesa corrente primária (salários e pensões).

QUADRO 30

Aplicação de recursos

(em milhões de euros)

Aplicação de Recursos	2010	2011	2012	tvhr		Peso
				2010/2011	2011/2012	Total
Pensões	**8.405,7**	**8.713,5**	**7.950,8**	**3,7%**	**-8,8%**	**89,1%**
Aposentação	7.608,9	7.889,2	7.142,2	3,7%	-9,5%	80,1%
Sobrevivência	796,9	824,3	808,6	3,4%	-1,9%	9,1%
Outras Prestações	**49,4**	**43,6**	**33,3**	**-11,8%**	**-23,6%**	**0,4%**
Outras Despesas	**33,0**	**42,5**	**28,8**	**28,7%**	**-32,1%**	**0,3%**
Encargos Financeiros	**5,4**	**18,3**	**6,5**	**237,8%**	**-64,4%**	**0,1%**
Transferências Instituições Comunitárias	**0,2**	**0,2**	**0,5**	**-8,2%**	**179,6%**	**0,0%**
Aplicações Financeiras	**1.819,8**	**903,2**	**764,8**	**-50,4%**	**-15,3%**	**8,6%**
Anulação da cessão de créditos (PT/MARCONI)	**-**	**144,2**	**-**	**-**	**-100,0%**	**0,0%**
Amortizações empréstimos bancários	**74,8**	**67,6**	**135,5**	**-9,6%**	**100,5%**	**1,5%**
Total da despesa	**10.388,4**	**9.933,1**	**8.920,2**	**-4,4%**	**-10,2%**	**100,0%**
Total da despesa efetiva	**8.493,7**	**8.962,3**	**8.019,9**	**5,5%**	**-10,5%**	**89,9%**

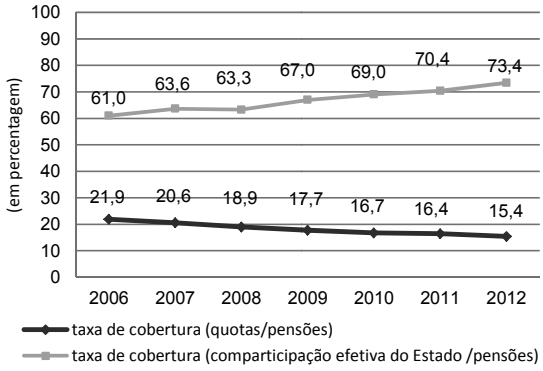
Fonte: CGA.

Cobertura das despesas com pensões pelas principais fontes de financiamento

Conforme se infere do gráfico, a capacidade de fazer face às despesas com pensões com verbas provenientes de quotas pagas pelos subscritores vem registando, ao longo do tempo, um progressivo enfraquecimento, passando de 21,9 % em 2006 para 15,4 % (decréscimo de 6,5 p.p.) em 2012, facto que decorre, como já referido, de a CGA ter passado a constituir um sistema fechado. Em consequência do atrás referido, o grau de cobertura daquelas despesas através de receitas do Orçamento do Estado tem vindo a registar um aumento considerável ao longo do período analisado, evoluindo de 61,0 % em 2006 para 73,4 % em 2012, o que resultou num acréscimo de 12,4 p.p..

GRÁFICO 17

Índice de cobertura das despesas com pensões



O comportamento dos índices de cobertura espelhados no Gráfico 17 resulta, essencialmente, de dois fatores: da dinâmica de crescimento das despesas com pensões, resultado do aumento do número de beneficiários e do aumento da esperança de vida; e da evolução decrescente das receitas provenientes do pagamento de quotas pelos subscritores, decorrente da diminuição do número de contribuintes e correspondentes remunerações. Esta receita, diretamente indexada ao valor das remunerações auferidas pelos subscritores da CGA, vem sofrendo, desde 2010, uma pressão adicional, motivada pelo corte administrativo aplicado às remunerações dos trabalhadores do setor público. A tendência de redução destas remunerações tende a aumentar as necessidades de financiamento da CGA e, consequentemente, as comparticipações do OE no pagamento das despesas com pensões.

([1]) Número 1 do artigo 2.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.
([2]) Artigo 4.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.
([3]) Artigo 5.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.
([4]) Essa intervenção no que concerne às políticas de emprego e de formação profissional, em 2012, foi da responsabilidade do MSSS partilhada com o MEE, sendo atualmente apenas da responsabilidade do MSESS. Artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 119/2013, que procede à quarta alteração do Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho, que aprovou a Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional.
([5]) Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS); Instituto da Segurança Social, IP (ISS); Instituto de Informática, IP (II); Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP (IGFCSS); Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS); Fundo de Garantia Salarial (FGS); Fundo de Socorro Social (FSS); Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos (FESSPBC); Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários (CAFEB). Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º e do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, a CAFEB foi extinta por integração no ISS, que lhe sucede nas atribuições, direitos e obrigações. O Decreto-Lei n.º 247/2012, de 19 de novembro definiu o processo de extinção da Caixa. Este processo foi concluído em 2013, com efeitos a 24 de maio (cfr. Declarações n.ºs 131/2013 do Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, publicadas no DR 2.ª S., n.º 165, de 27 de agosto); "Cimentos"- Federação das Caixas de Previdência (C - FCP); Caixa de Previdência dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa das Águas

Livres, SA (CPTEPAL); Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas (CPAFJ); Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto (CPPTLP); Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e Eletricidade (CPPCRGE). O Decreto-Lei n.º 26/2012, de 6 de fevereiro, extinguiu as Caixas de Previdência por fusão no Instituto da Segurança Social, IP, que lhes sucede nos direitos e obrigações. O processo foi concluído em 2012, com efeitos a 16 de agosto (cfr. Declarações n.os 169/2012 a 176/2012 do Vice-Presidente do Conselho Diretivo do ISS, publicadas no DR., 2.ª S., n.º 165, de 27 de agosto).

(6) Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores (IGFSSA); Instituto do Desenvolvimento Social dos Açores (IDSA).

(7) Instituto de Segurança Social da Madeira, (ISSM).

(8) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de janeiro.

(9) Artigo 48.º da LEO, alínea *c*) do n.º 2.º, artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 maio, alíneas *a*) e *b*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março e alínea *b*) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 126/2011, de 29 de dezembro.

(10) Alínea *f*) do n.º 2.º, do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, e alínea *d*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 84/2012.

(11) Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do setor público administrativo.

(12) Este preceito legal refere que *"As despesas do orçamento da segurança social serão estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei",* facto que permitiria a definição expressa das entidades que integram o perímetro de consolidação, dando a conhecer, à semelhança do que existe para os SFA, as despesas resultantes de cada uma das instituições de segurança social, e havendo, assim, um tratamento uniforme para todas as instituições com a mesma natureza jurídica.

(13) O Tribunal tem vindo a alertar para a necessidade de se desenvolver e clarificar o quadro legal aplicável à SS, face ao disposto no n.º 4 do artigo 48.º da LEO e no n.º 5 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho, que estabelecem que a SS dispõe de uma tesouraria única, em articulação com a tesouraria do Estado e regulada por diploma próprio, em consonância com o estabelecido na alínea *b*) do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, que define como uma das atribuições do IGFSS *"Desempenhar as funções de tesouraria única do sistema de segurança social, assegurando e controlando os pagamentos, bem como a arrecadação das receitas e dos respetivos fundos"*. Esta última disposição legal foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 84/2012, diploma que define atualmente as atribuições do IGFSS, estabelecendo que na área da gestão financeira é sua atribuição *"Desempenhar as funções de tesouraria única do sistema de segurança social"* (alínea *b*) do n.º 5 do artigo 3.º).

(14) Cfr. Recomendações 48-PCGE/2011, 47-PCGE/2010, 47-PCGE/2009, 58-PCGE/2008 e 53-PCGE/2007, no que concerne ao cumprimento do estipulado no n.º 3 do artigo 27.º da LEO e 49-PCGE/2011, 48-PCGE/2010, 55-PCGE/2009, 68-PCGE/2008, 68-PCGE/2007, 97-PCGE/2006, 144-PCGE/2005 e Parecer sobre a CSS de 2004 (pág. XII.35), no que se refere à implementação da Unidade de Tesouraria da Segurança Social, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

(15) Cfr. Recomendações 50–PCGE/2011, 49–PCGE/2010, 50–PCGE/2009 e 63–PCGE/2008, todas disponíveis em www.tcontas.pt.

(16) Cfr. Recomendações 52 – PCGE/2011, 50 – PCGE/2010, 49 – PCGE/2009, 61 – PCGE/2008 e 60 – PCGE/2007, todas disponíveis em www.tcontas.pt.

(17) Cfr. Ponto V.1. Documentos que acompanham o relatório — Conta da Segurança Social (págs. 276 a 285).

(18) Cfr. Recomendações 53 – PCGE/2011, 51 – PCGE/2010 e 67 – *b*) – PCGE/2008, e Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 - Relatório n.º 52/2009 – 2.º Série, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

(19) O Tribunal de Contas tem acesso ao SIF em modo de consulta.

(20) Cfr. Recomendações 54-PCGE/2011, 51-PCGE/2010, 62-PCGE/2008 e 70-PCGE/2007, e Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 - Relatório n.º 52/2009 — 2.ª Série, todos disponíveis em www.tontas.pt.

(21) Foi ainda utilizada a técnica de consolidação em cascata, dado que o IGFSSA consolidou as demonstrações financeiras das entidades da Região que posteriormente foram consolidados com as restantes instituições inseridas no perímetro de consolidação da CSS.

(22) Utilização do critério do justo valor, em vez do critério do custo histórico, conforme Normativo de Valorimetria do FEFSS.

(23) 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.

(24) Declarações n.º 194 e n.º 195, ambas publicadas em 22 de agosto de 2012, n.º 58, publicada em 8 de março de 2013 e n.º 77, publicada em 27 de março de 2013.

(25) Até 31/05/2011, as alterações orçamentais deveriam ser divulgadas através de publicação no DR até ao final do mês seguinte a cada trimestre, nos casos dos três primeiros trimestres do ano económico e até final do mês de fevereiro, no caso do quarto trimestre. (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na versão republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto). A partir de 1/06/2011, com a alteração à LEO, operada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, as alterações orçamentais passaram a ser objeto de divulgação *"(...) na página eletrónica da entidade encarregue do acompanhamento da execução orçamental",* mantendo-se os prazos anteriormente fixados. O IGFSS não utilizou esta última forma de divulgação continuando a privilegiar a publicação em DR das alterações orçamentais.

(26) Relatório n.º 1/2013 — AEO-SS (janeiro a junho de 2012) e Relatório n.º 3/2013 - AEO-SS (janeiro a dezembro de 2012), disponíveis em www.tcontas.pt.

(27) Cfr. Recomendação 55-PCGE/2011, disponível em www.tcontas.pt.

(28) Cfr. Relatório do OE/2012, páginas 74 e seguintes.

(29) Cfr. Relatório do OE/2011, página 46.

(30) No âmbito do processo de consolidação orçamental, o OE para 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro) procedeu à suspensão do regime de atualização do valor do indexante dos apoios sociais, das pensões e outras prestações sociais (artigo 79.º) e ao congelamento do valor nominal das pensões (artigo 80.º).

(31) Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho.

(32) Nas prestações de desemprego merecem destaque a majoração do subsídio de desemprego para casais ou unidades monoparentais desempregados e com filhos a cargo, transitoriamente até ao final de 2012 e a extensão destas prestações aos trabalhadores independentes (Decreto-Lei n.º 64/2012 e Decreto-Lei n.º 65/2012, ambos de 15 de março), a redução do prazo contributivo para acesso ao subsídio de desemprego de 15 para 12 meses, a redução do período máximo de concessão do subsídio de desemprego para 18 meses, a definição de um limite máximo para o valor da prestação (2,5*IAS), e a redução do valor da prestação ao fim de seis meses de atribuição (relatório do OE/2012, página 204).

(33) Artigo 25.º da LOE/2012.

(34) Decreto-Lei n.º 85-A/2012, de 5 de abril, mantendo-se, no entanto, a possibilidade de acesso antecipado à pensão de velhice nas situações de desemprego involuntário de longa duração.

(35) Cfr Relatório do OE/2012, página 93.

(36) Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE/2011, pág. 286 e 287, disponível em www.tcontas.pt.

(37) Cfr. Recomendação 51 – PCGE/2011, pág. 286, 287 e 424 disponível em www.tcontas.pt.

(38) Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE/2011, pág. 287, disponível em www.tcontas.pt..

(39) Cfr. Recomendação 50 – PCGE/2011, disponível em www.tcontas.pt.

(40) A DGO, na sequência do Parecer do Tribunal de Contas de 2011, solicitou à CNC que se pronunciasse sobre a matéria. A CNC fundamentou o seu entendimento no ponto 2 da Portaria n.º 474/2010 que estabelece *"(...) os princípios que devem ser aplicados pela entidade mãe na preparação e apresentação das demonstrações financeiras consolidadas das administrações públicas, referindo o ponto 2.5 – Comparabilidade que «A Informação deve ser devidamente estruturada, respeitando as normas aplicáveis, de forma a permitir a comparação, quer com as demonstrações financeiras consolidadas de períodos anteriores do grupo público – quer com as demonstrações financeiras consolidadas de outros grupos nacionais e internacionais»".* Refere esta Comissão que *"O princípio da comparabilidade entre grupos públicos e privados justifica que para além das entidades intervenientes se atenda também à natureza das operações para que não sejam objeto de eliminação as operações que possam prejudicar esta comparabilidade. Assim, entende-se que não devem ser objeto de eliminação as operações internas às Administrações Públicas que resultem do cumprimento de obrigações legais equivalentes às que impendem sobre o setor privado"* (Parecer emitido em maio de 2013).

(41) De correção às contas individuais e de outras operações de consolidação. Sublinha-se que alguns dos verbetes resultam do facto de ainda existirem entidades do perímetro de consolidação que não preenchem na aplicação informática (SIF) o campo da *"entidade parceira"* nalgumas operações internas (entre entidades do grupo) o que impede que as eliminações de operações recíprocas se processem de forma automática no módulo de consolidação.

(42) Com vista à eliminação de saldos relativos a dívidas ativas e passivas e de operações recíprocas entre as entidades incluídas no perímetro de consolidação.

(43) No período de referência, as transferências provenientes da administração central do Estado incluíram € 856,6 M destinados ao financiamento do défice do SSS, que foi de € 425,2 M, em termos efetivos.

(44) Sob determinados pressupostos, as despesas sociais diretamente relacionadas com a atividade económica funcionam como estabilizadores automáticos, o que implica uma quebra do volume de prestações quando a economia está a crescer e a criar emprego e um aumento do esforço financeiro quando o produto e o emprego descem ou estagnam, através do aumento dos beneficiários das prestações sociais.

(45) Valor consolidado. Em 2010, o IGFSS procedeu à consolidação das contribuições para a segurança social a cargo das entidades que compõem o perímetro de consolidação do OSS, abatendo € 12,7 M. Em 2011 e 2012, foi adotado igual critério, tendo sido abatidos à receita das contribuições para a segurança social € 13,7 M e € 12,5 M, respetivamente.

(46) Segundo o Índice Global de Envelhecimento 2013, elaborado pela organização HelpAge International, a população portuguesa com mais de 65 anos representa atualmente 26,6% da população, devendo ultrapassar os 40% até 2050. Segundo o mesmo relatório e no que respeita à segurança dos rendimentos, 16,6 % da população idosa em Portugal vive abaixo do limiar da pobreza (pessoas com 60 ou mais anos com um rendimento inferior a metade do salário médio nacional).

(47) Contribuição extraordinária de solidariedade (CES) estruturada nos seguintes termos: 25% sobre o montante mensal auferido sob a forma de pensões de aposentação, reforma, invalidez, sobrevivência e outras, bem como das subvenções pagas a um único titular, no intervalo entre 12 e 18 vezes o valor do IAS; 50% sobre os montantes auferidos acima daqueles montantes (18 vezes o IAS) - Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

(48) Cfr. Recomendações 62-PCGE/2011, 52-PCGE/2010, 54-PCGE/2009, 67-PCGE/2008 e 63-PCGE/2007, todas disponíveis em www.tcontas.pt.

(49) Os regimes especiais e complementares destinam-se a atribuir prestações sociais adicionais aos seus beneficiários e são financiados por um número reduzido de empresas, estando as verbas afetas àqueles regimes integradas em fundos geridos pelo IGFSS.

(50) Nas transferências provenientes da administração central do Estado estão incluídas as verbas para financiamento do défice do SSS (€ 856,6 M) e as destinadas ao financiamento das responsabilidades com as pensões e outros abonos do regime substitutivo do setor bancário (€ 515,8 M). Em 2012, devido a uma alteração de procedimentos no registo das receitas fiscais consignadas à SS, o IVA social deixou de integrar as transferências da administração central do Estado, passando estas a ser consideradas de forma autónoma. As receitas fiscais consignadas à segurança social que, no período de referência, totalizaram € 891,9 M, mais 24,7% do que no período homólogo de 2011, incluíram as importâncias destinadas ao financiamento do programa de emergência social (PES) e as importâncias destinadas ao apoio a prestar aos consumidores de energia com baixos rendimentos (ASÈCE). Em termos comparáveis as transferências provenientes da administração central do Estado sofreram um acréscimo de 9,4%. Sobre a contabilização do IVA, ver nota de rodapé n.º 26, do Relatório n.º 3/2013-AEO-SS (janeiro a dezembro de 2012).

(51) O comportamento dos ativos financeiros está influenciado pela elevada rotação das aplicações financeiras de curto prazo, que ganhou particular relevância no exercício de 2012 (CEDIC € 3.000 M), cujas normas de contabilização associadas à sua elevada rotação, resultam numa sobrevalorização destes ativos. De acordo com as normas emanadas da CNC, "*as aquisições de aplicações de tesouraria de curto prazo devem ser tratadas contabilisticamente na execução orçamental procedendo-se ao seu registo em todas as fases da despesa púbica. Aquando da alienação das aplicações de tesouraria de curto prazo procede-se aos lançamentos contabilísticos inerentes ao registo da receita, proveito (alienação com mais valia) ou custo (alienação com menos valia) e recebimento. A rentabilidade das aplicações de tesouraria é objeto de registo contabilístico de acordo com o ciclo da receita. O mapa de fluxos de caixa evidencia todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no período. O mapa de fluxos de caixa acolhe os saldos das contas 11 – Caixa, 12 – Depósitos em instituições financeiras e 13 – Conta do Tesouro".*

(52) IEFP; ANQEP; ACT; IGFSE; IGMSSS e INR.

(53) Até 15 de março de 2012.

(54) IGFSE; IGMSSS e INR.
(55) Questionado o IGFSS sobre a devolução deste saldo, informou que o valor em causa foi considerado como Contribuições, encontrando-se tal situação registada no SIF e relevada na conta corrente do contribuinte DGERT. Em sede de contraditório, o IGFSS informou que *"(...) já se encontra em curso (...) a respetiva regularização contabilística"*.
(56) DGERT, IEFP, IGFSE. ACT, IGMSSS e INR.
(57) Disponível em www.tcontas.pt, pág. 427.
(58) Receitas de quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, do seguro voluntário e das contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores independentes.
(59) Onde se incluem as transferências que, a vários títulos, a Segurança Social recebe da Administração Central do Estado.
(60) Para financiamento da componente pública nacional dos subsídios às ações de formação profissional (que integram o Sistema Previdencial — Repartição).
(61) À semelhança do que vem ocorrendo desde 2010, em 2012, o IGFSS procedeu à consolidação das despesas com pessoal relativamente às contribuições para a segurança social a cargo das entidades do perímetro de consolidação do OSS, abatendo € 12,5 M à receita proveniente de contribuições para a SS.
(62) Vales ou cheques devolvidos, NIB incorreto, etc..
(63) Cfr. Recomendações 65-PCGE/2011, 53-PCGE/2010 e 51-b) – PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt.
(64) Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE/2010, págs. 283 e 284, disponível em www.tcontas.pt.
(65) Cfr. Caixa 4 – CGA. No conjunto dos setores institucionais (SFA e segurança social) existe uma sobrevalorização de despesa orçamental com transferências para as famílias (pensões) no montante de € 442,7 M e uma sobrevalorização da receita com contribuições no valor de € 428,2 M e em outras receitas o montante de € 14,5 M (valor não eliminado em sede de consolidação pela DGO, uma vez que a receita de transferências-SFA registada na segurança social não teve correspondência em despesa de transferências-segurança social dos SFA).
(66) 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.
(67) Consequência da não atualização dos valores do abono, da eliminação do pagamento de abono no 4.º e 5.º escalão, da redução para metade do valor associado às bolsas escolares, bem como das alterações decorrentes das novas regras de acesso a prestações sociais não contributivas.
(68) Arrecadaram o montante global € 406,0 M que correspondeu uma amostra de 32,8% do total transferido pelo IGFSS e pelo ISS.
(69) Cáritas Diocesana de Aveiro. Só 55,9% foram aplicados em "*Formação profissional"*.
(70) Fundação para a Ciência e a Tecnologia: PO Assistência Técnica, Instituto de Emprego e Formação Profissional e Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro.
(71) Direção-Geral do Ensino Superior, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, Agrupamento de Escolas de Paredes, Escola Secundária de Inês de Castro, Agrupamento de Escolas Camilo Castelo Branco, Agrupamento de Escolas de Souselo e Agrupamento de Escolas D. Afonso Henriques.
(72) Segundo o ISS, "*Visa distribuir à população mais necessitada os produtos alimentares que têm origem nos excedentes comunitários"*.
(73) Segundo o ISS, *"O objetivo deste programa foi reiterar o empenho da União e da cada Estado Membro na solidariedade, na justiça social e no aumento da coesão, exercendo um impacto decisivo na irradicação da pobreza"*.
(74) Criado ao abrigo da Portaria n.º 396/2007, de 2 de abril (e posteriormente alterado pela Portaria n.º 285/2008, de 10 de abril), tem como finalidade *"promover a inclusão social dos cidadãos, de forma multissetorial e integrada, através de ações a executar em parceria, por forma a combater a pobreza persistente e a exclusão social em territórios deprimidos"*. Segundo o ISS, a área de intervenção realizou-se no âmbito do Eixo 6 — Cidadania, inclusão e desenvolvimento social do Programa Operacional Humano (POPH) e das correspondentes tipologias de intervenção do Eixo 8 — Algarve e Eixo 9 — Lisboa do QREN.
(75) Arrecadaram o montante de € 1.427.862,98, que corresponde a 14%, do valor global transferido (€ 9.923.954,92).
(76) Fundação Aga Khan Portugal — Ismaili; Santa Casa da Misericórdia de Arganil; Associação para o Desenvolvimento Social e Cultural do Vale de Cobral; Santa Casa da Misericórdia de Carrazeda de Ansiães.
(77) Centro Comunitário Paroquial de Famões (11,4%) e Centro de Promoção Social de Carvalhais (20,1%).
(78) Cfr. artigo 13.º e seguintes, do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro.
(79) Em 2012, as Pensões e complementos pagos pelos Sistema Previdencial representaram 72,0% do total, cabendo ao Subsistema de Solidariedade 22,1% (€ 3.299,8 M), ao de Proteção Familiar 2,5% (€ 371,4 M) e ao Sistema Regimes Especiais 3,5% (€ 516,0 M).
(80) Este valor respeita à receita cobrada até ao final do mês de novembro de 2012 incluindo € 239.296,77 relativos à receita da venda de imóveis arrecadada em dezembro de 2011. Em dezembro a receita proveniente da venda de imóveis foi de € 98.506,00, valor que não chegou a ser transferido para capitalização dentro do período de referência.
(81) Encargos familiares dos quais se destaca o *"Abono de família"* com € 663,9 M; no domínio da *"Deficiência"* € 139,7 M e no domínio da *"Dependência"* € 363,3 M com destaque para velhice com € 277,3 M.
(82) 30 municípios, que representaram 36,8% das verbas transferidas do IGFSS e 12,6% das verbas transferidas do ISS.
(83) Câmara Municipal do Porto, Câmara Municipal de Murça e Câmara Municipal do Cadaval.
(84) PRO-EMPREGO (a totalidade das verbas destinou-se a entidades terceiras); PO RUMOS (a quase totalidade das verbas destinou-se entidades terceiras).
(85) Enquadrada nos Eixos de Qualificação inicial, Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, Gestão e Aperfeiçoamento Profissional.
86) Municípios de: Guimarães, Lisboa, Porto, Ansião, Amarante, Oliveira do Bairro, Viana do Castelo, Alfândega da Fé, Abrantes, Guarda, Beja, Cartaxo, Sabrosa, Oliveira do Hospital, Póvoa de Lanhoso.
(87) Se considerarmos um período de análise mais alagado (2007 – 2012), podemos observar que apenas em 2009, ano em que a opção política para o setor foi expansionista (de aumento da despesa), a proporção do saldo integrado, atingiu uma percentagem elevada (72,4%), sendo que nos anos subsequentes, de 2010 em diante, anos onde as politicas para o setor já foram de contenção da despesa, esta proporção nunca atingiu os 50% do saldo inicial acumulado (49,1% em 2010 e 43,1%, em 2011). Nos anos anteriores a 2009, onde a política para o setor se manteve inalterada, os saldos integrados para utilização em despesa foram 58,7%, em 2007 e 55,9%, em 2008, incorporando apenas as necessidades de financiamento estruturais do SSS, aliviadas pela entrada em vigor da atual LBSS (desde 2007).
(88) Diferença entre o total das receitas efetivas (receitas totais, deduzidas da integração de saldos de gerências anteriores e dos ativos e passivos financeiros) cobradas no decurso de um determinado ano económico e o total das despesas efetivas (despesas totais, subtraídas dos ativos e passivos financeiros) pagas nesse mesmo ano dos vários componentes e subsistemas do SSS.
(89) 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.
(90) 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%.
(91) Nesta análise incluem-se as contribuições pagas por entidades do perímetro de consolidação do OSS e não se consideram € 516 M de pensões do regime substitutivo da banca, que não são financiadas pela Segurança Social.
(92) Nos últimos 5 anos a receita cresceu a uma média de 3,1% e a despesa a 4,0%.
(93) A soma destas componentes representa 95,9% da receita efetiva em 2012. Assumem ainda alguma importância as transferências da SCML relativas a jogos sociais (0,1% do PIB em 2012), as taxas, multas e outras penalidades e as reposições.
(94) No total, estas componentes representaram 90,5% da despesa efetiva em 2012.
(95) Onde se destacam também os gastos com prestações de doença e de parentalidade (cada uma equivalendo a 0,3% do PIB), com o RSI e o CSI (cada uma equivalendo a 0,2% do PIB) e as prestações por morte (0,1% do PIB). O gasto com a administração do sistema representou 0,2% do PIB.
(96) A diferença atenua-se se somarmos a valorização anual do FEFSS às contribuições, passando então de € 4.963,4 M em 2002 para € 4.410 M em 2012 (uma redução de 11,1%). A razão prende-se com a valorização excecional da carteira do Fundo em 2012, beneficiando da evolução do mercado da dívida pública.
(97) De acordo com o divulgado no anexo às DF consolidadas, inserem-se *"(...) no âmbito do protocolo de apoio à economia social e de incentivo e fortalecimento das IPSS no desempenho de atividades, designadamente, as que possuem problemas de tesouraria de curto prazo resultantes de investimentos ao abrigo do PARES e do POPH"*.
(98) Inclui equipamento informático. No entanto, no texto este equipamento é designado de equipamento informático para se distinguir do restante equipamento básico e também porque se refere ao equipamento do Instituto de Informática afeto a outros serviços da segurança social.
(99) A amostra era composta por 228 bens no II, 210 no Centro Distrital de Braga do ISS, 165 no IGFSS, 162 no Centro Distrital do Porto do ISS e 115 nos Serviços Centrais/Centro Distrital de Lisboa do ISS.
(100) 6 bens no II, 115 no Centro Distrital de Braga, 85 no IGFSS, 112 no Centro Distrital do Porto e 8 nos Serviços Centrais/Centro Distrital de Lisboa.
(101) 162 no II, 24 no Centro Distrital de Braga, 80 no IGFSS, 9 no Centro Distrital do Porto e 80 nos Serviços Centrais/Centro Distrital de Lisboa.
(102) 1 no Centro Distrital de Braga e 17 no Centro Distrital do Porto.
(103) 60 no II, 70 no Centro Distrital de Braga, 24 no Centro Distrital do Porto e 27 nos Serviços Centrais/Centro Distrital de Lisboa.
(104) 12 nos Serviços Centrais/Centro Distrital de Lisboa, 11 no Centro Distrital do Porto, 10 no Centro Distrital de Braga, 10 no IGFSS e 8 no II.
(105) 387 bens nos Serviços Centrais/Centro Distrital de Lisboa, 359 no Centro Distrital do Porto, 285 no II, 187 no IGFSS e 162 no Centro Distrital de Braga.
(106) 56 nos Serviços Centrais/ Centro Distrital de Lisboa, 133 no Centro Distrital do Porto, 92 no II, 141 no IGFSS e 83 no Centro Distrital de Braga.
(107) 314 nos Serviços Centrais/Centro Distrital de Lisboa, 173 no Centro Distrital do Porto, 21 no IGFSS e 93 no Centro Distrital de Braga.
(108) 314 nos Serviços Centrais/Centro Distrital de Lisboa, 38 no Centro Distrital do Porto, 21 no IGFSS e 79 no Centro Distrital de Braga.
(109) 135 no Centro Distrital do Porto e 14 no Centro Distrital de Braga.
(110) É comum proceder a abates físicos sem consequências no SIF, por não se conseguir apurar os bens em causa e os valores correspondentes. No caso do Centro Distrital de Braga, os serviços recorrem a livros de inventário antigos para tentar apurar o valor dos bens que propõem para abate, adquiridos antes de 2002.
(111) Listagens retiradas do SIF em 05/07/2012 (22 bens) e 06/07/2012 (6 bens).
(112) Computadores, monitores, equipamentos de rede, cadeiras, etc.
(113) A centralização de competências nos Serviços Centrais do ISS relegou os recursos humanos locais para uma utilização muito limitada do SIF, estando-lhes vedado registar operações que centralmente nem sempre são feitas atempadamente, como sejam os abates.
(114) Para além da desatualização da localização dos bens, detetaram-se também números de imobilizado diferentes a corresponder ao mesmo número de série; números de série incompletos, alegadamente por limitação de caracteres do SIF; ou números de série que no SIF correspondem a um número de imobilizado que tem aposta uma etiqueta com outro número.
(115) A introdução manual de números de série na aplicação é também suscetível de gerar erros, podendo surgir: bens cujo número de série verificado fisicamente não consta do IO; bens cujo número de série carregado é inexistente; e até bens que originaram vários registos (quando se acrescenta um bem com um determinado número de série que já tinha sido alvo de carregamento com outros dados).
(116) O ISS, questionado sobre a manutenção desta parcela nas demonstrações financeiras, informou que *"(...) não foi possível obter elementos que permitam justificar a manutenção do saldo (...)"* e *"(...) de suporte ao lançamento do valor mencionado"*, pelo que procedeu *"(...) à regularização deste saldo através da conta 697 – Custos e perdas extraordinárias-Correções de exercícios anteriores"* em 2013.
(117) A ausência de documentação foi colmatada em todos os processos da amostra, com exceção de dois, que continuam a não apresentar as cadernetas prediais, num caso por omissão na matriz.

([118]) Para as frações autónomas foi proposta a aplicação da Portaria que fixa o preço da habitação por metro quadrado de área útil (Pc), a que se refere a alínea *c*) do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de abril, e para os terrenos sobrantes, sem potencial construtivo ou destino, dos bairros de construção económica, o valor resultante da caderneta predial.

([119]) Dos 40 imóveis que integraram a amostra, 9 já tinham sido alienados. Para 4 destes imóveis o registo da alienação ocorreu em 2011 e as escrituras foram realizadas nos anos de 2008, 2009 e 2010.

([120]) A LEO, na versão republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro, dispõe, no seu artigo 31.º, n.º 1, alínea *h*) que a determinação do limite máximo das garantias pessoais a conceder pelo Estado, através do Governo, e pelos serviços e fundos autónomos, durante o ano económico, consta do articulado da LOE.

([121]) J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, 1993, 3.ª edição revista, referem, em anotação à alínea *h*) do então artigo 164.º (atual alínea *g*) do artigo 161.º) que *"Já quanto ao Orçamento, é a AR que o aprova, como tal (e não apenas as suas opções fundamentais), sob a forma de lei (a lei do orçamento), cabendo ao Governo apenas a regulamentação da respetiva lei, para efeitos da sua execução, nos termos gerais (...)."* Com referência à alínea seguinte, relativa à autorização para a contração e realização de empréstimos e de outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, bem como para a definição dos limites máximos de concessão de avales pelo Estado, os mesmos Autores afirmam que a LOE funciona como lei-quadro em matéria de recurso ao crédito público, podendo, do nosso ponto de vista, estender-se esta qualificação à matéria em análise.

([122]) No sentido de que *"(...) a lei do Orçamento tem, hoje em dia, uma legítima pretensão de se impor ao remanescente ordenamento jurídico, pelo que seria natural que do texto constitucional transparecesse, de modo mais ou menos visível, a prevalência relacional da lei orçamental sobre os restantes atos legislativos e contratuais (...)"* e de que a LOE é uma lei reforçada, vd. Tiago Duarte, A lei por detrás do Orçamento, Almedina, Coimbra, 2007, a págs. 287 e segs.

([123]) Recomendações 56-PCGE/2010, 57-PCGE/2010 e 58-PCGE-2010.

([124]) Recomendação 56-PCGE/2010, dirigida à salvaguarda da informação que suporta os registos contabilísticos no âmbito da prescrição de dívidas e da constituição de provisões para cobrança duvidosa.

([125]) Criação de mecanismos de controlo na aplicação SEF que permitam a identificação do despacho que reconheceu a prescrição da dívida e a validação do registo manual da prescrição pelo autor do referido despacho.

([126]) Identificação do n.º de informação/despacho e data do despacho. Os restantes cinco só indicam a data do despacho.

([127]) Em 2012, foram concluídas pelas secções de processo de Lisboa e Porto do IGFSS 35.703 reclamações; pelo IGFSS — Sede 142 reclamações do livro amarelo e 129 provenientes da Tutela; e pelos Serviços Centrais do ISS 12 reclamações. A amostra incidiu sobre os seguintes serviços: IGFSS — Sede: 8 reclamações do livro amarelo e 6 reclamações provenientes do Gabinete da Tutela; IGFSS — Secções de processo de Lisboa e Porto: 30 reclamações; e ISS — Serviços Centrais: 6 reclamações.

([128]) Centro Distrital de Lisboa: 1.873 de 2010, 4.722 de 2011 e 6.375 de 2012; Centro Distrital do Porto: 76 de 2010, 975 de 2011 e 637 de 2012. Fonte dos dados: ficheiro dos Serviços Centrais do ISS remetido aos Centros Distritais em abril de 2013.

([129]) Um não foi localizado; outro foi avocado pelo Tribunal Judicial de Santo Tirso, não dispondo a SPE de cópia do processo; para outro não foi disponibilizado o despacho de deferimento do acordo; relativamente a outro, com número inserido no sistema, os serviços informaram que se tratou de um erro de registo.

([130]) Autorização do acordo — IGFSS; elaboração do plano prestacional e comunicação ao contribuinte–Serviços Centrais do ISS; acompanhamento do cumprimento do acordo – centros distritais do ISS; proposta de rescisão do acordo por incumprimento — centros distritais do ISS; envio desta proposta aos Serviços Centrais do ISS; envio da proposta de rescisão ao IGFSS; autorização da rescisão do acordo — IGFSS; receção do despacho de rescisão — Serviços Centrais do ISS; envio do despacho de rescisão aos centros distritais; e comunicação ao contribuinte da rescisão do acordo — centros distritais do ISS.

([131]) Foram detetadas situações em que decorreram períodos superiores a um ano entre a autorização do acordo por parte do IGFSS e a comunicação ao centro distrital para efeitos de acompanhamento ou entre a proposta de rescisão do acordo por parte do centro distrital e a autorização da rescisão pelo IGFSS.

([132]) Todavia, nalguns casos, regista-se a existência de insistências dos serviços junto do contribuinte no sentido de repor o cumprimento do Acordo.

([133]) Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2011, pág. 324 e 430, disponível em www.tcontas.pt.

([134]) Cfr. Recomendação 59-PCGE/2010, disponível em www.tcontas.pt.

([135]) Cfr. Recomendação 69-PCGE/2011, disponível em www.tcontas.pt.

([136]) Na SS, as contas correntes dos beneficiários não estão integradas no SIF, residindo numa aplicação autónoma designada SICC — Prestações. Os registos contabilísticos efetuados na aplicação que produz as demonstrações financeiras (SIF) são automáticos, realizados através de um *interface* existente entre esta aplicação e a do SICC – Prestações. Para a realização destes registos foram definidas regras que obedecem a critérios previamente definidos e parametrizados que procedem à totalização de valores para efeitos de extração e respetiva contabilização nas diversas contas do razão na aplicação SIF. A inexistência de funcionalidades que permitam controlar os saldos do balancete da aplicação SIF (neste caso conta 265) com o saldo global das contas dos beneficiários tem conduzido a que se tenham acumulado ao longo dos anos as diferenças expressas no ano de 2012. No apuramento destes desvios não são considerados os valores das prestações sociais a repor provenientes de pensões porque as contas correntes destes beneficiários ainda não estão integradas na aplicação SICC — Prestações e são considerados os valores a repor por entidades empregadoras, designadamente as provenientes da reposição de valores de prestações de desemprego pagas a trabalhadores que cessaram os contratos de trabalho por acordo nos termos do artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, com a nova redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, cujas dívidas estão registadas na conta *268 – "Outros devedores e credores"*.

([137]) Aumento de € 3,4 M e diminuição de € 562,1 m.

([138]) No anexo às DF de 2012, o ISS refere que *"Todo o processo de correção tem por base os dados residentes em conta corrente, muito embora não tenha sido possível validar a fidedignidade destes dados. Contudo, a informação em conta corrente, tem sido esta informada aos beneficiários, deve constituir a base de trabalho, sendo possível uma validação mensal da qualidade de dados dos dois sistemas com implementação do novo interface"*.

([139]) Recomendação 70-PCGE/2011, disponível em www.tcontas.pt.

([140]) Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE/2011, pág. 327 a 330 e 431, disponível em www.tcontas.pt.

([141]) As percentagens cobradas a favor do Fundo de Socorro Social nos termos dos n.os 3 e 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 47500, de 18 de janeiro de 1967, foram abolidas, a partir de 1 de janeiro de 1986, de acordo com a alínea *c*) do n.º 2 do artigo 2.º e do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro, diploma que aprovou o Código do IVA, com a nova redação dada pela Lei n.º 42/85, de 22 de agosto. Nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, diploma que aprovou a Lei Geral Tributária (LGT), aos impostos já abolidos à data da entrada em vigor da LGT (1 de janeiro de 1999) aplicam-se os novos prazos de prescrição, contando-se para o efeito todo o tempo decorrido independentemente de suspensões e interrupções de prazo. Nos termos do artigo 48.º da LGT o prazo de prescrição é de oito anos, pelo que à data de entrada em vigor desta lei as dívidas já se encontravam prescritas.

([142]) Os títulos negociáveis do FEFSS estão valorizados ao justo valor. Em 2012 totalizavam € 10.509,0 M e em 2011 € 8.399,3 M. Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 13.3 — Património financeiro.

([143]) Cfr. Ponto 12.2.3.1.3 — Disponibilidades e acréscimos e diferimentos (págs. 331 a 335; 431 e 432), disponível em www.tcontas.pt.

([144]) 8 contas bancárias. Destas, uma foi completamente regularizada em 2011 não apresentando movimentos no ano de 2012. Em 31/12/2011, as 7 contas totalizam 912 documentos por reconciliar do banco (€ 726,3 M) e 413.551 documentos por reconciliar da contabilidade (€ 604, 0 M). Em 6 destas contas estavam por reconciliar há mais de 2 anos: 829 documentos do banco (€ 562,5 M) e 383.364 da contabilidade (€ 390,8 M).

([145]) Num total de 909 documentos por reconciliar do banco (€ 358,0 M) e 403.633 documentos da contabilidade por reconciliar (€ 365,0 M).

([146]) Num total de 815 documentos por reconciliar do banco (€ 353,4 M) e 397.557 documentos da contabilidade por reconciliar (€ 354,4 M).

([147]) Num total de 9 documentos do banco por reconciliar (€ 344,2 M) e 91 documentos da contabilidade por reconciliar (€ 219,4 M).

([148]) Num total de 9 documentos do banco reconciliados (€ 344,2 M) e 18 documentos da contabilidade reconciliados (€ 218,3 M).

([149]) Num total de 73 documentos da contabilidade (€ 1,1 M).

([150]) Cfr. Relatório n.º 25/2008 — Auditoria Financeira ao FGS, e Recomendações 74-PCGE/2011, 63-PCGE/2010 e 56-PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

([151]) Designadamente quanto à regulamentação do financiamento por parte do Estado.

([152]) Ofício n.º 1686, de 30/04/2013, ponto de situação sobre o acolhimento das recomendações formuladas nos Pareceres sobre a CGE.

([153]) Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2.3.1.2 — Dívida de terceiros.

([154]) Por critérios de racionalidade económica, entendeu a segurança social não pagar aos beneficiários os montantes inferiores a € 5,00, prescrevendo estas importâncias a seu favor ao fim de 5 anos.

([155]) Cfr. nota 6 do anexo às DF consolidadas.

([156]) Segundo informação do Ministro, os constrangimentos prendem-se com o seguinte: "*Inexistência de ligação entre a dívida regularizada por acordo e o acordo, impossibilitando a sua contabilização para acordos migrados e carregados em GC"*; *"(...) falta de extrações SIF para reconhecimento do valor em acordo, após regularização da dívida, e reconhecimento de eventual perdão de capital e juros (por decisão do Tribunal"*; *"(...) falta de extrações para anulações de pagamento de prestação"*.

([157]) De acordo com os artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de março, as despesas de administração afetas à execução do diploma (atribuição do subsídio de renda) são suportadas pelo OE.

([158]) Cfr. Recomendação 65 – PCGE/2010, disponível em www.tcontas.pt.

([159]) € 3.230.665,33 a crédito e € 562.098,35 a débito.

([160]) € 168.929,58 a crédito (verbete n.º 20).

([161]) Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2.3.1.2 — Dívidas de terceiros.

([162]) Sistema contributivo, em que a despesa com pensões é suportada pelas contribuições da população ativa empregada e respetivas entidades empregadoras e deve autofinanciar-se (sistema previdencial – repartição).

([163]) Sistema não contributivo que, em contraposição aos sistemas de capitalização, tem por objetivo assegurar benefícios a camadas da população que não tenham contribuído para o sistema (sistema social de cidadania – subsistemas de solidariedade e proteção familiar).

([164]) Nas pensões do regime não contributivo (solidariedade e proteção familiar), a sua atribuição encontra-se relacionada com as condições de vida do beneficiário e assenta numa base de repartição da riqueza criada (transferência de recursos entre os cidadãos de modo a que num determinado contexto económico e social todos tenham igualdade de acesso a um conjunto mínimo de bens e serviços básicos.

([165]) INE – rendimento e condições de vida e rendimento das famílias (EU — SILC) — 2012 — dados provisórios — Linha da pobreza — limiar do rendimento abaixo do qual se considera que uma família ou um individuo estão em risco de pobreza. Foi convencionado pela CE que esse valor corresponde a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente de cada país. Passou de € 421,0 mensais em 2010 para € 416,0 em 2011.

([166]) EUROSTAT: *"Entre 2004 e 2008 a taxa de substituição na UE27 permaneceu relativamente estável, em torno de 51%, o que significa que os pensionistas dispunham de cerca de metade dos ganhos individuais dos indivíduos que estavam prestes a reformar-se. O indicador em Portugal, desde 2006, regista valores próximos da média da UE27. Até esse ano os valores eram significativamente superiores. Em 2009 e 2010, registaram-se aumentos no valor do indicador, mais acentuados em Portugal (50% em 2008, 53% em 2009 e 56% em 2010), do que na UE27 (51% em 2008, 53% em 2009 e 54% em 2010"* — taxa de substituição: rácio entre a mediana das pensões individuais das pessoas reformadas na faixa etária 65-74 anos e a mediana dos ganhos individuais das pessoas em atividade na faixa etária 50-59 anos, excluindo outras prestações sociais.

([167]) A despesa com pensões paga pelo SSS foi de € 14.943,6 M. Excluiu-se da presente análise a despesa com as pensões do Sistema de regimes especiais € 516,0 M, uma vez que dada a sua natureza e forma de financiamento, não afetam a sustentabilidade do sistema.

([168]) Prestação paga aos trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes e beneficiários do seguro social voluntário que reúnam as seguintes condições: terem mais de 65 anos de idade e uma carreira contributiva com um mínimo de 15 anos (ou 144 meses para os beneficiários do seguro social voluntário). Nos casos em que o beneficiário não cumpra o

requisito inerente ao prazo de garantia (carreira contributiva), poderá haver lugar à atribuição de uma pensão social de velhice. O prazo de garantia é contabilizado da seguinte forma: até 31 de dezembro de 1993, cada período de 12 meses com registo de descontos para a SS corresponde a um ano; a partir de 1 de janeiro de 1994, cada período de 120 dias de descontos para a SS (seguidos ou interpolados) corresponde a um ano. No cálculo da pensão: até 31 de dezembro de 2006, são ponderados os 10 melhores anos dos últimos 15 anos da carreira contributiva do beneficiário. A partir dessa data o valor da pensão pondera toda a carreira contributiva até ao limite de 40 anos.

([169]) Destinada a proteger os beneficiários em situações de incapacidade permanente, sendo modelada de acordo com o grau de incapacidade (relativa ou absoluta) e pode ser acumulada com rendimentos do trabalho, não podendo a soma dos rendimentos do beneficiário exceder o valor que serviu de base ao cálculo da pensão, situação em que será suspensa a sua atribuição.

([170]) Prestação paga aos familiares do beneficiário falecido destinando-se a compensar a falta de rendimentos motivada pelo seu falecimento. Pode variar entre os 20% e os 80% da pensão a que o beneficiário teria direito, consoante o número de herdeiros habilitados. O valor da prestação é dividido por todos os herdeiros.

([171]) Para além das despesas com pensões a que se refere o Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro (regime substitutivo do setor bancário), o chamado sistema de regimes especiais acolheu ainda as pensões pagas por conta do fundo de pensões do BPN (Decreto-Lei n.º 88/2012, de 11 de abril), no valor de 135,9 mil euros. Este fundo, que tem por fim prover as verbas necessárias ao financiamento destas responsabilidades, foi integrado na CGA, onde se encontra ancorado. De referir, porém, que estas despesas não são suportadas pelo SSS, mas sim por terceiras entidades.

([172]) Considerando as pensões integradas no sistema de regimes especiais (Decretos-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro e 88/2012, de 11 de abril), a variação foi de 3,4%.

([173]) O fator de sustentabilidade aplicado às pensões de velhice iniciadas em 2012 foi de 0,9608, a que correspondeu uma redução de cerca de 3,9% no valor dessas mesmas pensões.

([174]) Segundo os últimos dados publicados pelo INE, entre 2008 e 2012 a taxa sintética de fecundidade em Portugal evoluiu de 1,4 nados vivos por mãe residente para 1,28.

([175]) 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.

([176]) Entre 2008 e 2012 a população residente decresceu 0,7%, menos 75.725 indivíduos.

([177]) A esperança média de vida aos 65 anos, em 2012, foi de 14,8 anos para a média da população, 11,7 anos para a população do sexo masculino e 17,6 anos para a população do sexo feminino, segundo os últimos dados publicados pelo INE.

([178]) As prestações de desemprego concretizam-se através das modalidades de *subsídio de desemprego* com a natureza de seguro social obrigatório, de *subsídio social de desemprego,* que apresenta características específicas que o afastam daquele conceito, nomeadamente por depender da condição de recursos e pelo facto de o cálculo do seu montante ser indexado ao IAS, e de *subsídio de desemprego parcial,* cujo direito é reconhecido ao requerente do subsídio de desemprego que exerça uma atividade por conta de outrem a tempo parcial ou atividade profissional independente nos termos previstos na lei. O reconhecimento do direito à atribuição das prestações depende de a situação de desemprego ser de origem involuntária e de o beneficiário estar inscrito no respetivo centro de emprego, acrescendo ainda as seguintes condições: subsídio de desemprego — 360 dias de trabalho por conta de outrem (450 dias até 30 de junho de 2012, conforme Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro) com registo de remunerações nos 24 meses imediatamente anteriores à data do desemprego; subsídio social de desemprego — 180 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações nos 12 meses imediatamente anteriores à data do desemprego ou ter esgotado o período de concessão do subsídio de desemprego, acrescendo a condição de recursos nos termos do disposto no artigo 24.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 220/2006, na redação resultante do Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho.

([179]) Em vigor até 31 de dezembro de 2012.

([180]) Com produção de efeitos a partir de 1 de julho de 2012.

([181]) Com a salvaguarda de direitos, prevista no artigo 6.º do mesmo diploma.

([182]) Para uma melhor compreensão das situações expostas neste quadro, devem ter-se presentes os seguintes conceitos quanto ao subsídio social de desemprego: *inicial*, a atribuir nas situações em que o beneficiário não tem direito ao subsídio de desemprego por não se encontrar preenchida a condição do prazo de garantia; *subsequente*, nas situações em que tiver esgotado o prazo de concessão do subsídio de desemprego, sendo que, em ambos os casos, terá de se encontrar preenchido o requisito da condição de recursos (definida em função dos rendimentos mensais *per capita* do agregado familiar); *prolongamento,* a atribuir ao beneficiário que, à data do desemprego, tenha idade igual ou superior a 52 anos até atingir a idade de acesso à pensão de velhice antecipada, desde que satisfaça à data do prolongamento as condições de atribuição do subsídio social de desemprego.

([183]) Corresponde à diferença entre o valor do subsídio de desemprego calculado nos termos legais em função da carreira contributiva do beneficiário e o montante mínimo legalmente estabelecido (IAS).

([184]) Pagamentos pelo Fundo de Garantia Salarial de créditos emergentes do contrato de trabalho e da sua violação ou cessação, quando as entidades empregadoras não possam satisfazer tais compromissos, por se encontrarem em situação de insolvência ou em situação económica difícil. Em 2012, originaram o recurso ao FGS 3.028 empresas, menos 1.033 que em 2011, tendo sido deferidos menos 5.760 requerimentos de beneficiários do que no ano anterior. Os pagamentos efetuados totalizaram € 100,2 M, cerca de menos € 10,9 M do que no ano anterior.

([185]) *Layoff* - compensação salarial (por período não superior a 6 meses) atribuída às empresas, pela redução temporária dos períodos normais de trabalho por motivos de mercado, estruturais ou tecnológicos, catástrofes ou outras ocorrências que tenham afetado gravemente a atividade normal da empresa, correspondente a 70% do valor das remunerações a que o trabalhador tem direito, isto é, 2/3 do salário ilíquido, com o limite mensal mínimo e máximo, respetivamente, do valor do salário mínimo nacional ou três vezes aquele montante.

([186]) Na ação de verificação de processos de prestações de desemprego, observou-se que os valores pagos aos beneficiários que ficaram na situação de desemprego por rescindirem o contrato de trabalho por falta de pagamento pontual pela entidade empregadora são classificados como *"indemnizações compensatórias por salários em atraso"*. No entanto, se a prestação for atribuída a beneficiários que reúnam as condições para atribuição do subsídio de desemprego o valor é classificado como *"Regime Geral de Segurança Social"*, mas se a prestação for atribuída a beneficiários que apenas reúnam as condições para atribuição do subsídio social de desemprego então o valor é classificado como *"Políticas Ativas de Emprego e Formação Profissional"*. Solicitados esclarecimentos sobre o fundamento legal para esta distribuição de classificação, o IGFSS informou que a mesma está de acordo com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 7-A/86. Contudo, atendendo a que esta matéria envolve especificidades do Direito da Segurança Social o Instituto vai solicitar à Direção-Geral de Segurança Social uma orientação técnica por forma a assegurar a clarificação da matéria e a sua correta classificação.

([187]) Dos vários "campos" incluídos na aplicação informática existem dois destinados aos utilizadores: "UTILIZADOR_INSTRUTOR" e UTILIZADOR_DECISOR. O destinado ao INSTRUTOR não possui qualquer registo e o destinado ao DECISOR está preenchido com os códigos de quem confirmou o deferimento do processo. Os processos do Centro Distrital do Porto foram deferidos por 21 assistentes técnicos e por 1 técnico superior. Os do Centro Distrital de Lisboa por 24 assistentes técnicos e 2 chefes de equipa.

([188]) Estão nesta situação, designadamente, os casos onde há acumulação, no mesmo período, com o subsídio de desemprego percebido por ilicitude do despedimento (artigo 390.º do Código do Trabalho) e penhoras instauradas por decisões dos serviços de finanças e dos tribunais.

([189]) Os responsáveis das equipas dos centros distritais alegam que este procedimento visa acelerar a conclusão do processo, uma vez que a obtenção da informação por via escrita é muito demorada e a população alvo está muito fragilizada e muitas vezes em situações económicas muito débeis.

([190]) Esta forma de ordenação significa, na prática, que os processos das empresas entrados na altura em que se está a analisar determinada letra do alfabeto, caso integrem essa letra, são analisados quase de imediato e outros requerimentos entrados muito anteriormente mas com designações iniciadas com letras de alfabeto seguintes serão analisados posteriormente.

([191]) No que respeita ao subsídio de refeição, o valor sujeito a IRS e a TSU é o que excede € 5,12 diários (valor do subsídio de refeição da função pública acrescido de 20%). Relativamente à compensação paga por cessação de contrato de trabalho, o valor sujeito a IRS e a TSU é o que exceda *"O valor médio das remunerações regulares com carácter de retribuição sujeitas a imposto auferidos nos últimos 12 meses, multiplicado pelo número de anos ou fração de antiguidade ou de exercício de funções"*.

([192]) O crescimento do produto mundial desacelerou quer nas economias emergentes e em desenvolvimento (de 6,4% para 5,1%) quer nas economias avançadas (de 1,6% para 1,2%). Os EUA (que passaram de 1,8% para 2,2%) e o Japão (de – 0,6% para 2%) estiveram em contraciclo com a Zona Euro, que passou de um crescimento de 1,4% em 2011 para uma quebra de 0,6% em 2012, dominada pelas recessões em Itália (– 2,4%), Espanha, (– 1,4%), Portugal, (– 3,2%) e Grécia, (– 6,4%), pela estagnação em França e por um crescimento alemão de apenas 0,9%. O comércio mundial em volume aumentou 2,5% (6% em 2011). Cfr. *World Economic Outlook, April 2013, IMF*.

([193]) Durante o ano desbloquearam-se novos montantes de ajuda à Grécia e mais tempo para efetuar a redução da dívida, reforçou-se o capital do fundo europeu de resgate, proporcionou-se ajuda à recapitalização do sistema bancário espanhol e, através das *Outright Monetary Transactions* (OMT), estabeleceu-se um mecanismo de compra de dívida pública dos países do Euro no mercado secundário pelo BCE, que entretanto havia baixado a taxa de juro de referência para o mínimo histórico de 0,75%.

([194]) Todas as cotações consultadas em www.wsj.com.

([195]) No prazo a 1 ano passou de 0,12% no fim de 2011 para 0,16% no fim de 2012 e a 10 anos passou de 1,89% para 1,78%. Em termos reais as yield diminuíram, sendo negativas para o prazo a 10 anos (– 0,67%) e inferiores. Dados disponíveis em www.treasury.gov.

([196]) Embora com oscilações ao longo do ano, em Portugal a *yield* dos títulos a 10 anos baixou de 12,8% para 6,9%, na Itália de 6,9% para 4,4% e na França de 3,2% para 1,9%. Em Espanha subiu de 5,1% para 5,2%. À exceção de Portugal, estes países apresentam *yields* inferiores às verificadas no final de 2010. Dados dos títulos de dívida pública consultados em www.wsj.com.

([197]) Cfr. artigo 1.º, n.º 3 e n.º 4, do Decreto-Lei n.º 203/2012, de 28 de junho. O FEFSS foi criado em 1989, sucedendo-lhe o IGFCSS em 1999, com características de entidade gestora de fundos em regime de capitalização, sendo o património autónomo do FEFSS uma delas. A última revisão da lei orgânica do Instituto (Decreto-Lei n.º 203/2012, de 28 de agosto) atribui-lhe a gestão do FEFSS, enquanto património autónomo. Gere ainda o Fundo de Certificados de Reforma (FCR), criado no âmbito do Regime Público de Capitalização (RPC).

([198]) Cfr. artigo 16.º, n.º 1 e n.º 2, do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro.

([199]) Consideram-se € 165.106,7 M para o PIB (Contas Nacionais, INE, atualização de 30 de Setembro de 2013), € 10.756,4 M para o gasto em pensões do sistema previdencial e € 14.427,6 M para o total das pensões.

([200]) Correspondentes a receitas da alienação do património da SS (€ 239,3 m de anos anteriores). As entradas de capital no FEFSS ocorrem ao longo do ano, passando a partir daí a contribuir para o valor acrescentado decorrente das decisões de gestão da carteira de ativos.

([201]) Em 2011 tinham gerado um valor negativo de € 1.535,1 M e em 2010 já tinham sido negativas em € 404,1 M. Correspondem à 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.

([202]) Diferenças líquidas entre o preço de venda e o custo de aquisição dos títulos.

([203]) 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.

([204]) Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas.

([205]) Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira na data n e o juro corrido dos títulos em carteira na data n-1.

([206]) "*Da composição do ativo podem fazer parte ativos com origem em Estados membros da União Europeia ou da OCDE, denominados em qualquer moeda com curso legal nesses países*". Os limites, as operações autorizadas e níveis de risco a respeitar, estão definidos no Regulamento de Gestão (Portaria n.º 1273/2004, de 7 de outubro).

([207]) Respeitante a € 15,7 M de dívida emitida pela REFER com maturidade em 2019.

([208]) Esta valorização ocorre mesmo com uma redução do montante desta dívida em € 642 M de 2011 para 2012.

([209]) O montante investido em BT aumentou € 788 M e não foi contabilizado qualquer valor em CEDIC (€ 100 M em 2011). Os títulos de dívida pública da "Liquidez" não possuem a mesma natureza estratégica, mas contam para os limites regulamentares e, no contexto atual, geram menos perdas potenciais, embora apresentem juros inferiores.

([210]) Em 2011 as perdas potenciais ascendiam a € 1.819,7 M, 28,8% do valor de reembolso. Só se tornam efetivas se os títulos forem transacionados no mercado ou se o Estado Português se revelar incapaz de cumprir os seus compromissos.

([211]) Uma vez que é considerado o risco associado às instituições financeiras com quem realiza as operações, podendo incluir depósitos à ordem, depósitos a prazo, valias potenciais de *forwards* e fundos de tesouraria.

([212]) O diploma suspendeu temporariamente *"(...) as restrições previstas no atual Regulamento de Gestão do Fundo no que se refere à classificação de risco das instituições bancárias nacionais*" durante o período da assistência externa a Portugal.

([213]) Considerando o valor de reembolso na data de maturidade dos títulos, o peso da dívida pública portuguesa na carteira chegaria a 44,8% e a 59,1%, com a dívida incluída em "Liquidez".

([214]) Este valor inclui futuros e valias potenciais de *forwards* afetos à cobertura de posições. Para efeitos regulamentares o montante de ações considerado foi de € 1.470 M.

([215]) Onde não havia aplicações em 2011, revelando um aumento da diversificação dos mercados, também na Europa, com novos investimentos na Suécia e Noruega, todos efetuados recorrendo a produtos estruturados, *Exchange Traded Funds* (ETF). A gestão apenas efetua investimento direto em ações de empresas europeias, recorrendo, nos outros mercados, a produtos indexados e a futuros.

([216]) Segundo o Regulamento, é 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. Nas primeiras, o IGFCSS só pode atuar em conjunto com a tutela, de forma concertada com outras participações do Estado. Na prática consiste nas participações na *Portugal Telecom* e *Zon Multimédia*, que resultaram de um pagamento em espécie do Estado à Segurança Social, permanecendo na carteira sem qualquer decisão ativa de gestão.

([217]) Nos elementos de prestação de contas não foi possível descortinar o valor da venda e os contornos do negócio, o que traduz falta de transparência.

([218]) No final de 2010 a participação valia € 169,8 M, somando desde então uma quebra de € 93,8 M, mais de 55,3%.

([219]) Ainda assim 12,4% abaixo do valor a 31 de dezembro de 2010.

([220]) Sendo € 14,5 M do edifício no *Taguspark* e € 5,4 M do Hospital de Cascais (€ 8,2 M em 2010).

([221]) De € 2 M no Curzon Capital Partners II e de € 2,3 M no PREFF.

([222]) Atingindo 25% no FII OFFICE PARK EXPO, 12,6% no FII FEI CXGES IM INT e 10,2% no FII PAN EUROPE.

([223]) Pode incluir depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, CEDIC e BT, subtraindo-se o valor dos Futuros e as valias potenciais de *forwards*.

([224]) 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.

([225]) Excluindo os produtos indexados, diversificados por natureza, as maiores posições diretas estão em títulos que fazem parte da Reserva Estratégica (10,01% da *Finpro*, 2,26% da *Portugal Telecom* e 1,15% da *Zon-Multimédia*), que estão também entre os títulos com maior peso no FEFSS (*Portugal Telecom* 0,69%, *Nestlé* e *Finpro* 0,15%).

([226]) A rendibilidade da dívida pública nacional, que constitui no mínimo 50% da carteira, foi positiva em 41,1%, depois de ter registado uma rendibilidade negativa de 19,3% em 2011.

([227]) Impulsionados pelo desempenho dos mercados dos EUA e Europa (12,7% e 12,3%, respetivamente).

([228]) A intensidade da crise no mercado da dívida acabou por afetar a confiança e desempenho dos outros mercados em 2011 e a estabilização conseguida em 2012 beneficiou também o mercado de ações.

([229]) Embora apresente uma dimensão relevante, o IGFCSS não calcula a rendibilidade da componente de "Liquidez".

([230]) Nos últimos anos a volatilidade dos mercados tem gerado fortes oscilações no valor dos ativos, afetando a análise do valor gerado pela gestão. As perdas de 2011 colocavam a parcela proveniente da gestão a mercado em apenas 17,2% do total, quando um ano antes estava nos de 26,9%.

([231]) Rendibilidade apurada pelo método *TWRR* (*Time Weighted Rate of Return*), numa base diária e por classes de ativos e risco apurado através do desvio-padrão anualizado das rendibilidades diárias.

([232]) Em 2008 a rendibilidade das ações atingiu – 39% e a da Reserva Estratégica (com participações em empresas cotadas) foi de – 25,9%. Em 2011 a rendibilidade da dívida pública portuguesa ficou em – 19,3%, por efeito da contabilização das menos valias potenciais resultantes da forte quebra do seu valor de mercado, quando comparado com o valor de reembolso na data da maturidade.

([233]) A volatilidade da dívida pública portuguesa medida pelo índice EFFAS Portugal atingiu 19,15% em 2011 e manteve-se elevada em 2012.

([234]) Em 2007 a rendibilidade da componente de ações já foi negativa em 2,1%, mas o seu efeito foi dissolvido pela rendibilidade de 4,4% nos ativos de rendimento fixo.

([235]) Neste caso considerando a TIR. O FEFSS esteve sujeito a retenção na fonte de IRC sobre o rendimento de capitais até 31/12/2000.

([236]) Para os intervalos a 5 e 10 anos considerando já a TWRR. Após o exercício de 2011, o FEFSS apresentava uma rendibilidade média anual de 2,22%, que caía para 2,04% nos últimos 10 anos e – 1,08% nos últimos 5 anos, sendo negativa em termos reais para qualquer dos períodos considerados.

([237]) O IGFCSS considera o IPCH da zona euro, historicamente mais baixo que o IPCH em Portugal.

([238]) Onde se incluem € 1,1 M de custos com pessoal, € 358,2 m em trabalhos especializados e € 149,2 m de renda das instalações.

([239]) Na segunda metade do ano, alegadamente por falta de liquidez no mercado, foi excluída a dívida pública nacional.

([240]) Orientado para a maximização do Índice de *Sharpe*, limitado por uma volatilidade máxima de 8,5%, numa composição de carteira aprovada pela Tutela. Foi implementado a partir de 31/12/2011.

([241]) As circunstâncias de mercado e as restrições à gestão (regulamentares e de meios) terão de fazer parte de qualquer comparação de desempenho com outros Fundos (públicos ou privados).

([242]) A generalidade dos FII acumulam valias potenciais negativas (sem que tenha sido percetível o seu valor estratégico para a carteira) e a Reserva Estratégica serve para parquear as participações na *Portugal Telecom* e *Zon Multimédia*.

([243]) O FEFSS foi concebido pelo legislador para suprir eventuais défices do sistema e não para substituir o paradigma contributivo existente. Nesse contexto, os seus recursos poderão ser utilizados ao longo de um período longo até, eventualmente, se reequilibrar o sistema, regressando a uma fase de acumulação.

([244]) Note-se ao efeito da evolução recente do PIB, que caiu 3,5% em 2012 e 1% em 2011.

([245]) Pensões de aposentação, de reforma (forças armadas e GNR), de sobrevivência e de outras de natureza especial (pensões de preço de sangue e pensões por serviços excecionais e relevantes prestados à Pátria).

([246]) Assim, os subscritores desta entidade são os funcionários e agentes, civis e militares, da administração pública central, local e regional, os magistrados, os eleitos locais e deputados (por opção).

([247]) Os trabalhadores da administração pública admitidos após aquela data passaram, obrigatoriamente, a ser inscritos no RGSS, de acordo com a Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro e, complementarmente, com o Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março.

([248]) Vide Quadro 29.

([249]) 11% em 2011 e seguintes.

([250]) A CGA foi ainda responsável pelo pagamento de pensões de sobrevivência a 140.821 beneficiários (pensionistas).

([251]) Segundo o relatório e contas de 2012, foram formulados à CGA 47.797 novos pedidos de aposentação/reforma, mais 49,9% que em 2011. A maior parte destes pedidos deu entrada no último trimestre do ano (62,4%), sendo, na sua maioria, referentes a aposentações antecipadas. Ainda segundo o mesmo relatório, *"(...) este afluxo excecional (...) foi desencadeado pelo conhecimento prévio do agravamento das condições de passagem à aposentação a partir de 2013, previsto na Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2013, sendo que deste modo, os pedidos entrados em 2012 têm garantidas as condições de aposentação vigentes no ano"*.

([252]) Segundo o relatório e contas, das novas pensões atribuídas nos anos de 2010, 2011 e 2012, 41,3%, 45,0% e 36,3%, respetivamente, foram antecipadas, tendo as taxas de penalização correspondentes, sido, em média, de 14% em 2010, de 12,9% em 2011 e 12,2% em 2012.

([253]) Nos últimos sete anos, o número de novos pensionistas (aposentados/reformados – a grande maioria –, pensionistas de sobrevivência e de preço de sangue e outras) cifrou-se em 214.677 indivíduos (mais 33.066 em 2006, 27.025 em 2007, 31.634 em 2008, 31.526 em 2009, 30.348 em 2010, 31.559 em 2011 e 29.519 em 2012).

([254]) Cfr. nota de rodapé n.º 212 da pág. 377.

([255]) Na CGE/2012 a receita registada na classificação económica *R.03 — "Contribuições para a segurança social, a Caixa Geral de Aposentações e a ADSE"* incorpora o montante de € 3.347,7 M relativo à CGA. Nesta importância está incluído o valor de € 428,2 M relativo a transferências da segurança social para a CGA para financiar despesas com pensões pagas pela CGA às famílias, quando deveria estar em *R.06.06 — "Transferências correntes — Segurança Social"*. Com efeito, esta receita não tem a natureza de contribuição, correspondendo a uma transferência da segurança social para financiamento do pagamento de pensões pela CGA, que legalmente constituem encargo daquela. No quadro 28 a importância recebida da segurança social está incluída em *Entidades por pagamento de Pensões e Outras Prestações*.

([256]) A evolução da receita proveniente da contribuição das entidades públicas enquanto entidades empregadoras tende a ser consistentemente decrescente em razão da natureza de sistema fechado da CGA, embora possa vir a evidenciar pontualmente comportamentos crescentes na sequência do processo de convergência para o RGSS, considerando que, para 2013, se encontra já prevista uma alteração da taxa contributiva dos atuais 15% para 20%. No período, o comportamento destas receitas foi consistente com o das provenientes de quotas dos subscritores, as quais apresentaram um decréscimo na ordem dos 15,6%, motivado pela redução do número de subscritores e das respetivas remunerações.

([257]) Durante os anos de 2006 a 2009, a CGA beneficiou de 1% da receita do IVA resultante do aumento da taxa normal (de 19% para 21%), receita que se manteve, apesar da sua redução (de 21% para 20%) ocorrida no 2.º semestre de 2008 (cfr. Lei n.º 39/2005, de 24 de junho, e Lei n.º 26-A/2008, de 27 de junho).

([258]) Recorde-se que, em 2011, o valor das provisões constituídas para investimentos financeiros foi de € 1.424, 6 M e o valor da anulação de provisões constituídas em anos anteriores, para este tipo de ativos, foi de € 476,4 M. No ano de 2012, o valor das provisões constituídas, para fazer face às menos valias potenciais, foi de € 433,5 M e o valor da anulação das provisões constituídas em anos anteriores foi de € 1.510,5 M. Só por estes factos as reservas em 2011 diminuíram cerca de € 948,2 M e em 2012 cresceram na ordem dos € 1.077,0 M.

([259]) 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.

([260]) Cfr. pág. 6 do referido Relatório.

([261]) Na CGE/2012 as pensões são classificadas na rubrica *D.04.08 — "Transferências correntes — Famílias"*. Numa análise conjunta com as transferências para as famílias relevadas na CSS, verificou-se que existe uma duplicação de valores neste tipo de transferências na CGE (conta consolidada dos subsetores da administração central e da SS). Assim, a CGA releva como transferências para as famílias o valor de € 92,4 M, que deveria transferir para o ISS, e o valor de € 14,5 M que transferiu para o IGFSS para pagamento pela SS de pensões que constituem encargo da CGA, valores que deviam onerar a rubrica *D.04.06 – Transferências correntes-Segurança Social*. Por outro lado, a SS releva como transferências para as famílias o valor de € 335,9 M, quando deveria classificar como *D.04.03.04 — "Tranferências correntes — Administração Central — Serviços e Fundos Autónomos"*.

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 da administração central e segurança social consta do quadro seguinte, em contabilidade pública, tendo-se incluído, na administração central, uma parte da receita e da despesa relativas a *ativos financeiros* e a despesa com *passivos financeiros* da Parvalorem e da Parups (*vd*. pontos 3.2 e 3.3.1). Os procedimentos de consolidação são explicitados no ponto 14.2.

QUADRO 1

Conta consolidada da administração central e segurança social de 2012

(em milhões de euros)

	Serviços integrados	SFA	Administração central (*)	Segurança social	Conta consolidada	Estrutura
1 - RECEITAS CORRENTES	**35 757**	**25 695**	**44 762**	**24 183**	**60 250**	**87.6**
1.1 Impostos diretos	13 634	22	13 656	-	13 656	19,9
1.2 Impostos indiretos	18 407	1 021	19 428	892	20 320	29,5
1.3 Contribuições p/ SS, CGA e ADSE	433	3 353	3 786	13 082	16 868	24,5
1.4 Rendimentos da propriedade	527	348	671	412	1 082	1,6
1.5 Transferências correntes, das quais:	843	17 972	2 331	9 393	2 610	3,8
1.5.1 Estado	-	16 054	-	(a) 7 713	-	-
1.5.2 Serviços e fundos autónomos	431	-	-	(a) 332	-	-
1.5.3 Segurança social	315	753	1 069	-	-	-
1.6 Outras receitas correntes	1 913	2 978	(a) 4 890	404	5 714	8,3
2 - RECEITAS DE CAPITAL	**6 460**	**5 561**	**8 515**	**9**	**8 521**	**12,4**
2.1 Venda de bens de investimento	2	10	13	3	15	-
2.2 Transferências de capital, das quais:	2 847	5 256	4 597	5	4 592	6,7
2.2.1 Estado	-	3 442	-	3	-	-
2.2.2 Serviços e fundos autónomos	63	-	-	2	-	-
2.2.3 Segurança social	1	5	6	-	-	-
2.3 Ativos Financeiros	2 357	293	2 650	-	2 650	3,9
2.4 Outras receitas de capital	1 254	1	(a) 1 256	2	(a) 1 265	1,8
3 – TOTAL DA RECEITA	**42 217**	**31 255**	**53 277**	**24 192**	**68 772**	**100,0**
4 – DESPESAS CORRENTES	**45 934**	**24 958**	**54 202**	**23 713**	**69 221**	**83,6**
4.1 Despesas com pessoal	8 438	3 065,2	11 504	251	11 755	14,2
4.2 Aquisição de bens e serviços	1 650	10 365	12 015	79	12 094	14,6
4.3 Juros e outros encargos	6 874	1 054	7 723	2	7 725	9,3
4.4 Transferências correntes, das quais:	28 214	9 635	(a) 21 364	22 118	(a) 34 788	42,0
4.4.1 Estado	-	437	-	98	-	-
4.4.2 Serviços e fundos autónomos	16 053	-	-	510	-	-
4.4.3 Segurança social	7 967	119	8 086	-	-	-
4.5 Subsídios	247	498	746	1 250	1 996	2,4
4.6 Outras despesas correntes	510	341	851	12	863	1,0
5 - DESPESAS DE CAPITAL	**13 286**	**3 714**	**13 495**	**47**	**13 539**	**16,4**
5.1 Aquisição de bens de capital	660	1 754	2 414	27	2 441	2,9
5.2 Transferências de capital, das quais:	4 895	616	2 006	20	2 023	2,4
5.1.1 Estado	-	73	-	-	-	-
5.1.2 Serviços e fundos autónomos	3 440	-	-	-	-	-
5.1.3 Segurança social	3	-	3	-	-	-
5.3 Ativos Financeiros	7 696	925	8 621		8 621	10,4
5.4 Outras despesas de capital	35	19	54	-	54	0,1
5.5 Passivos Financeiros (Parvalorem e Parups)		400	400		400	0,5
6 – TOTAL DA DESPESA	**59 219**	**28 673**	**67 697**	**23 761**	**82 760**	**100,0**
7 – SALDO GLOBAL	**-17 003**	**2 583**	**-14 420**	**431**	**-13 988**	
(em percentagem do PIB)	-10,3%	1,6%	-8,7%	0,3%	-8,5%	

(*) Os ativos financeiros não incluem depósitos, certificados de depósito e poupança, empréstimos de curto prazo, empréstimos a médio e longo prazo a SFA. Nos ativos financeiros em títulos inclui apenas, na despesa, a aquisição de instrumentos de capital contingente (exceto a sua recompra por instituição de crédito no mesmo ano, também excluída da receita). A receita e despesa em juros exclui os pagos ao Estado por SFA (essencialmente EPR). Inclui o FRDP.

(a) Valores que sofreram reclassificação ou ajustamento no processo de consolidação do qual resultou o Mapa XXIII (cfr. quadro 2).

Fontes: CGE de 2012, SGR – Sistema de Gestão de Receitas, SIGO – Sistema de informação para a gestão orçamental, DGO e DGTF.

O saldo global da administração central e da segurança social, na ótica da contabilidade pública, é de € -13.988 M (-8,5 % do PIB). Salienta-se que este valor diverge do constante da CGE (Mapa XXIII), cujo saldo global é de € -7.617 M (-4,6 % do PIB), em resultado de diferenças

metodológicas pois, ao contrário deste Parecer, a CGE exclui todas as receitas e despesas decorrentes de *ativos* e *passivos financeiros*, conforme mostra o quadro seguinte:

QUADRO 2

Passagem do saldo do Quadro 1 para o do Quadro XXIII da CGE

(em milhões de euros)

Saldo consolidado (Quadro 1)	**-13 988**	**Observações ao Quadro 1**
Receita de ativos financeiros	-2 650	Inclui receita das privatizações da EDP, REN e BPN
Despesa de ativos financeiros	8 621	Exclui apenas empréstimos de curto prazo e empréstimos a médio e longo prazo a SFA. Nos títulos inclui, apenas, a aquisição de instrumentos de capital contingente (exceto a recompra pelas instituições de crédito, excluída também da receita)
Passivos Financeiros (Parvalorem e Parups)	400	Inclui o reembolso à CGD de empréstimos concedidos ao BPN
Saldo consolidado (Mapa XXIII da CGE)	**-7 617**	

A DGO, na sua resposta ([1]), refere que, *"[...] Conforme exposto noutros contraditórios, a análise da DGO centra-se na despesa resultante da execução orçamental para efeitos de apuramento do défice de cada subsetor, o mais próxima possível do conceito de necessidade líquida de financiamento, utilizada pelo INE e pelo Eurostat para a definição do indicador de défice orçamental. Por outro lado, os ativos financeiros são componentes que contribuem para a variação do stock da dívida pública, não se refletindo na determinação de saldo orçamental, em linha com os critérios do Eurostat [...]"*.

A questão do tratamento dos *ativos financeiros*, exposta pela DGO, foi apreciada em relatórios de acompanhamento da execução orçamental, reiterando-se que: *"Efetivamente, em contabilidade nacional, são excluídos os ativos financeiros — mas definidos segundo os conceitos do SEC 95, 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 [[2]]. [...] 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"*.

Recorda-se que o saldo das administrações públicas (incluindo também a administração regional e local) na ótica da contabilidade nacional (SEC 95), reportado pelo INE (em 30/09/2013, no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos) foi de -6,4 % do PIB que, dadas as diferenças metodológicas e de âmbito, não é comparável com o saldo em contabilidade pública aqui em questão.

Na receita consolidada da *administração central e segurança social*, de € 68.772 M, destacam-se *impostos indiretos* (29,5 % dessa receita, no valor de € 20.320 M, dos quais € 18.407 M registados por serviços integrados), *contribuições para a segurança social, CGA e ADSE* (24,5 %, no montante de € 16.868 M, dos quais € 13.082 M recebidos pela *segurança social* e € 3.348 M pela CGA) e *impostos diretos* (19,9 %, correspondentes a € 13.656 M, dos quais € 13.634 M registados por serviços integrados).

A despesa consolidada foi de € 82.760 M, destacando-se as *transferências correntes* para outros setores (42,0 % da despesa, totalizando € 34.788 M, dos quais € 22.118 M pagos pela SS e € 7.984 M pela CGA, essencialmente com prestações sociais); *despesas com pessoal* (14,2 % da despesa, € 11.755 M); *aquisição de bens e serviços* (14,6 %, € 12.094 M, onde se destaca a aquisição de *serviços de saúde* pela ACSS, com € 5.340 M); despesas com *ativos financeiros* (10,4 %, € 8.621 M, dos quais € 5.850 M em operações de capitalização de instituições de crédito); e *juros e outros encargos* (9,3 %, € 7.725 M).

Embora não afetando o saldo global da conta consolidada, os valores da receita e da despesa da administração central e da segurança social estão sobreavaliados em € 443 M, relativos a pensões unificadas ou ao abrigo de outros diplomas legais, que não foram classificadas como transferências provenientes de/destinadas a serviços da administração central e segurança social, não tendo sido, por isso, eliminadas no processo de consolidação. Daqui decorre que há uma sobrevalorização da CGE, no âmbito das despesas de transferências para as famílias (no total de € 443 M), relativa a receitas provenientes de contribuições (€ 428 M) e de outras receitas (€ 14,5 M) ([3]).

A DGO, na sua resposta, refere que "*irá diligenciar no sentido de harmonizar os registos das operações entre a CGA e a Segurança Social, de modo a que a execução orçamental possa refletir corretamente os movimentos contabilísticos*".

14.2 — Procedimentos de consolidação na CGE/2012

Em cumprimento do disposto na LEO, a CGE/2012 integra o Mapa XXIII — *"Conta consolidada da administração central e segurança social"* ([4]), reproduzido no respetivo relatório com as fontes de informação e principais ajustamentos.

Os procedimentos de consolidação da DGO, para cada subsetor ou conjunto de subsetores, consistem na agregação de receitas e despesas, excluindo as *transferências correntes* e *de capital* intra e intersetoriais, respeitante aos fluxos monetários que não implicam, por parte da unidade recetora, qualquer contraprestação direta para com o organismo emissor ([5]). Para além desses fluxos, o atual classificador das receitas e despesas públicas ([6]) permite que sejam consolidados os *subsídios* ([7]), *juros*, receitas e despesas decorrentes de *ativos financeiros* e *passivos financeiros*, desagregados por subsetores institucionais (Estado, SFA, Segurança Social e outros setores) ([8]).

Como consta de Pareceres anteriores, para uma correta consolidação é indispensável uma rigorosa correspondência (montante e classificação económica), entre o registo da despesa e o da receita dos organismos envolvidos, das verbas relativas às operações objeto de consolidação.

Nos casos em que a comparação desses fluxos revela divergências, a DGO procede a ajustamentos de consolidação, registando essas discrepâncias nas rubricas residuais de outras receitas correntes ou de capital (se os valores indicados na receita forem superiores aos registados na despesa) ou em outras despesas correntes ou de capital (caso os valores registados na despesa sejam superiores).

Em 2012, para certos casos, a reclassificação foi efetuada ao nível do agregado *"outras transferências"* (correntes ou de capital, da receita ou da despesa) e a deduzir nas *"outras receitas correntes"* da conta consolidada. Ora, a primeira opção referida é mais adequada, por manter a natureza da receita (ou despesa), dado ser mais provável tratar-se de um erro na identificação do subsetor recebedor ou pagador (ou uma divergência temporal no seu reconhecimento) do que um erro na natureza do recebimento ou pagamento, identificando-se essas verbas como não consolidadas.

Na sua resposta, a DGO refere que *"está a desenvolver procedimentos internos que procuram harmonizar os métodos de consolidação"*.

No quadro seguinte resumem-se os ajustamentos e reclassificações efetuados em cada subsetor pela DGO, relativamente aos mapas da receita e despesa não consolidados.

QUADRO 3

Ajustamentos efetuados pela DGO no âmbito da Conta consolidada (CC) da AC e SS

(em milhões de euros)

	Transferências correntes			Transferências de capital		
	Serv. integrados	SFA	Seg. Social	Serv. integrados	SFA	Seg. Social
Os SI registaram como receita proveniente de:	15,7	430,7	315,2	-	63,3	0,6
Os subsectores registaram como transferências pagas aos SI	14,1	437,3	98,2	-	72,6	-
Diferença (valor não consolidado)	1,7	6,6	217,1	-	9,3	0,6
A diferença foi reclassificada em:	Outras receitas correntes dos SI	Outras transf. correntes da despesa da AC	Outras receitas correntes da CC	Outras receitas de capital dos SI	Outras transferências de capital da AC	Outras receitas de capital da CC
Os SFA registaram como receita proveniente de:	16 054,0	672,5	753,4	(c) 673,8	78,8	5,0
Os subsectores registaram como transferências pagas aos SFA	16 053,0	690,5	510,2	(c) 672,1	94,6	-
Diferença (valor não consolidado)	0,9	18,0	243,2	1,7	15,8	5,0
A diferença foi reclassificada em:	Outras transfer. correntes da despesa da CC (a deduzir)	Outras despesas correntes dos SFA	Outras receitas correntes da CC	Outras transf. de capital da despesa da AC (a deduzir)	Outras despesas de capital dos SFA	Outras receitas de capital da CC
A segurança social registou como receita proveniente de	(a) 7 713,0	(b) 331,9		3,3	1,8	
Os subsectores registaram como transferências pagas à SS por:	7 966,9	119,2		3,3	-	
Diferença (valor não consolidado)	253,9	212,7			1,8	
A diferença foi reclassificada em:	Outras receitas correntes da CC (a deduzir)	Outras receitas correntes da CC		-	Outras receitas de capital da CC	

(a) Foram excluídos € 158 M identificados no Mapa n.º 39 – Conta da Segurança Social como provenientes do Ministério da Educação, reclassificados pela DGO como provenientes de SFA. No entanto, pelo Mapa n.º 40 – Mapa de Transferências - Conta da Segurança Social, constata-se que este montante fora classificado como proveniente de SFA. Parte deste montante foi pago à segurança social por SFA (€ 63,2 M do Gabinete de Gestão Financeira) e € 95,1 M por serviços integrados (Direção Geral de Planeamento e Gestão Financeira e pela orgânica Escolas Secundárias e Agrupamentos de Escolas com Ensino Secundário). Apenas este montante deveria ser reclassificado e em sentido contrário ao efetuado.

(b) Inclui os € 158 M referidos na nota anterior.

(c) Exclui transferências para o FRDP (€ 2.768 M).

Fontes: CGE, Sistema de Informação para a Gestão Orçamental e Direção-Geral do Orçamento.

Como se evidencia no quadro anterior, entre os serviços da administração central observaram-se divergências de consolidação mais expressivas nas transferências entre SFA (€ 18,0 M nas correntes e € 15,8 M nas de capital) e nas transferências entre serviços integrados e autónomos (€ 6,6 M nas correntes e € 9,3 M nas de capital). Entre os organismos da administração central e segurança social, as mais significativas incidiram na receita de transferências correntes da segurança social provenientes de serviços integrados (€ 253,9 M) e de serviços integrados recebidos da segurança social (€ 217,1 M), bem como ainda de transferências correntes de SFA oriundas da segurança social (€ 243,2 M) e da segurança social provenientes de SFA (€ 212,7 M).

Para a redução das divergências de consolidação entre serviços da administração central contribuiu a obrigatoriedade de cada serviço identificar o organismo destinatário ou de onde provêm as transferências, utilizando os respetivos códigos de serviço ([9]). Contudo, em 2012, essa obrigação de discriminação não foi cumprida por todos os serviços, não estando adequadamente especificadas, entre os organismos da administração central, despesas no montante de € 969 M, correspondendo € 839 M a transferências dos serviços integrados (das quais € 825 M para SFA ([10])) e € 130 M a transferências dos SFA (das quais € 129 M para serviços integrados).

O Tribunal tem alertado para os valores das divergências de consolidação que não deveriam ser considerados como receita (ou despesa), sem a prévia confirmação da correção do respetivo registo, tendo recomendado a instituição de procedimentos de controlo eficazes que identifiquem situações irregulares e que os resultados desse controlo sejam divulgados.

A persistência e a materialidade das divergências de consolidação entre as receitas e as despesas, bem como as inconsistências verificadas na informação subjacente à CGE, revelam insuficiências na aplicação das normas vigentes, deficiências na contabilização das transferências entre os setores e ineficácia dos respetivos sistemas de gestão e controlo. Esta situação continua a não assegurar integralmente a correta classificação das transferências de verbas entre organismos da Administração Central e a comprometer a fiabilidade da informação consolidada, a requerer a melhoria da eficácia dos procedimentos de controlo, que identifiquem e assegurem tempestivamente as devidas correções.

Neste âmbito, a DGO informou ([11]) que está em curso o desenvolvimento de uma solução informática de execução orçamental, análoga à adotada no Sistema de Orçamento do Estado, que impõe a obrigatoriedade da identificação do serviço originário/destinatário da administração central numa tabela própria, através da seleção do código de serviço (dispensando a utilização dos códigos de serviço no subartigo e rubrica na receita e na alínea e subalínea na despesa).

A DGO, na sua resposta, refere que *"irá dar continuidade ao reforço das diligências junto das entidades no sentido de que, no registo das operações, se passe a efetuar a correta identificação dos serviços beneficiários das transferências e se adote a especificação do código do serviço, utilizando a alínea/subalínea prevista nas circulares da DGO"*.

15 — Acolhimento de Recomendações do Tribunal

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010, aprovado em plenário geral de 14 de dezembro de 2011, o Tribunal de Contas formulou um conjunto de recomendações, procedendo-se neste ponto à avaliação do seu acolhimento. Foram tidos em conta os resultados das auditorias e das ações de controlo realizadas para a elaboração do presente Parecer, bem como as informações prestadas pelas respetivas tutelas sobre o acolhimento das referidas recomendações ([12]).

Adicionalmente, faz-se o acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2009, não reiteradas no Parecer sobre a CGE de 2010 e não acolhidas ou implementadas em 2011.

15.1 — Grau de Acolhimento

Das 69 recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2010, 46 incidem sobre a Administração Central, 20 sobre a Segurança Social e 3 dizem respeito à consolidação das contas. O quadro seguinte sintetiza o seu grau de acolhimento ([13]).

2010	Em número	Em percentagem
Totalmente acolhidas	9	13,0
Parcialmente acolhidas	23	33,3
Não acolhidas	33	47,8
Prejudicadas	4	5,8
Total	**69**	**100,0**

2009 – Recomendações não acolhidas	**3**	**-**

52,2 % foram acolhidas total ou parcialmente ou ficaram prejudicadas (13,0 % totalmente acolhidas, 33,3 % parcialmente e 5,8 % prejudicadas), encontrando-se por acolher 47,8 %.

Das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2009, três continuam por acolher.

Deve referir-se que a maior parte das recomendações não acolhidas vem sendo reiterada nos Pareceres sobre a CGE sem que as respostas dos sucessivos responsáveis governamentais apresentem justificação atendível para não corrigirem as deficiências que motivaram essas recomendações.

Seguidamente enunciam-se as recomendações consideradas não acolhidas, fundamentando-se a avaliação na apreciação das justificações apresentadas pelas respetivas tutelas, conjugada com os resultados das ações que foram desenvolvidas sobre as matérias em causa, sempre que pertinente.

15.2 — Recomendações não acolhidas pela Administração Central

Processo orçamental

Recomendação 1 — PCGE/2010

Reitera-se a recomendação no sentido de que a dotação provisional apenas seja utilizada nos fins previstos no n.º 5 do artigo 8.º da LEO: "despesas não previsíveis e inadiáveis".

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação totalmente acolhida argumentando que *"A DGO tem vindo a reportar, em sede de preparação do OE, as situações de suborçamentação apuradas ao nível dos diversos ministérios em face dos plafonds politicamente definidos. Quando no decurso da execução orçamental seja demonstrada a impossibilidade do recurso à gestão flexível poderá haver recurso à dotação provisional em situações consideradas imprescindíveis e inadiáveis, dependendo de decisão do Governo (MF)"* salientando ainda que *"a execução orçamental de 2012, evidencia uma utilização do recurso à dotação provisional, em menor nível do que o verificado em anos anteriores. A sua aplicação resulta de situações que não foi possível efetuar através de gestão flexível"*.

Pese embora se tenha constatado em 2012 uma significativa redução da utilização da dotação provisional para reforço das dotações para despesas com pessoal, verificou-se que continuou a ser utilizada para fins não previstos na lei, razão pela qual se considera a recomendação não acolhida e se repete no presente Parecer.

Receita

Recomendação 2 — PCGE/2010

O Tribunal volta a recomendar ao Governo que providencie a concretização dos projetos que permitirão a interligação dos sistemas próprios da Direção-Geral dos Impostos e da Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo ao Sistema de Gestão de Receitas, dado que esta interligação tem constituído a principal limitação ao cumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado, em vigor desde 1 de janeiro de 2001.

Para o Ministério das Finanças a recomendação continua por acolher porque: *"Encontra-se em desenvolvimento uma aplicação de contabilidade que irá possibilitar a interligação ao SGR e a prestação diária de informação, em conformidade com as recomendações que têm vindo a ser efetuadas pelo Tribunal de Contas. O projeto em curso tem sofrido um conjunto de vicissitudes que se têm traduzido numa significativa derrapagem temporal do projeto. […] Assim, não se afigura exequível avançar com uma data prevista para a conclusão deste projeto, sem que previamente se encontrem criadas as condições de diálogo entre os diversos sistemas informáticos da AT, bem como a uniformização de todos os procedimentos no tratamento da informação"*.

Subsistindo a falta da interligação em causa e as deficiências que visa corrigir, a recomendação continua sem ser acolhida não obstante ter sido reiterada no Parecer sobre a CGE de 2011 ([14]). Apesar da importância dessa interligação para, nos termos legais vigentes há 13 anos, ser possível responsabilizar a entidade administradora das receitas fiscais do Estado pela contabilização dessas receitas na CGE, a data de conclusão do projeto em curso continua indeterminada.

Recomendação 4 — PCGE/2010

O Tribunal recomenda o aperfeiçoamento do sistema de contabilização orçamental dos SFA da administração central, designadamente através da substituição do registo de valores acumulados mensais pelo de operações com data-valor e data de registo.

O Ministério das Finanças não aludiu ao acolhimento da recomendação em concreto, mas pronunciou-se sobre a alteração do modelo definido para reportar a informação à DGO referindo o seguinte:

"O sistema de informação orçamental definido para os SFA decorre do regime de autonomia destes organismos definidos na lei de Bases da Contabilidade Pública. O SIGO é um sistema de reporte de execução orçamental criado para satisfazer as necessidades de recolha da DGO, uma vez que os SFA detêm sistemas próprios onde efetuam o registo de todas as operações orçamentais de forma individual, dos quais não é possível fazer uma transposição plena dos registos.

Com a emissão da Circular 1369, série A, da DGO, que difundiu instruções sobre a integração de informação POCP e POCE no RIGORE Central e, mais tarde, da Circular 1372 (POCMS), iniciou-se a alteração de paradigma de reporte de informação à DGO, substituindo, gradualmente, a metodologia tradicional de preenchimento de páginas on-line (SIGO) pelo envio de ficheiros provenientes dos sistemas informáticos locais de suporte ao POCP, POCE ou POCMS (RIGORE Central).

Em relação ao registo manual de informação financeira, esta nova metodologia apresenta diversas vantagens das quais se destaca a fiabilidade do processo de prestação de informação e a fidedignidade do seu conteúdo, uma vez que os ficheiros são provenientes dos sistemas fonte, salientando-se ainda a abrangência da informação recolhida (registos contabilísticos em digrafia) quanto à capacidade de resposta a múltiplas necessidades de informação centrais contribuindo para minimizar a necessidade de pedidos de informação "à medida" [...]".

Verificou-se, através do exame da informação registada sobre a execução orçamental dos SFA em 2012 e em 2013 (primeiro trimestre), que subsistem as deficiências detetadas. Assim, a recomendação não foi acolhida tendo já sido reiterada no Parecer sobre a CGE de 2011 ([15]).

Recomendação 5 — PCGE/2010

O Tribunal recomenda a implementação de um sistema de informação sobre o combate à fraude e à evasão fiscais que suporte o Relatório sobre a respetiva evolução e permita a correta discriminação das receitas provenientes desse combate, em conformidade com a estrutura do Mapa I da CGE.

O Ministério das Finanças não se pronunciou sobre o acolhimento da recomendação.

A implementação do sistema de informação recomendado representaria um ganho de fiabilidade e rigor na relevação da receita fiscal proveniente do combate à fraude e à evasão e um ganho de eficácia no controlo da informação prestada sobre a evolução desse combate. Não tendo sido tomadas medidas para implementar esse sistema nem outro procedimento suscetível de suprir as deficiências detetadas, a recomendação não foi acolhida.

Despesa

Recomendação 6 — PCGE/2010

Devem ser envidados esforços para garantir a integralidade da despesa registada na CGE, abrangendo a execução orçamental definitiva de todos os serviços integrados e serviços e fundos autónomos.

A Ministra de Estado e das Finanças informou que *"Quanto ao cumprimento da unidade e universalidade de todos os serviços e fundos autónomos, em sede 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 legalmente — definido na lei de enquadramento orçamental — e a tempo de ser incluída na Conta Geral do Estado".*

De facto, continua a verificar-se existência de serviços cuja despesa não consta da CGE ou os valores registados não são os definitivos, mas os provisórios, situação que conduz a considerar a recomendação não acolhida.

Recomendação 8 — PCGE/2010

Uma vez que o Programa Pagar a Tempo e Horas não prevê exceções na divulgação do prazo médio de pagamento praticado por entidades públicas, essa divulgação deve abranger todos os organismos.

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida, referindo que *"O âmbito de aplicação do Programa Pagar a Tempo e Horas está definido na Secção I do Anexo à RCM n.º 34/2008, de 22 de fevereiro, sendo as entidades incumpridoras identificadas nos respetivos reportes publicados no site da DGO".*

O Tribunal considera que a recomendação não foi ainda acolhida dado que o prazo médio de pagamento de várias entidades públicas continua a não ser divulgado, existindo outras entidades que não prestam informação à DGO neste âmbito.

Recomendação 11 — PCGE/2010

Deve ser dado cumprimento ao princípio da especificação, utilizando as classificações económicas de caráter residual apenas quando não exista outra classificação adequada à natureza das despesas.

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação totalmente acolhida, argumentando que: *"O Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro define as classificações económicas com caráter residual, entendendo a DGO que as mesmas devem ser utilizadas com caráter excecional. A título de exemplo, refere-se o caso previsto no ponto 45 da Circular da DGO, série A, n.º 1371 de julho de 2012".*

Subsistindo montantes significativos, em valor absoluto e relativo, de despesas processadas por conta das referidas dotações, considera-se a recomendação não acolhida.

Recomendação 12 — PCGE/2010

Os classificadores de despesa devem ser adequados às necessidades de informação do Estado, pelo que se torna inútil a repetição de informação na designação das medidas e, por isso, se recomenda a atualização da classificação funcional da despesa.

A Ministra de Estado e das Finanças referiu que *"Os classificadores orçamentais serão objeto de reavaliação no âmbito da reforma do processo orçamental, com enquadramento no Relatório do Orçamento do Estado para 2013 — Plano Estratégico relativo à Criação das Bases Institucionais para a Sustentabilidade das Finanças Públicas (2013-2015). É de referir que neste momento está em curso no MF um estudo de revisão da lista de medidas do OE/2014, o qual está a ser desenvolvido em conjunto com as entidades coordenadoras dos programas orçamentais"*, considerando assim a recomendação parcialmente acolhida.

No entanto, o Tribunal considera-a não acolhida tendo em conta que a classificação funcional não foi atualizada, mantendo-se a situação inalterada no OE/2012 e, quase integralmente, no OE/2013.

Dívida pública

Recomendação 18 — PCGE/2010

O Governo deve diligenciar para que a Conta passe a abranger a dívida pública direta dos SFA no Mapa XXIX e as operações de derivados financeiros nos diversos mapas relativos a stocks e fluxos associados à dívida pública direta.

A Ministra de Estado e das Finanças não se pronunciou sobre esta recomendação. A análise da CGE 2012 revelou que a recomendação não foi ainda acolhida, pois o Mapa XXIX continua a não abranger a dívida pública direta dos SFA e as operações de derivados financeiros, situação particularmente agravada com a inclusão das EPR (que detêm significativos *stocks* de dívida direta) no perímetro orçamental em 2012.

Recomendação 19 — PCGE/2010

O Governo deve promover a adoção de um critério uniforme e consistente para os câmbios utilizados, que a CGE passe a incluir informação discriminada por instrumento de dívida relativa às despesas classificadas como outros encargos correntes da dívida pública e que o modelo da Conta seja reestruturado no sentido de melhorar a comparação entre anos sucessivos e com a informação constante do Mapa XXVI.

À semelhança da anterior recomendação, também esta permanece por acolher, conforme o revelou a apreciação da CGE/2012 (cf. ponto 4.1.1), não tendo a Ministra de Estado e das Finanças se pronunciado sobre esta matéria.

Recomendação 20 — PCGE/2010

Em anos futuros, deve o Governo zelar para que seja usado maior rigor na classificação de fluxos e stocks associados à dívida pública direta e na apresentação dos dados que constam da CGE.

A Ministra de Estado e das Finanças não se pronunciou sobre esta recomendação. No entanto, a análise da CGE/2012 permitiu concluir pelo seu não acolhimento tendo em conta que continuaram a registar-se deficiências na classificação dos fluxos e *stocks* da dívida pública (cf. ponto 4.1.1).

Recomendação 21 — PCGE/2010

O Tribunal recomenda a instituição de um procedimento de controlo global da utilização do limite autorizado, sob pena de se incorrer no risco de incumprimento porque cada gestor de dívida desconhece a atuação dos restantes.

A Ministra de Estado e das Finanças não se pronunciou sobre o assunto. A recomendação não foi acolhida, dado que a LOE para 2012 voltou a fixar os limites para o acréscimo de endividamento direto dos subsetores dos SI e dos SFA num montante global. E também não foram instituídos procedimentos de controlo da utilização daquele limite, continuando o IGCP a não controlar a emissão de dívida pelos SFA.

Recomendação 27 — PCGE/2009

O Tribunal reitera a recomendação efetuada em Pareceres anteriores, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas que estabelecem a natureza, fixação e contabilização da comissão de gestão do IGCP.

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação não acolhida. Efetivamente, os Estatutos do IGCP, aprovados através do Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto, mantiveram a forma de cálculo e a qualificação da comissão de gestão do IGCP como encargos da dívida pública, o que o Tribunal continua a pôr em causa.

Fluxos financeiros com a União Europeia

Recomendação 23 — PCGE/2010

O Tribunal recomenda que em relação à execução orçamental dos recursos próprios da UE seja respeitado o princípio do orçamento bruto.

A Ministra de Estado e das Finanças justificou o não acolhimento desta recomendação, referindo que *"existem dois critérios distintos na contabilização dos RPT. Quando se trata de direitos aduaneiros cobrados (montantes executados pela FF 122, com periocidade mensal, o valor da despesa reflete os três pagamentos efetuados — à CE (75 % do valor cobrado), para a Receita do Estado (24 % do valor cobrado) e ao FEA (1 % do valor cobrado); nesta situação o valor da receita e da despesa estão equilibrados.*

Quando se trata de direitos aduaneiros apurados e não cobrados (montantes pagos pela FF111), a despesa reflete apenas o único pagamento ocorrido à CE, não existindo qualquer outro pagamento. Por norma, não existe dotação orçamental para este tipo de pagamentos sendo necessário recorrer aos mecanismos de controlo interno necessários para garantir o equilíbrio entre o total das previsões de receita e o total das dotações de despesa, de acordo com o previsto no Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho, que estabelece as normas da execução para o Orçamento de Estado para 2010.

Assim a execução do Capítulo 70, no que diz respeito aos RPT reflete a realidade dos pagamentos ocorridos".

A razão apresentada de só haver um pagamento à CE não é a causa mas a consequência de não ser observado o princípio do orçamento bruto/princípio da não compensação que a inexistência de dotação orçamental não pode justificar.

No que respeita aos recursos próprios tradicionais, quer eles tenham sido cobrados ou não pelo Estado Português, a UE apura o valor devido por Portugal e deduz 25 % a título de encargos de cobrança. Neste contexto, a circunstância de os recursos próprios não cobrados serem contabilizados pelo seu valor líquido distorce a execução neste domínio, subavaliando-a e não observa o princípio da não compensação consagrado na LEO.

Fluxos financeiros com o setor público empresarial

Recomendação 28 — PCGE/2010

Face às lacunas dos atuais classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento rigoroso da totalidade dos fluxos financeiros entre o OE e o setor público empresarial, o Tribunal recomenda, de novo, ao Governo que altere o diploma que os aprovou, no sentido de as mesmas serem colmatadas.

A Ministra de Estado e das Finanças argumentou que *"Os ajustamentos ao classificador económico não devem ser efetuados em avulso e na medida das necessidades, deverão ser inseridos no conjunto de alterações a introduzir à legislação orçamental no âmbito da revisão do processo orçamental em curso"*.

Não tendo sido alterado o classificador económico das receitas e das despesas públicas, considera-se a recomendação não acolhida.

Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

Recomendação 31 — PCGE/2010

O Governo deve providenciar pela inclusão na CGE de informação completa e agregada sobre os fluxos financeiros para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais, nos termos do artigo 76.º, n.º 7, da LEO.

A Ministra de Estado e das Finanças veio informar que *"A DGO irá incluir na CGE 2012, no texto da AR e AL, informação sobre os fluxos financeiros para as regiões autónomas e para as autarquias locais"*, reiterando, no entanto, o entendimento que emitiu em sede do PCGE/2011.

Apesar da afirmação da Ministra de Estado e das Finanças a verdade é que o Relatório da CGE/2012 não apresentou diferenças relativamente ao ano anterior, ficando por sistematizar a totalidade dos fluxos existentes entre o Estado e estes subsetores. Por isso se dá a recomendação como não acolhida.

Benefícios Fiscais

Recomendação 33 — PCGE/2010

O Tribunal reitera as suas recomendações no sentido da reavaliação dos benefícios fiscais, sublinhando a sua especial oportunidade, face à caducidade de benefícios em 2011 e à necessidade de concluir sobre a validade e atualidade dos interesses extrafiscais que determinam a sua atribuição.

O Ministério das Finanças repetiu a resposta do ano anterior referindo:

"Os benefícios fiscais em sede de ISP e ISV estão a ser reavaliados no âmbito do cumprimento das medidas previstas no MOU (memorando celebrado entre Portugal e o FMI, a UE e o BCE). Salienta-se que com o OE/2012 (Lei n.º 64-B/2011) foram introduzidas significativas alterações nos benefícios fiscais do ISP e do ISV e prevê-se que no OE/2013 sejam introduzidas novas alterações que restringem os referidos benefícios fiscais.

No âmbito do IR, está em causa matéria de política fiscal, não competindo em última análise à AT a "reavaliação dos benefícios fiscais, de forma a concluir sobre a atualidade e validade dos pressupostos que determinaram a sua criação".

[...]

Os benefícios fiscais em sede de IVA são marginais, resultando, fundamentalmente, de opções políticas. A respetiva reavaliação poderá, eventualmente, ter lugar no quadro do alargamento do campo de incidência do imposto, preconizado pelo Memorando de Entendimento, celebrado em maio de 2011 entre o Estado Português e a Troika (Comissão Europeia, BCE e FMI)".

A resposta do Ministério das Finanças comporta a afirmação da AT a qual alega não lhe competir efetuar a reavaliação recomendada. A última reavaliação de benefícios fiscais data de 2005 ([16]) não se confirmando, em 2013, a possibilidade referida pela AT de nova reavaliação. Assim, a recomendação continua sem ser acolhida não obstante ter sido reiterada no Parecer sobre a CGE de 2011 ([17]).

Património Financeiro

Recomendação 35 — PCGE/2010

Quando as ações reprivatizadas tenham sido anteriormente transmitidas onerosamente pelo Estado à PARPÚBLICA, recomenda-se ao Governo que o valor a entregar pela empresa, nos termos dos números 2 e 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de setembro, corresponda à diferença entre a receita obtida pela PARPÚBLICA na reprivatização de ações e o valor da transmissão desses títulos para esta sociedade.

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação totalmente acolhida, referindo que: *"As entregas efetuadas pela 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. De acordo com as referidas normas, por despacho do Ministro das Finanças é definido o modo de aplicação da receita, sendo que, no caso de afetação, a mesma é efetuada em conformidade com o artigo 16.º da lei n.º 11/90, de 5 de abril. O disposto no artigo 9.º do referido Decreto-Lei n.º 209/2000 teve por objetivo desenvolver o regime previsto no artigo 16.º da mencionada Lei n.º 11/90, nos casos em que a afetação das receitas é efetuada pela Parpública, nomeadamente no que se refere à decisão quanto ao destino das receitas. Conforme já se deu conta, por motivos relacionados com a gestão da carteira de ativos do Estado, a aquisição por parte da Parpública de uma participação à Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) consubstancia uma transação autónoma, independentemente de vir a ter lugar uma operação de reprivatização, cuja receita tenha que ser entregue ao Estado, nos termos do Decreto-Lei n.º 209/2000".*

De acordo com as análises efetuadas, a situação subjacente à recomendação manteve-se em 2012, pelo que se considera esta como não acolhida.

Recomendação 37 — PCGE/2010

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 uniforme para contabilização de CEDIC e de outros títulos de dívida pública.

A Ministra de Estado e das Finanças informou que *"Relativamente ao procedimento de contabilização de CEDIC e outros títulos de dívida pública está previsto a inclusão na Circular da DGO de instruções complementares ao DLEO 2013"*. Não obstante, verificou-se que a intenção de emitir as referidas instruções não se concretizou, pelo que a recomendação se considera não acolhida.

Recomendação 38 — PCGE/2010

Deve o Governo diligenciar pela inclusão destes Fundos no OE e na CGE.

A Ministra de Estado e das Finanças não se pronunciou sobre esta recomendação. Considera-se a mesma não acolhida, dado que os Fundos em questão, o de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo e o de Garantia de Depósitos, continuam a não ser incluídos nem no OE, nem na CGE, apesar de serem pessoas coletivas de direito público dotadas de autonomia administrativa e financeira.

Património Imobiliário

Recomendação 40 — PCGE/2010

O Tribunal recomenda novamente que a responsabilidade pela contabilização das receitas provenientes da alienação de imóveis do Estado seja integralmente assumida pela DGTF por se afigurar suscetível de contribuir para que cesse o reiterado incumprimento de princípios orçamentais.

O Ministério das Finanças considerou a recomendação acolhida alegando (através de resposta obtida da DGTF): *"A contabilização das receitas provenientes de operações imobiliárias é, desde 2011, efetuada através do Sistema de Gestão de Receitas (SGR), disponibilizado pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), exceto no que se refere às receitas a transferir para outros serviços integrados, autónomos e entidades não integradas na administração central, sendo estas últimas sistematicamente comunicadas, por esta Direção-Geral à DGO, por forma a ser possível o cruzamento dos dados da DGTF com os indicados pelas restantes entidades".*

Acrescentou ainda que: *"A DGO com base na informação disponibilizada mensalmente, pela DGTF efetua diligências junto dos serviços que não tenham entregue a receita no SGR ou não a tenham reconhecido no SIGO-SFA".*

A receita proveniente da alienação de imóveis do Estado está — como qualquer outra — sujeita aos princípios e regras orçamentais constantes da LEO, que obrigam à sua integral previsão e execução na esfera do OE, bem como ao regime legal de contabilização das receitas do Estado que responsabiliza as respetivas entidades administradoras pela integral contabilização dessas receitas.

A DGTF é a entidade administradora da receita proveniente da alienação de imóveis do Estado. Existindo afetação de parte dessa receita a outras entidades, a entrega das correspondentes verbas deve efetuar-se mediante transferências do OE e não por transferências extra orçamentais não registadas pela DGTF no SGR. Não tendo sido tomadas medidas para suprir as deficiências detetadas e subsistindo a consequente omissão, na CGE, de parte da receita proveniente da alienação de imóveis do Estado, a recomendação continua por acolher não obstante ter sido reiterada no Parecer sobre a CGE de 2011 ([18]).

Operações de tesouraria

Recomendação 41 — PCGE/2010

O Tribunal recomenda que sejam tomadas as medidas necessárias para assegurar a inclusão na tesouraria do Estado — e a correspondente relevação na contabilidade do Tesouro — da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os serviços da administração central distinguindo, de forma inequívoca, as contas dos SI das contas dos SFA e das contas de outras entidades.

O Ministério das Finanças não se pronunciou sobre esta recomendação.

O cumprimento da lei quanto à relevação na contabilidade do Tesouro da totalidade dos fundos movimentados por serviços da administração central suscita, desde a entrada em vigor do regime da tesouraria do Estado, a necessidade de serem tomadas todas as iniciativas pertinentes por parte das entidades responsáveis. A estas caberia ter considerado, por exemplo, estabelecer a cotitularidade do IGCP nas contas ainda fora do Tesouro. Não tendo sido tomadas medidas para assegurar a contabilização recomendada suprindo as deficiências detetadas, a recomendação não foi acolhida não obstante ter sido reiterada no PCGE de 2011 ([19]).

Recomendação 42 — PCGE/2010

O Tribunal recomenda que a CGE inclua a conta dos fluxos financeiros do Estado discriminando a execução orçamental dos SI e dos SFA da administração central, distinguindo as respetivas receitas e despesas orçamentais em efetivas e não efetivas e incluindo, ainda, a restante movimentação de fundos desses serviços como operações extraorçamentais.

Recomendação 43 — PCGE/2010

O Tribunal recomenda que a totalidade dos fluxos financeiros dos serviços da administração central seja relevada nos respetivos sistemas de contabilização orçamental, cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e ao consequente controlo e responsabilização evitando, por exemplo, a indevida inclusão de receitas ou despesas orçamentais em operações extra orçamentais.

O Ministério das Finanças considerou as recomendações acolhidas alegando: *"O registo integral da conta de gerência no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) do Ministério das Finanças pelos serviços e fundos autónomos é da responsabilidade dos organismos. Entende-se que as classificações económicas respeitantes às operações extra orçamentais previstas no classificador económico são suficientemente abrangentes, não existem constrangimentos operacionais que justificam o facto de os organismos não procederem a contabilização desses fluxos financeiros".*

Quanto à Recomendação 42, nos termos do artigo 75.º da LEO a CGE compreende a conta dos fluxos financeiros do Estado. Porém, a subsistência de fundos relevantes movimentados fora da tesouraria do Estado (por dispensa ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria) continua a retirar à conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE a utilidade para o controlo que decorreria da existência de uma verdadeira conta dos fluxos financeiros do Estado, sobretudo quando permanece a falta de balanços e demonstrações de resultados dos serviços da administração central. Acresce que a conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE de 2012 continua sem relevar a execução orçamental dos SFA.

Quanto à Recomendação 43, a aplicação do procedimento recomendado representaria um ganho de eficácia do controlo e de rigor na contabilização na medida em que, ao contrário do que tem sucedido, permitiria registar e controlar no SIGO a totalidade dos fluxos financeiros cumprindo com o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados por serviços e fundos autónomos ao princípio da especificação e ao consequente controlo e responsabilização.

Não tendo sido tomadas medidas para aplicar os procedimentos recomendados nem outros suscetíveis de suprir as deficiências detetadas as recomendações não foram acolhidas não obstante terem sido reiteradas no Parecer sobre a CGE de 2011 ([20]).

Recomendação 46 — PCGE/2010

O Tribunal recomenda a revisão, sucessivamente adiada, do regime da tesouraria do Estado, em face do caráter incompleto e da falta de estabilidade das normas sobre a unidade de tesouraria.

O Ministério das Finanças não se pronunciou sobre esta recomendação.

A subsistência das deficiências que a recomendação visa suprir, através da revisão do regime da tesouraria do Estado, dificulta o cumprimento da unidade de tesouraria pelos organismos sujeitos, o respetivo controlo pelos serviços do Ministério das Finanças e a adequada responsabilização dos incumpridores. Mantendo-se o regime e não tendo sido tomadas medidas suscetíveis de corrigir as deficiências detetadas, a recomendação não foi acolhida.

Consolidação de contas

Recomendação 67 — PCGE/2010

Tendo em conta o critério de respeitar a natureza final da despesa, as divergências entre receita e despesa de transferências, apuradas no processo de consolidação, devem ser reclassificadas como "outras transferências" (para ou provenientes de outros subsetores) e evidenciar que se trata de diferenças de consolidação.

A Ministra de Estado e das Finanças argumentou que *"A DGO mantem o entendimento anteriormente emitido: a reclassificação das diferenças de consolidação como "outras transferências" implicaria afetar esses montantes aos setores institucionais englobados nesse agregado de despesa, que inclui as Sociedades e quase-sociedades não financeiras, Sociedades financeiras e Famílias, por esse facto não nos parece exequível o procedimento sugerido por esse Tribunal".*

A recomendação não foi acolhida, pois não foi alterada a situação em causa. No entender do Tribunal, a classificação em "outras transferências", como divergências de consolidação, não afeta o montante inscrito como transferências para os setores institucionais mencionados na resposta da Ministra de Estado e das Finanças.

15.3 — Recomendações não acolhidas pela Segurança Social

Recomendação 68 — PCGE/2009

O Tribunal recomenda o desenvolvimento das funcionalidades que permitam validar a integralidade dos valores constantes da conta 577 — Reservas decorrentes da transferência de ativos.

O então Ministro da Solidariedade e da Segurança Social informou que ainda não existe uma funcionalidade que permita refletir a informação produzida pela Circular Normativa do IGFSS n.º 11/2009, mas que existem funcionalidades no SIF que permitem verificar a origem dos movimentos lançados nas *contas 577 — Reservas decorrentes de transferência de ativos*.

Recomendação 70 — PCGE/2009

O Tribunal recomenda que sejam concluídos os processos que visam permitir:

a) a contabilização automática no SIF das cobranças em execução fiscal (interface SEF-SIF) e respetiva atualização da conta corrente do contribuinte (SEF-GC);
c) a participação de dívidas de prestações sociais ao sistema de execuções fiscais (SICC-SEF).

No que respeita à alínea *a*), o então Ministro da Solidariedade e da Segurança Social informou que se encontrava em curso a implementação do interface SEF-SIF. Supervenientemente, o II informou que em julho de 2013 teve inicio o processo de contabilização automática das cobranças em execução fiscal (SEF-SIF), mas apenas para o IGFSS. No que respeita à atualização da conta corrente do Contribuinte (SEF-GC) a Tutela não se pronunciou no corrente ano. No entanto, a segurança social optou por outra alternativa, integrada no contexto do projeto Sistema Integrado de Dívida (SID), que permite uma "Visão Conjunta" de toda a situação do contribuinte residente em GC e em SEF de modo a evitar a duplicação de movimentos. Sobre esta opção o Tribunal de Contas já se pronunciou em sede de Parecer sobre a CGE de 2011 (cf. pág. 430) e formulou a recomendação 68-PCGE/2011.

Quanto à alínea *c*), o mesmo membro do Governo informou que se encontra planeada a implementação da participação da dívida executiva das prestações sociais para 2013.

Até à presente data ainda não se encontram em produtivo as funcionalidades objeto de recomendação, não sendo objeto de participação fiscal das dívidas das prestações sociais indevidamente pagas. Sobre esta matéria o Tribunal pronunciou-se no Parecer sobre a CGE de 2011 e formulou a recomendação 70-PCGE/2011.

Recomendação 47 — PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação no sentido de vir a ser publicado o 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 então Ministro da Solidariedade e da Segurança Social não ofereceu resposta. Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE de 2007 e reiterada nos subsequentes, não tendo sido ainda publicado nenhum normativo que vise estruturar o Orçamento da Segurança Social por classificação orgânica.

Recomendação 48 — PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação para que sejam concluídas as diligências necessárias com vista à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

O então Ministro da Solidariedade e da Segurança Social não ofereceu resposta. A recomendação foi inicialmente formulada no Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2004, sendo sistematicamente reiterada nos Pareceres subsequentes.

Do regime implementado, que não é objeto de nenhum diploma, legal ou regulamentar, resulta que a autonomia patrimonial das entidades que integram o perímetro da segurança social tem sofrido restrições, designadamente no que respeita à titularidade das contas bancárias onde se encontram depositadas as suas disponibilidades, incluindo as referentes a receitas orçamentais e à respetiva relevação nas demonstrações financeiras de cada instituição. Estas restrições parecem contrariar, designadamente, a natureza jurídica e as atribuições das entidades em análise, como decorre, desde logo, para os institutos públicos, do disposto na Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, na Lei-Quadro dos Institutos Públicos e nas respetivas leis orgânicas ([21]). As invocadas disposições legais parecem afastadas pelo disposto nos n.os 4 a 6 do artigo 48.º da LEO, muito embora se estranhe que leis orgânicas posteriores à última alteração daquela venham manter o regime que resulta das primeiras, criando, assim, insegurança jurídica ([22]). Salienta-se, pois, o interesse de que se reveste a necessidade de uma reformulação dos conceitos e regimes em presença, que poderá eventualmente carecer, para além da aprovação e publicação de diploma regulador da unidade de tesouraria da segurança social, de alterações aos diplomas atualmente vigentes e supra referidos, por forma a harmonizar o regime.

Recomendação 49 — PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação formulada à Assembleia da República e ao Governo para que se harmonizem os diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, e se compatibilizem as disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do Orçamento, no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respetiva execução.

O então Ministro da Solidariedade e da Segurança Social não ofereceu resposta.

O então Ministro de Estado e das Finanças refere que a recomendação do Tribunal de Contas tem *"[...] enquadramento nos objetivos programáticos que constam do Relatório do Orçamento do Estado para 2013 — "Plano Estratégico relativo à Criação das bases Institucionais para a sustentabilidade das Finanças Públicas (2013-2015)"*. No entanto, este documento não específica concretamente alterações neste domínio, efetuando uma abordagem mais abrangente, ao nível de toda a estrutura do OE e que ainda não teve reflexo em termos legislativos.

A primeira parte da recomendação do Tribunal (quadro de financiamento) foi inicialmente formulada no PCGE de 2008. Não obstante já terem sido publicadas alterações à LEO (Leis n.os 22/2011, 52/2011 e 37/2013) e ao Decreto-Lei n.º 367/2007, que estabelece o quadro genérico de financiamento do sistema de segurança social (Leis n.os 3-B/2010 e 55-A/2010), após a formulação da recomendação pelo Tribunal, continuam a existir discrepâncias entre a LEO, a lei de Bases da Segurança Social e o decreto-lei que regula o seu financiamento.

A segunda parte da recomendação (elaboração do orçamento) foi inicialmente formulada no PCGE de 2007. No entanto, também as últimas alterações à LEO não contemplaram qualquer alteração que visasse o acolhimento da recomendação, mantendo a mesma estrutura de orçamento.

Recomendação 51 — PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação para que se continue a diligenciar no sentido de concluir o processo de integração no SIF da informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS e que sejam concluídas as parametrizações necessárias com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas.

O então Ministro da Solidariedade e da Segurança Social informou que relativamente ao IGFCSS, IP *"[...] desde 2011 tem sido integrada informação contabilística, recolhendo-se dados sobre fornecedores, bancos, centros de custo, imobilizado que alimentaram os dados "mestre" do SIF, inclusive em Maio de 2012 já foram carregados em SIF as tabelas salariais para futuro processamento de vencimentos"*. Acrescenta ainda *"[...] que a integração total no SIF foi impedida pela não aprovação do mapa de pessoal pelo Exmo. Ministro das Finanças, não permitindo o recrutamento de um técnico superior indispensável para a concretização do objetivo em 2012"*. No que respeita à integração do FEFSS, o Ministro informou que ficou acordado entre o IGFCSS e o II, IP a realização de *"[...] um estudo sabre a melhor forma de desenvolver o interface necessário, estando neste momento calendarizado a recolha de informação entre as duas Instituições"*. Quanto à produção automática dos mapas de execução orçamental, não foi obtida qualquer resposta por parte do membro do Governo. No entanto, na Nota 48 do anexo às DF da CSS de 2012, é referido que *"A extração automática do SIF/SAP dos movimentos orçamentais consolidados (OSS e respetiva execução) foi ainda prejudicada porquanto, relativamente aos Mapas da LEO e da LBSS, não foi possível comtemplar: A imputação (proporcional à despesa) das despesas de administração aos Subsistemas do Sistema de Proteção Social e de Cidadania a e ao Sistema Previdencial — Repartição; A contabilização da receita cobrada relativa ao saldo orçamental inicial e ao seu desdobramento em saldo com e sem aplicação em despesa; As transferências internas entre Subsistemas e Sistema de Segurança Social, com exceção das transferências financeiras do Sistema Previdencial — Repartição (do IGFSS) para o Sistema Previdencial — Capitalização (IGFCSS)"*.

Assim, verifica-se que ainda não existe no SIF informação contabilística disponível para nenhuma das mencionadas entidades e que ainda não são produzidos de forma automática os mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas.

Recomendação 52 — PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação 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.

O então Ministro da Solidariedade e da Segurança Social informou que *"Ainda não foi encontrada uma solução alternativa à que se encontra neste momento implementada [...]"*.

Recomendação 53 — PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação para que se concluam os procedimentos necessários de modo a que a despesa orçamental não seja sobreavaliada com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.

O então Ministro da Solidariedade e da Segurança Social informou que a nova contabilização consagrada na Circular normativa do IGFSS n.º 8/2011 exige uma reestruturação profunda no sistema informático, encontrando-se a sua implementação pendente de desenvolvimento por parte do Instituto de Informática.

Recomendação 63 — PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação para que se assegure que o FGS funcione de acordo com a legislação Comunitária e Nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afetos à prossecução das finalidades que lhes são próprias.

O então Ministro da Solidariedade e da Segurança Social informou que, através do Despacho n.º 3-I/SESS/2012, *"foi criado um Grupo de Trabalho com a missão de avaliar a situação legal, contabilística e institucional do Fundo de Garantia Salarial (FGS). No entanto, considerando que o Governo pretende criar o fundo de compensação do trabalho (FCT) e o fundo de garantia de compensação do trabalho (FGCT) e, em nome da harmonia e coesão do sistema jurídico, interessa que as alterações a introduzir no FGS aconteçam num momento posterior"*.

O FGS não teve qualquer alteração desde 2008, data da primeira recomendação.

Recomendação 65 — PCGE/2010

O Tribunal recomenda que o financiamento do OSS para despesas com subsídio de renda seja efetuado de acordo com as disposições legais aplicáveis.

O então Ministro da Solidariedade e da Segurança Social informou que *"[...] durante o ano de 2013 e após encerramento da CSS/2012 e apuramento do saldo relativo ao subsídio de renda na posse do IGFSS, este Instituto venha a desencadear os procedimentos conducentes à devolução do referido saldo"*.

Continua a não ser cumprido o estabelecido no n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de março, e no n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 158/2006, de 8 de agosto, ou seja o IGFSS não procede à prestação de contas até 31 de janeiro do ano seguinte àquele a que respeita a receita e a despesa em causa.

16 — Conclusões e Recomendações

Na sequência das observações expostas nos pontos antecedentes, fundamentadas nos resultados das auditorias e de outras ações de controlo sobre a execução orçamental realizadas com vista à emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, formulam-se as seguintes conclusões e recomendações.

As previsões macroeconómicas subjacentes à política orçamental em 2012

O ROE 2012 e os subsequentes documentos de programação orçamental que apresentaram revisões ao cenário base do OE/2012 caracterizam-se pela insuficiência da informação sobre os pressupostos de base e a estimação dos efeitos das medidas incorporadas no orçamento (cf. ponto 1.1).

Recomendação 1 — PCGE/2012

Relativamente ao cenário macroeconómico, os documentos de programação orçamental devem explicitar de forma objetiva e completa os pressupostos de base, as hipóteses e a estimação quantificada dos efeitos das medidas incorporadas no orçamento.

Os pressupostos de natureza macroeconómica subjacentes à elaboração do OE/2012, à semelhança do que sucedeu em anos anteriores, apresentaram significativos desvios com o que veio a verificar-se durante a execução orçamental, revelando menor rigor na sua projeção (cf. ponto 1.1).

Recomendação 2 — PCGE/2012

O planeamento e a elaboração do OE devem basear-se em previsões realistas de natureza macroeconómica.

A CGE não quantifica os impactos das medidas de consolidação orçamental (cf. ponto 1.3).

Recomendação 3 — PCGE/2012

Deve a CGE apresentar quantificadamente os impactos das medidas de consolidação orçamental.

Orçamento do Estado (Administração Central)

Alterações orçamentais (cf. ponto 2)

O OE aprovado pela AR sofreu significativas alterações durante o ano, tendo o total da receita e despesa dos serviços integrados (incluindo passivos financeiros) aumentado 7,1 %, passando de € 188.575 M para € 201.932 M (na receita) e para € 201.878 M (na despesa); as receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos aumentaram, respetivamente, de € 35.595 M para € 46.939 M (31,9 %) e de € 35.186 M para € 43.963 M (24,9 %).

A dotação provisional, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis, voltou a ser significativamente utilizada (€ 528 M) para reforçar diversas dotações suborçamentadas, o que revela desrespeito pelo princípio da especificação e a sua utilização indevida (cf. ponto 2.1). Assim, reitera-se a recomendação formulada em anos anteriores.

Recomendação 4 — PCGE/2012

A dotação provisional deve ser utilizada apenas para os fins previstos no n.º 5 do artigo 8.º da LEO: "despesas não previsíveis e inadiáveis".

Execução orçamental (cf. ponto 3)

Receita (cf. ponto 3.2)

A receita contabilizada da administração central depois de consolidada (€ 53.277 M) aumentou € 2.232 M (4,4 %) devido à integração, pela primeira vez, das receitas das entidades públicas reclassificadas (€ 3.602 M) com destaque para Estradas de Portugal, Rádio e Televisão de Portugal, Rede Ferroviária Nacional e Parque Escolar (com 63 % daquele valor). A receita fiscal contabilizada (€ 33.084 M) diminuiu € 1.651 M (4,8 %) em virtude da contração económica ocorrida e, ao nível dos impostos diretos, também devido à redução da receita de IRS relativa à sobretaxa e à suspensão dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos, pensionistas e reformados.

O exame efetuado aos sistemas de gestão e controlo da cobrança voluntária do IRS e do IVA autoliquidado mostrou que tais sistemas são, em geral, eficazes.

O exame da contabilização das receitas da administração central inscritas na CGE voltou a evidenciar casos relevantes de desrespeito dos princípios e regras orçamentais, de incumprimento das disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e de deficiências dos sistemas de contabilização e controlo. Da contabilização deficiente de receitas fiscais (de que se destaca o IVA afeto à Segurança Social, a contribuição de serviço rodoviário afeta à Estradas de Portugal e o IRS afeto aos municípios) resultou, por si só, a subavaliação da receita do Estado em € 2.480 M (7,2 % da receita fiscal contabilizada). Não estando corrigidas várias das deficiências anteriormente detetadas, reitera-se:

Recomendação 5 — PCGE/2012

Que o Governo determine à Autoridade Tributária e Aduaneira que assuma a sua integral responsabilidade pela contabilização de todas as receitas que lhe compete administrar entre as quais avultam os impostos e se incluem as contribuições de serviço rodoviário e do audiovisual.

A eficácia do sistema de gestão de receitas relativamente ao cumprimento da lei só se alcançará quando todas as receitas forem contabilizadas pelas respetivas entidades administradoras responsáveis, devidamente habilitadas (reunindo todas as condições legais para o efeito), o que ainda está por assegurar. Não estando corrigidas as deficiências anteriormente detetadas, reitera-se:

Recomendação 6 — PCGE/2012

Que o Governo providencie as condições necessárias para a interligação dos sistemas próprios da Autoridade Tributária e Aduaneira e das demais entidades administradoras de receitas do Estado ao Sistema de Gestão de Receitas, ultrapassando a principal limitação existente ao cumprimento do regime legal de contabilização dessas receitas, em vigor desde 1 de janeiro de 2001.

Recomendação 7 — PCGE/2012

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, proceda, para cada exercício orçamental, à identificação formal de todas as entidades administradoras de receitas do Estado (serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança), especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades.

Nos termos da lei, o universo de entidades integradas no subsetor dos SFA no OE para 2012 (apresentado em 2011) deveria conter todas as entidades incluídas nas contas setoriais divulgadas pelo INE e referentes ao ano anterior ao de apresentação desse OE (2010), o que não se verificou. Ora, o controlo eficaz das contas públicas, essencial para verificar que a execução do OE é integralmente reportada, pressupõe a certificação do universo das entidades orçamentais. Assim, recomenda-se:

Recomendação 8 — PCGE/2012

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, justifique todas as alterações na composição do universo dos serviços da administração central (incluindo entidades públicas reclassificadas) que ocorram após a divulgação pelo Instituto Nacional de Estatística da lista das entidades que integram o setor institucional das Administrações Públicas.

O Tribunal considera importante conhecer a situação das liquidações provenientes das ações inspetivas da AT e os acréscimos de receita fiscal a que deram origem. Todavia, a AT não dispõe desses dados. O sistema de informação da inspeção tributária e aduaneira ainda não se encontra dotado de funcionalidades que permitam associar todos os registos das ações inspetivas com os subsequentes registos noutros sistemas de informação tributários, designadamente os de liquidação, de cobrança e de justiça tributária. Essa insuficiência constitui uma limitação importante para a auditoria da receita decorrente da ação inspetiva e para a apreciação da eficácia dessa ação.

Na sequência de compromissos assumidos sobre o combate à fraude e à evasão fiscais, o Governo aprovou o respetivo plano estratégico de 2012 a 2014 e previu na proposta do OE para 2012 aumentar a receita fiscal em € 175 M com o reforço das medidas dirigidas a esse objetivo. Porém, a CGE de 2012 não apresenta resultados quantitativos desse combate e o Relatório que, nesse âmbito, o Governo apresentou à Assembleia da República não discrimina os valores das liquidações adicionais e das coletas recuperadas por imposto nem avalia a adequação dos instrumentos jurídicos criados para o efeito, tal como exigido pela lei. Essa falta de informação não permite concluir sobre a evolução do combate à fraude e à evasão fiscais nem sobre o aumento da receita fiscal previsto para 2012. Assim recomenda-se:

Recomendação 9 — PCGE/2012

Que o Governo, através da Autoridade Tributária e Aduaneira, implemente um sistema de informação sobre a atividade da inspeção tributária e aduaneira que identifique e discrimine a receita decorrente da ação inspetiva e os resultados sobre o combate à fraude e à evasão fiscais assegurando ser possível auditar, a todo o tempo, essa receita e a informação, legalmente exigida, sobre esse combate.

Despesa (cf. ponto 3.3)

A despesa dos serviços integrados (exceto *passivos financeiros* e *ativos financeiros* em *empréstimos a curto prazo* e em recompra de instrumentos de capital contingente) ascendeu a € 63.033 M (mais € 7.583 M, 13,7 % do que em 2011) e a dos serviços e fundos autónomos (exceto *transferências no subsetor*, *ativos financeiros* em *títulos e empréstimos a curto prazo*, e *passivos financeiros*, ressalvando os pagos pela PARUPS e PARVALOREM) a € 28.640 M. Excluindo EPR, ascendeu a € 23.532 M, que compara com 2011 (menos € 1.319 M, -5,3 %).

Nos serviços integrados, os aumentos mais significativos de despesa registaram-se ao nível dos: *ativos financeiros*, com a aquisição de € 5.100 M de instrumentos de capital contingente de instituições financeiras; *transferências de capital* para o FRDP relativas a receitas de privatizações (€ 2.768 M); *transferências correntes* para SFA do Ministério da Saúde (€ 1.444 M) e para a segurança social (€ 1.202 M); e *juros e outros encargos* (€ 835 M).

Em sentido inverso, as maiores reduções de despesa ocorreram nas *despesas com pessoal* (€ 1.855 M), induzidas pelas regras de contenção das despesas com pessoal do OE/2012 e pela diminuição do número de empregados, nos *subsídios*, devido essencialmente à reclassificação de empresas como SFA, em 2012, passando a ser classificados como *transferências correntes*, que explica € 235 M.

Destacam-se, em valor absoluto: os empréstimos concedidos a empresas públicas, SFA e administrações regionais e locais (€ 4.698 M, menos € 459 M que em 2011), em consequência das dificuldades de financiamento destas entidades nos mercados financeiros; a participação no Mecanismo Europeu de Estabilidade (€ 803 M); as transferências para a segurança social, relativas às pensões dos bancários (€ 516 M, pagas pela primeira vez em 2012).

Nos serviços e fundos autónomos, excluindo EPR, os aumentos da despesa mais relevantes ocorreram na *aquisição de bens e serviços* (€ 1.100 M, dos quais € 1.028 M pagos pela ACSS). As principais reduções ocorreram nos agrupamentos: *transferências correntes* (€ 1.166 M, registando a CGA uma quebra de € 773 M nas destinadas às *famílias*); *despesas com pessoal*, (€ 481 M, devido à diminuição de remunerações e redução de pessoal); *ativos financeiros*, exceto *títulos* e *empréstimos a curto prazo* (€ 406 M, destacando-se a diminuição na compra de *unidades de participação* pelo IAPMEI, em € 338 M).

A despesa das EPR totalizou € 5.107 M, com destaque para: *aquisição de bens de capital* (€ 1.437 M, dos quais € 771 M da Estradas de Portugal com concessões e € 407 M da Parque Escolar com investimentos em edifícios): *juros e outros encargos* (€ 1.006 M); *ativos financeiros* detidos pelas PARUPS e PARVALOREM (€ 443 M) e *passivos financeiros* pagos por estas entidades (€ 400 M, relativos a reembolsos de empréstimos da CGD ao BPN) (cf. ponto 3.3.2).

A despesa consolidada da administração central totalizou € 67.650 M, concentrada nos programas P003 — Finanças e administração pública (€ 20.646 M, representando 30,5 % da despesa), P011 — Saúde (€ 9.833 M, 14,5 %), P014 — Solidariedade e segurança social (€ 8.126 M, 12,0 %) e P004 — Gestão da dívida pública (€ 6.855 M, 10,1 %), destacando-se também, de forma agregada, os programas ligados à Educação (P012 — Ensino básico e secundário e administração escolar e P013 — Ciência e ensino superior, com € 8.121 M, 12,0 %). Em conjunto, estes seis programas representam 79,2 % da despesa (cf. ponto 3.3.3).

A despesa da administração central inscrita em projetos ("investimentos") ascendeu a € 3.342 M (uma taxa de execução de 81,7 %), representando 4,9 % do total da sua despesa consolidada. Destacam-se as verbas pagas pela Estadas de Portugal em *"Concessões"* rodoviárias (€ 680 M), pela Parque Escolar na *"Modernização do parque escolar"* (€ 407 M) e pelo IFAP em *"Promoção da competitividade"* (€ 295 M) e *"Gestão sustentável do espaço rural"* (€ 275 M), representando metade do total. Embora com a designação "investimentos", 27,6 % (€ 922 M) tratou-se de despesas correntes, constituindo as despesas de capital 72,4 % (€ 2.420 M) (cf. ponto 3.3.4).

A CGE continua a não incluir a despesa de todos os serviços, em violação do princípio da universalidade (cf. ponto 3.3.5.1).

Recomendação 10 — PCGE/2012

Devem ser envidados esforços para garantir a integralidade da despesa registada na CGE, abrangendo a execução orçamental definitiva de todas as entidades que constituem o universo da administração central.

A despesa registada na CGE corresponde aos pagamentos efetuados, que incluem o pagamento de encargos de anos anteriores, mas não abrangem a despesa por pagar no final do ano. Esta, na administração central, ascendia a € 870 M no final de 2012. A despesa na ótica do acréscimo totalizou cerca de € 62.955 M nos serviços integrados e € 27.954 M nos serviços e fundos autónomos (cf. ponto 3.3.5.2). Assim, reitera-se a recomendação de:

Recomendação 11 — PCGE/2012

Maior rigor na assunção e na previsão dos encargos a pagar anualmente, a fim de que as dotações orçamentais permitam o pagamento da totalidade dos encargos vencidos.

O Programa Pagar a Tempo e Horas não prevê exceções na divulgação do prazo médio de pagamento praticado por entidades públicas. Porém, a divulgação relativa ao final de 2012 continuou a não abranger todos os serviços (cf. ponto 3.3.5.3).

Recomendação 12 — PCGE/2012

A divulgação do prazo médio de pagamento deve abranger todos os organismos.

O prazo médio de pagamento ponderado da administração direta e indireta do Estado no final de 2012 era de 47 dias. Este dado não é fiável, perante os erros de reporte dos dados necessários ao seu cálculo, especialmente por dificuldades de adaptação às regras de reporte introduzidas

pela LCPA. Os erros detetados foram corrigidos em ficheiros de trabalho e não no repositório de dados (cf. ponto 3.3.5.3). Recomenda-se assim:

Recomendação 13 — PCGE/2012

A correção dos erros detetados no repositório de dados que é disponibilizado para consulta aos diferentes utilizadores.

A CGE continua a evidenciar como despesa paga as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos. Parte destas transferências tinha como objetivo a sua transição e utilização no ano seguinte e não o pagamento de despesas realizadas durante o ano económico em que foram requisitadas.

Em 2012 as *reposições não abatidas nos pagamentos* dos serviços integrados, registadas na CGE ascenderam a € 74 M, dos quais € 9 M deram origem à abertura de créditos especiais. Quanto a pagamentos efetuados em 2012, os montantes repostos entre 01/01/2013 e 30/06/2013 ascendiam a € 39 M, estando a despesa de 2012, pelo menos, sobreavaliada neste montante.

A utilização de contas específicas do Tesouro para a transferência de saldos de dotações orçamentais do Capítulo 60 — Despesas Excecionais, a utilizar no ano económico seguinte diminuiu a despesa de 2012 em € 659 M (e a receita em € 12 M) (cf. ponto 3.3.5.4).

Estas práticas constituem uma violação do princípio da anualidade, com efeito na despesa do subsetor dos serviços integrados e, no caso da abertura de créditos especiais, também sobrevalorização da receita, pelo que se recomenda:

Recomendação 14 — PCGE/2012

O estrito cumprimento das disposições sobre o pedido de libertação de créditos que constam dos decretos-lei de execução orçamental, em particular, nos casos de requisição de verbas orçamentais para integração nas dotações do ano seguinte ou a transitar como saldo de gerência, dados os seus efeitos na transparência das contas públicas, no défice da CGE de cada ano e na tesouraria do Estado.

Recomendação 15 — PCGE/2012

O Ministério das Finanças deve dar especial atenção à transferência dos saldos das dotações orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro, que deve ser reduzido ao mínimo indispensável e desde que devidamente justificado por situações excecionais.

Verificaram-se erros de classificação económica, designadamente nos juros pagos pelas EPR ao Estado (cf. ponto 3.3.2.2.2). Vinte organismos apresentam mais de 10 % da sua despesa em classificações de carácter residual, não dando cumprimento ao princípio da especificação (cf. ponto 3.3.5.5). Recomenda-se, assim:

Recomendação 16 — PCGE/2012

O cumprimento do princípio da especificação, designadamente, utilizando as classificações económicas de carácter residual apenas quando não exista outra classificação adequada à natureza das despesas.

Na estruturação das despesas em programas, medidas e projetos ou atividades, a designação das medidas de 2012 corresponde integralmente à classificação funcional, tornando-se informação redundante.

A classificação funcional da despesa atualmente em vigor já não cumpre o objetivo das comparações internacionais, uma vez que se encontra desajustada da classificação das funções das administrações públicas aprovada pela ONU em 2000 e adotada no SEC 95 em 2002 (cf. ponto 3.3.5.5). Neste sentido recomenda-se:

Recomendação 17 — PCGE/2012

A atualização da classificação funcional da despesa.

A comparabilidade da despesa tem sido afetada, sobretudo nos últimos anos, essencialmente, por três fatores: *i*) *a* alteração do universo dos serviços abrangidos pela Conta (em 2012 saiu um organismo que, no ano anterior, apresentava € 29 M de despesa, e entraram 53 entidades, cuja despesa ascendeu a € 7.197 M); *ii*) *a* alteração dos critérios contabilísticos; *iii*) *u*tilização de valores provisórios na execução orçamental (despesa de 2012 subavaliada em cerca de € 6 M).

A participação variável dos municípios no IRS, cobrada pelo Estado e transferida por via extraorçamental para os municípios (€ 391 M) reduziu a despesa e a receita no mesmo montante.

A contribuição do Estado para a CGA classificada na despesa dos serviços integrados em *transferências correntes para serviços e fundos autónomos* a partir de 2009, quando anteriormente o era em *despesas com pessoal*, aparentemente alteraria apenas a composição da despesa e não o seu total. Porém afeta a despesa consolidada da administração central, pois que as *transferências* são eliminadas, ficando a despesa reduzida no montante destas (€ 4.215 M em 2012) (cf. ponto 3.3.5.6).

Recomendação 18 — PCGE/2012

Deverá ser restringido ao mínimo indispensável a alteração do universo dos serviços abrangidos e dos critérios contabilísticos. Sempre que ocorram tais alterações, o relatório da CGE deve conter informação detalhada sobre os seus efeitos, de modo a assegurar a comparabilidade ao longo dos anos.

Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e Planos Setoriais na administração central (cf. Caixa 1)

No final de 2012, na administração central 378 (74,7 %) serviços já utilizavam o POCP, plano setorial, sistema de normalização contabilística ou plano de contas específico e 128 serviços continuavam a utilizar a contabilidade orçamental. Sem considerar os serviços externos do MNE, previa-se para 2013 a aplicação do POCP por todos os serviços, exceto os estabelecimentos de ensino não superior, que iniciariam a respetiva aplicação em janeiro de 2014, o que não se concretizou. De acordo com as informações obtidas, em 2014 estes planos ainda não serão aplicados pelos estabelecimentos de educação e ensino não superior (cuja adesão foi adiada para janeiro de 2015), pelos serviços externos do MNE (dependendo a sua adesão, em 2014, do desenvolvimento de aplicação informática específica, o que poderá não ser exequível), e por um SFA (Escola Portuguesa de Díli).

Foi desenvolvida uma ferramenta informática (RIGORE Central), para agregar e consolidar a informação financeira (orçamental e patrimonial) da administração central, pressupondo que todos os serviços convertem a sua execução financeira para um plano de contas central e identificam as operações efetuadas com outros serviços da administração central. As regras para essa conversão foram definidas para os utilizadores do POCP, POC — Educação e POC do Ministério da Saúde, não estando ainda estabelecidas para os restantes sistemas contabilísticos. É também necessária a definição de regras claras e princípios contabilísticos comuns para a informação financeira prestada, face a diferentes normas nos vários planos de contas utilizados.

Recomendação 19 — PCGE/2012

A utilização de sistemas de contabilidade específicos, distintos do POCP e planos setoriais deve ser reduzida ao mínimo indispensável e, nesses casos, ser prestada informação contabilística, em formato compatível, necessária para a elaboração do balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, previstos na LEO.

A LEO obriga à apresentação dos balanços e demonstrações de resultados na CGE apenas quando todos os serviços abrangidos tiverem adotado o POCP ou plano setorial. A não adoção do POCP por um número reduzido de serviços não é impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados, ainda que parcelares. O Tribunal volta a recomendar:

Recomendação 20 — PCGE/2012

Além da total implementação do POCP, que a CGE/ 2014 permita evidenciar a real situação financeira e patrimonial da administração central através da inclusão na CGE dos mapas n.os XXX (balanço e demonstração de resultados do subsetor dos serviços integrados) e XXXI (balanço e demonstração de resultados do subsetor dos serviços e fundos autónomos), previstos na LEO, sem prejuízo de a CGE de 2013 poder já incluir informação dessa natureza, ainda que parcelar ou setorial.

Consolidação da administração central (cf. ponto 3.4)

A receita consolidada da administração central (serviços integrados e SFA) foi de € 53.277 M, a despesa de € 67.697 M, e o saldo de € -14.420 M (valores apurados na ótica da contabilidade pública, com ajustamentos — cf. pontos 14.1 e 14.2). Este saldo agravou-se em 2012, atingindo -8,7 % do PIB e infletindo a trajetória descendente verificada de 2009 a 2011 (€-15.582 M, €-14.204 M e €-13.342 M, respetivamente).

Dívida pública (cf. ponto 4)

Dívida financeira direta (cf. pontos 4.1.1 e 4.1.3)

Em 2012, o OE passou a incluir as receitas e despesas das designadas EPR. Também a CGE inclui essas despesas e receitas, mas não o *stock* da dívida daquelas entidades que, em alguns casos, é muito significativo. A informação complementar que o Tribunal obteve revelou-se insuficiente para suprir esta omissão da Conta e apresenta numerosas inconsistências com os dados aí registados. Por isso, a análise efetuada incidiu sobre a dívida gerida pelos restantes SFA e pelos SI.

A celebração do PAEF com a UE, o BCE e o FMI, em maio de 2011, alterou a forma de o Estado se financiar e a estrutura da dívida pública direta de médio e longo prazo. Em 2012, os empréstimos continuaram a ser o principal instrumento de financiamento e o seu peso naquela dívida passou de 22,7 % no início do ano para 37,4 % no seu final. No âmbito do PAEF, que contempla a concessão de empréstimos a Portugal no montante de € 78.000 M a realizar até maio de 2014, ocorreram desembolsos no montante global de € 28.530 M (€ 8.000 M do MEEF, € 12.350 M do FEEF e € 8.180 M do FMI) durante o ano de 2012 (cf. ponto 4.1.1).

O financiamento de curto prazo continuou a ser realizado, maioritariamente, por recurso ao mercado utilizando como instrumentos principais os bilhetes do Tesouro e o papel comercial. Assim, a dívida de curto prazo cresceu 33,9 % em 2012 (€ 6.128,8 M) e o seu peso na dívida total passou de 10,3 % no início do ano para 12,4 % no seu final, enquanto o peso da de médio e longo prazo passou, no mesmo período, de 89,7 % para 87,5 %.

Não foram acolhidas diversas recomendações formuladas pelo Tribunal em anteriores Pareceres pelo que a CGE 2012 continua a apresentar os mesmos tipos de omissões, erros e inconsistências encontrados nas Contas de anos anteriores, entre eles, não incluir a dívida direta dos SFA (onde se incluem as EPR), não englobar as operações de derivados e apresentar diversas situações de erradas classificações económicas de fluxos relacionados com a gestão da dívida pública. Como consequência, a Conta subavalia o *stock* da dívida pública em € 300,8 M, a que acresce a dívida não apurada das EPR, e subavalia a despesa com juros da dívida pública em € 20,0 M e a despesa com amortizações em € 4,9 M.

Feitas as correções devidas, apurou-se que (cf. pontos 4.1.1 e 4.1.3):

A dívida direta global do Estado (SI e SFA, sem EPR) ascendia em 31/12/2012 a € 194.766,4 M (+€ 19.670,0 M do que em 31/12/2011; +11,2 %) e equivalia a 118 % do PIB;

A dívida efetiva (SI e SFA, sem EPR) na mesma data ascendia a € 177.125,1 M (+ € 18.488,7 M do que em 31/12/2011; +11,7 %) e equivalia a 107,3 % do PIB;

Em 2012 foram pagos juros da dívida pública no montante de € 7.236,1 M. A despesa com outros encargos correntes da dívida pública ascendeu a € 117,9 M (€ 263,1 M em 2011), sendo que esta variação é explicada pela redução das comissões de emissão dos empréstimos que integram o PAEF.

Foi violado o princípio orçamental da não compensação (n.º 3 do artigo 6.º da LEO) quando se abateu à despesa com juros receita de rendimentos da propriedade no valor de € 17,0 M. Assim, o total da receita constante do Mapa I e da despesa constante do Mapa IV, ambos relativos ao subsetor dos SI, está subavaliado naquele montante (cf. ponto 4.1.1). Também não foi cumprida a condição do n.º 7 do mesmo artigo 6.º que obriga ao registo individualizado dos fluxos associados às operações de derivados financeiros e à sua apresentação na CGE (cf. ponto 4.1.1.3.).

Por isso o Tribunal reitera e reforça as anteriores recomendações ao Governo, designadamente quanto à estrutura e ao conteúdo da CGE:

Recomendação 21 — PCGE/2012

A CGE deve passar a incluir a dívida pública direta de todos os SFA (incluindo EPR) no mapa XXIX e as operações de derivados financeiros, devidamente individualizadas, nos diversos mapas relativos a stocks e fluxos associados à dívida pública direta bem como a dívida à CGD resultante da execução de uma garantia à Casa do Douro. Deve, ainda, evidenciar o stock da dívida consolidada da administração central e segurança social, bem como os encargos com juros consolidados que lhe estão associados, e a discriminação por instrumento de financiamento dos outros encargos correntes da dívida pública.

Recomendação 22 — PCGE/2012

Deve ser usado o maior rigor na classificação de fluxos e stocks associados à dívida pública direta e no apuramento dos valores que constam da CGE. Em particular para a dívida denominada em moeda estrangeira, os montantes em euros inscritos na Conta devem refletir o valor efetivo das correspondentes despesas, receitas e stocks em divisas, utilizando-se um critério uniforme e consistente para as taxas de câmbio.

No final do ano encontrava-se em saldo na conta de operações de tesouraria denominada Produto de Empréstimos 2012 o montante de € 9.755,3 M proveniente de financiamento com recurso à dívida pública, o que denota um financiamento significativamente superior ao necessário para a cobertura do défice da CGE, mais 9,3 %, e acarreta encargos avultados. Este valor compara com um saldo de € 7.673,7 M, no final do ano precedente ([23]), o qual representou um financiamento superior em 6,5 % ao necessário para a cobertura do défice desse ano. (cf. ponto 4.1.1).

O OE fixou um único limite para o acréscimo de endividamento líquido a utilizar pelos SI e SFA. A não desagregação deste limite por SI e SFA, agravada pelo facto de a CGE não conter informação sobre o *stock* da dívida dos SFA (incluindo EPR) e suas variações, impede a verificação do cumprimento do referido limite (cf. pontos 4.1.1.6 e 4.1.1.7).

Recomendação 23 — PCGE/2012

A LOE deve fixar o limite do acréscimo de endividamento líquido de forma desagregada, no mínimo, por SI e SFA.

Garantias do Estado (cf. ponto 4.1.2)

Em 2012 foram concedidas garantias pessoais do Estado a operações de financiamento, no montante total de € 6.374,2 M, compreendendo € 674,2 M de garantias concedidas ao abrigo do regime geral e € 5.700 M de garantias prestadas no âmbito do sistema financeiro. Foram ainda concedidas garantias no âmbito dos seguros de crédito e similares no montante de € 395,4 M.

As garantias concedidas ao sistema financeiro (€ 5.700 M) destinaram-se, essencialmente, a reforçar a carteira de títulos elegíveis como colateral, para permitir o financiamento dos bancos junto do BCE. Ao Fundo de Contragarantia Mútuo foi concedida uma garantia de € 215 M, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de pequenas e médias empresas, no âmbito do sistema nacional de garantia mútua.

Foram cumpridos os limites para a concessão de garantias pelo Estado, em termos de fluxos líquidos anuais, fixados pela LOE, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio.

No final de 2012, as responsabilidades assumidas por garantias a financiamentos totalizavam € 36 547,4 M e as de seguros de crédito e similares € 1 602,6 M, representando, face ao ano anterior, um acréscimo de € 1 694,6 M (4,9 %) para as primeiras e um decréscimo de € 4,7 M (0,3 %) para as segundas.

As responsabilidades efetivas do Estado por garantias prestadas ao BPN (atual Banco BIC) e às sociedades veículo totalizavam € 4.250 M, compreendendo € 150 M do BPN (atual Banco BIC) e € 4.100 M das sociedades veículo.

As execuções de garantias a operações de financiamento implicaram pagamentos no montante de € 61,4 M, pela DGTF, envolvendo a Casa do Douro, a EUROPARQUE, a PARQUE EXPO, SA, o FCGM e as Convenções de Lomé e Cotonou e € 0,3 M pelo IAPMEI. Nos seguros de crédito e similares o Estado pagou € 3,0 M em execução de garantias.

Constatou-se a existência de incorreções na CGE relativas às responsabilidades do Estado por garantias concedidas ao BPN e pelo IAPMEI.

À semelhança de anos anteriores, na CGE de 2012 são quase nulas as informações sobre garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito e similares.

Recomendação 24 — PCGE/2012

Deve a CGE conter informação o mais detalhada possível sobre as garantias concedidas no âmbito dos seguros de crédito e similares.

Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal (cf. Caixa 2)

O OE/2012 apresentou as medidas de consolidação orçamental (que foram para além das previstas no PAEF inicial mas que vieram a ser acolhidas na 2.ª atualização do MoU de dezembro de 2011) com vista a atingir o objetivo do défice de 4,5 % do PIB, mediante um esforço de consolidação previsto em € 10.350 M (incluindo € 1.308 M relativos a políticas invariantes). Porém, a CGE continua a não apresentar os resultados obtidos, à semelhança do verificado em 2011, o que impede o exercício da avaliação e afeta a transparência e publicidade das contas públicas.

Recomendação 25 — PCGE/2012

Providenciar para que a CGE apresente informação sobre a execução das medidas de consolidação orçamental, de modo a permitir a avaliação dos resultados obtidos face às estimativas e a fundamentar de forma mais sustentada as opções de políticas públicas no respeito pela legalidade, equidade, eficiência e eficácia, assegurando a transparência e publicidade que devem presidir à apresentação das contas públicas ([24]).

Dívida não financeira (cf. ponto 4.2)

A dívida por fornecimento de bens e serviços em 31 de dezembro de 2012, apurada pelo Tribunal, era de cerca de € 2.026,5 M (inferior em € -1.159,9 M às existentes em 31/12/2011; 51,7 % de dívida vencida e 48,3 % de dívida vincenda, distribuída por 5.937 credores; e encontrava-se por pagar em 31 de março de 2013 cerca de € € 1.202,8 M (cf. ponto 4.2.3).

As áreas ministeriais com maior volume de dívidas em 31/12/2012 eram as da Saúde (89,2 %) da Economia e Emprego (3,8 %), da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (2,2 %) e da Educação e Ciência (1,8 %) (cf. ponto 4.2.3).

Fluxos financeiros com a União Europeia (cf. ponto 5)

Em 2012, o saldo dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE registou um acréscimo face a 2011 de € 2.185,9 M (+79,2 %) devido, em grande parte, ao comportamento das transferências provenientes da UE (+47,8 %) (cf. ponto 5.1).

O Estado Português, em 2012, pagou € 23,9 M de juros por atrasos nos pagamentos devidos à UE, alguns decorrentes de processos em contencioso.

Recomendação 26 — PCGE/2012

Os recursos próprios devem ser pagos tempestivamente de modo a evitar onerar o Estado com juros.

À semelhança dos anos anteriores, continuou a não ser utilizado um critério uniforme na contabilização dos "Recursos próprios tradicionais", estando a receita e a despesa orçamental subavaliadas em € 2,2 M, contrariando assim o princípio da não compensação. Igualmente, não foi observado este princípio relativamente às correções adicionais de anos anteriores, de "Recursos próprios IVA" e de "Recursos próprios RNB", estando a receita e a despesa orçamental, neste domínio, subavaliadas em cerca de € 1,1 M (cf. ponto 5.2). Reitera-se, por isso, a recomendação já antes formulada:

Recomendação 27 — PCGE/2012

Na execução orçamental dos recursos próprios deve ser observado o princípio orçamental da não compensação.

Não foram observadas as normas de contabilidade pública no registo de duas reposições. Por outro lado, foi verificada a incorreta classificação de um montante como recursos próprios tradicionais não cobrados, verba essa que respeitava a juros, não tendo a DGO criado atempadamente a rubrica orçamental para fazer face a estes encargos (cf. ponto 5.2).

À semelhança do referido em Pareceres anteriores, a CGE de 2012 continua a não evidenciar todos os fundos recebidos da UE no ano. Contribui para este resultado o facto de a maioria das verbas transferidas no âmbito dos Programas de Ação de Iniciativa Comunitária e de linhas orçamentais comunitárias diversas ter sido depositada em diversas instituições bancárias, mesmo no caso de beneficiários que se integram na administração central ou são empresas públicas não financeiras. Nesta matéria apuraram-se várias divergências, não estando refletidas na Conta transferências recebidas por várias entidades das administrações públicas. Para acautelar eventuais duplas contabilizações com os totais obtidos diretamente dos beneficiários, a DGO não considerou no Volume I da Conta (Quadro 85) € 37,2 M contabilizados pelo IGCP e relativos à Agência Nacional do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida, pelo que estes fluxos financeiros estão apenas refletidos parcialmente na CGE (cf. ponto 5.3.1).

Recomendação 28 — PCGE/2012

A DGO deve continuar a promover o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e do dever de informação sobre os recursos financeiros comunitários recebidos diretamente da União Europeia pelas diversas entidades públicas abrangidas e aperfeiçoar o apuramento dos valores transferidos pela União Europeia, efetuando a respetiva consolidação da informação.

A CGE de 2012 inclui informação detalhada sobre fundos comunitários por fonte de financiamento no Mapa 22 — "Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados", no Mapa 53 — "Investimento — Resumo por Fontes de Financiamento" e no Mapa "Elementos informativos sobre os programas orçamentais", mas apenas este último mapa, apesar de não dispor de informação agregada, permite a comparação com os dados apurados sobre a execução dos fundos comunitários (cf. ponto 5.3.1).

Recomendação 29 — PCGE/2012

A CGE deve conter informação agregada sobre a execução dos fundos comunitários por fonte de financiamento.

A análise comparativa dos dados da execução orçamental constantes do Mapa "Elementos informativos sobre os programas orçamentais" com os fornecidos pelas Autoridades de Certificação evidencia uma grande diferença entre os valores de execução dos fundos comunitários e os valores registados como despesa orçamental. Essa diferença pode respeitar a pagamentos sem cofinanciamento público nacional e, consequentemente, sem expressão orçamental, de acordo com o modelo preconizado pela DGO, ou pode resultar da sua incorreta classificação pelos serviços que movimentam este tipo de fundos, sendo necessário para o correto apuramento desta situação a existência na CGE de informação sobre o volume de operações extraorçamentais registadas pelos serviços (cf. ponto 5.3.1).

Recomendação 30 — PCGE/2012

A CGE deve incluir informação, no domínio dos fundos comunitários, sobre as operações classificadas como extraorçamentais pelas entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental, dada a sua relevância para a análise da execução desses recursos comunitários.

Na execução do QREN evidenciam-se os três PO Temáticos que foram responsáveis por 67,5 % da execução comunitária, destacando-se o POPH com a melhor taxa de execução acumulada (68,5 %). O conjunto dos PO financiados pelo FEDER e pelo FC apresentaram em 2012 taxas de execução superiores a 100 % (124,7 % e 165,8 %, respetivamente), estando a ser recuperadas execuções inferiores registadas sobretudo no período 2007-2009 mas que, no caso do FC se prolongaram até 2011, ano em que apenas foram executadas 73,8 % das verbas disponíveis para aquele ano. O FSE registou em 2012 uma taxa de execução de 95,5 % (cf. ponto 5.3.2.1).

A taxa de execução atingida no FEADER (58,8 %) significou alguma recuperação de atrasos anteriores. Porém, a taxa de execução do FEP (39,1 %), que financia exclusivamente o PROMAR, significa que este PO está a sobrecarregar os exercícios futuros e a comprometer a utilização integral dos recursos comunitários postos à disposição de Portugal, tendo-se já verificado uma anulação automática da autorização orçamental comunitária no apuramento da regra "n+2" a 31 de dezembro de 2012, no montante de € 3,5 M (cf. ponto 5.3.2.2).

Fluxos com o setor público empresarial (cf. ponto 6)

Os fluxos financeiros com o SPE apresentaram um saldo global desfavorável para a administração direta do Estado de € 4.689 M (€ 5.830 M para o SPE e € 1.141 M proveniente do SPE). Para tanto contribuíram os *empréstimos a médio e longo prazos a empresas públicas não financeiras* (€ 3.781 M ([25])) e as operações de capitalização da CGD através de aumento de capital e de instrumentos de capital contingente (€ 1.650 M). Nas receitas destaca-se a verba do contrato de concessão de serviços públicos aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal (€ 800 M).

O classificador económico das receitas e das despesas não distingue as sociedades financeiras públicas das privadas, mas já o faz em relação às sociedades não financeiras, o que lhe retira coerência. Do lado das receitas, nos ativos financeiros, o classificador também não distingue as que provêm do SPE.

Recomendação 31 — PCGE/2012

Face às lacunas dos atuais classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento rigoroso da totalidade dos fluxos financeiros entre o OE e o setor público empresarial, deve o Governo alterar o diploma que os aprovou, no sentido de as mesmas serem colmatadas.

A Proposta de Lei n.º 27/XII (OE/2012) não incluiu, de novo, elementos informativos sobre as *transferências orçamentais para as empresas públicas*, contrariando o disposto na LEO, não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

Recomendação 32 — PCGE/2012

Deve o Governo, na proposta de OE, prestar informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, cumprindo o que dispõe a LEO.

Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e Autarquias Locais (cf. ponto 7)

Os fluxos financeiros para as regiões autónomas atingiram € 1.760 M (€ 990 M para a Madeira e € 770 M para os Açores), sendo € 1.344 M de operações orçamentais, € 320 M de operações extraorçamentais e € 96 M da segurança social. Na CGE, o Mapa XVIII apenas regista as operações orçamentais e nestas somente € 574 M, respeitando a diferença a empréstimos a médio e longo prazos.

Os fluxos financeiros para as autarquias locais ascenderam a € 3.907 M, sendo € 2.727 M de operações orçamentais, € 13 M da segurança social e € 1.167 M de operações extraorçamentais. Não obstante, o Mapa XIX da CGE contém apenas as transferências para os municípios relativas à sua participação nos impostos do Estado, no valor de € 2.284 M.

Assim, o OE e a CGE não refletem de forma fidedigna, completa e agregada os fluxos financeiros destinados às regiões autónomas e às autarquias locais, recomendando-se:

Recomendação 33 — PCGE/2012

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 (cf. ponto 8)

Benefícios fiscais (cf. ponto 8.1)

A despesa fiscal relevada na CGE (€ 1.030 M) encontra-se subavaliada, com destaque para a omissão de € 1.045 M, em IRC, por benefícios fiscais atribuídos a sociedades gestoras de participações sociais.

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. Face às deficiências verificadas nos sistemas de contabilização e controlo e aos erros materiais que afetam a despesa fiscal relevada na CGE, o Tribunal continua a manter reservas sobre o valor dessa despesa que continua a estar manifestamente subavaliada. Assim recomenda-se:

Recomendação 34 — PCGE/2012

Que o Governo, através da Autoridade Tributária e Aduaneira, inventarie e classifique os benefícios fiscais por imposto, de acordo com o respetivo Estatuto e tendo em conta as diretrizes internacionais nesse domínio, e que aprove a correspondente metodologia de quantificação da despesa fiscal assegurando a relevação apropriada dessa despesa na Conta Geral do Estado.

Subsídios e outras formas de apoio (cf. ponto 8.2)

A administração central pagou, em 2012, € 2.900 M de apoios financeiros, 4,3 % da sua despesa consolidada. € 2.636 M destinaram-se ao setor privado e € 264 M ao setor público (excluindo o administrativo). A maior fatia destinou-se à área da agricultura, pecuária e pescas (€ 962 M). Seguiu-se-lhe a área da educação, ciência e investigação com € 790 M, com destaque para os apoios pagos no âmbito do ensino (€ 557 M). Os pagamentos referentes a regularização de responsabilidades em PPP dos setores rodoviário e ferroviário sofreram uma forte redução, de € 849 M, em 2011, para € 90 M, em 2012.

Património do Estado (cf. ponto 9)

Património financeiro (cf. ponto 9.1)

No final de 2012, o património financeiro do Estado (SI e SFA, incluindo EPR) cifrava-se em € 66.729,8 M, tendo registado um crescimento de 73 % face a 2011, com especial destaque para o aumento do valor nominal dos outros ativos financeiros (€ 22.115,0 M) e dos créditos destinados ao financiamento de entidades do SPE.

Os limites para operações ativas fixados nos n.os 1 e 2 do artigo 84.º da LOE/2012 foram cumpridos, quer pelos SI quer pelos SFA (incluindo EPR).

São várias as empresas de capitais públicos que estão em permanente necessidade de apoio financeiro. A conversão de créditos resultantes de empréstimos concedidos em capital social, foi uma das medidas adotadas pelo Estado quanto à empresa Estradas de Portugal, SA. Também a RTP beneficiou de um aumento do capital social depois de um seu empréstimo junto do DEPFA Bank ser assumido pelo Estado e o respetivo crédito convertido naquele aumento (cf. pontos 9.1.1.1 e 9.1.1.2).

Recomendação 35 — PCGE/2012

Deve o Governo diligenciar para a avaliação da necessidade de capitalização das empresas de capitais públicos e obrigar as empresas com necessidades de financiamento do Estado à apresentação de planos financeiros e ao seu efetivo cumprimento.

Na sequência da reprivatização do BPN, o valor recebido pelo Estado ficou cativo numa conta da CGD só sendo libertado no final do ano, o que implicou que a correspondente receita não fosse transferida para o FRDP ainda durante o ano de 2012 (cf. ponto 9.1.1.2).

Recomendação 36 — PCCE/2012

Deve o Governo diligenciar para que as transferências financeiras decorrentes das operações de reprivatização ocorram em tempo a permitir o registo da receita a favor do FRDP no mesmo ano civil.

A participação de Portugal no Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) implicou, em 2012, o pagamento de € 802,9 M, correspondente a duas prestações, tendo sido classificada como uma participação societária do Estado. Embora a participação de cada Estado no MEE seja denominada, segundo o Tratado que o instituiu, em ações, o facto de se tratar de um instituição financeira internacional e não de uma sociedade implicaria uma classificação económica diferente para tais despesas, semelhante à utilizada para as outras participações financeiras em instituições internacionais (cf. ponto 9.1.1.5).

Recomendação 37 — PCGE/2012

Devem ser respeitadas as classificações económicas.

O Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo e o Fundo de Garantia de Depósitos, apesar de serem pessoas coletivas de direito público, dotados de autonomia administrativa e financeira, não estão incluídos nem no OE, nem na CGE (cf. ponto 9.1.2.4).

Recomendação 38 — PCGE/2012

Deve o Governo diligenciar pela inclusão dos Fundos de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo e de Garantia de Depósitos no OE e na CGE.

Na sequência da entrega ao Estado pela Parpública do produto das reprivatizações, a dívida do Estado para com aquela empresa, resultante das compensações legais em falta, ultrapassava € 3.023,4 M no final de 2012. Tendo em conta que as ações reprivatizadas tinham sido anteriormente adquiridas e pagas ao Estado, o Tribunal reitera o seu entendimento de que o valor a entregar pela Parpública deveria ser apenas o das eventuais mais-valias que se tivessem verificado entre o preço de aquisição ao Estado e o preço final da reprivatização (cf. ponto 9.1.3).

Recomendação 39 — PCGE/2012

Deve o Governo alterar a lei de modo a que o valor relativo às compensações legais a entregar pela Parpública ao Estado sejam apenas o das eventuais mais-valias que ocorram entre o preço de aquisição ao Estado e o preço final da reprivatização.

Património imobiliário (cf. ponto 9.2)

Para além de continuar a não apresentar os mapas contabilísticos referentes à situação patrimonial, a CGE não inclui — sem qualquer justificação — a parte sobre o património imobiliário do Estado que habitualmente reportava os resultados da execução do respetivo programa de gestão (PGPI) e as operações imobiliárias efetuadas no respetivo exercício. Deste modo, a CGE de 2012 não comporta informação relevante sobre as operações imobiliárias realizadas e a apreciação dos resultados finais da execução do PGPI, cujo horizonte temporal era 2009-2012.

Acresce que persistem deficiências que motivaram recomendações do Tribunal em anteriores auditorias que concorrem para a recorrente não apresentação, na CGE, dos mapas referentes à situação patrimonial. Ainda não foi criada a Unidade de Gestão Patrimonial (UGP) do Ministério da Justiça nem implementadas todas as funcionalidades do sistema de informação sobre os imóveis do Estado (SIIE) para assegurar, de forma

adequada, a validação e o controlo dessa informação. As UGP não instituíram procedimentos de acompanhamento e controlo capazes de assegurar que a informação registada no SIIE seja integral e fiável.

A receita proveniente da alienação de imóveis do Estado (€ 12 M) está subavaliada em € 4 M devido ao produto de uma operação realizada em 2012 só ter sido contabilizado na receita de 2013. Essa omissão de receita constitui um erro material de contabilização por incumprimento dos princípios orçamentais da anualidade e da universalidade. Este tipo de erros ocorre, como o Tribunal tem vindo a assinalar, porque a DGTF se limita a transferir as verbas afetas a outros organismos sem assegurar, como lhe compete, a sua contabilização como receitas do Estado no exercício correspondente. Sendo a DGTF a entidade administradora da receita proveniente da alienação de imóveis do Estado, quando exista afetação de parte dessa receita a outras entidades, a entrega das correspondentes verbas deve efetuar-se por transferências do OE e não por transferências extraorçamentais não registadas pela DGTF no SGR. Assim, estando por corrigir as deficiências anteriormente detetadas, reitera-se:

Recomendação 40 — PCGE/2012

Que o Governo determine à Direção-Geral do Tesouro e Finanças que assuma a sua integral responsabilidade pela contabilização das receitas provenientes da alienação de imóveis do Estado, registando os valores recebidos no Sistema de Gestão de Receitas e transferindo, posteriormente, as verbas afetas a outras entidades.

Operações de tesouraria (cf. ponto 10)

A subsistência de fundos públicos relevantes movimentados fora da tesouraria do Estado (por dispensa ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria) continua a retirar à conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE a utilidade para o controlo que decorreria da existência de uma verdadeira conta dos fluxos financeiros do Estado, sobretudo enquanto permanecer a falta de balanços e demonstrações de resultados dos serviços da administração central. Assim, não estando corrigidas as deficiências anteriormente detetadas, reitera-se:

Recomendação 41 — PCGE/2012

Que o Governo tome as medidas necessárias para assegurar a inclusão na tesouraria do Estado — e a correspondente relevação na contabilidade do Tesouro — da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os serviços da administração central distinguindo, de forma inequívoca, as contas dos serviços integrados das contas dos serviços e fundos autónomos e das contas de outras entidades.

Recomendação 42 — PCGE/2012

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 incluindo, ainda, a restante movimentação de fundos desses serviços como operações extraorçamentais.

Acresce que os fundos movimentados pelos serviços da administração central continuam a exceder significativamente os valores registados nos respetivos sistemas de contabilização orçamental. Em consequência, verbas relevantes não são objeto do controlo e da responsabilização legalmente determinados para a execução orçamental desses serviços. Continuando por corrigir as deficiências anteriormente detetadas reitera-se também:

Recomendação 43 — PCGE/2012

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, providencie para que a totalidade dos fluxos financeiros dos serviços da administração central seja relevada nos respetivos sistemas de contabilização orçamental, cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e ao consequente controlo e responsabilização.

A 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 (UTE) e a não relevar disponibilidades importantes fora do Tesouro, bem como os respetivos rendimentos (que devem reverter para o Estado). Em 2012, os saldos médios de disponibilidades reportadas fora do Tesouro atingiram € 1.367 M e foram identificados € 9 M de rendimentos obtidos em incumprimento da UTE que não foram entregues ao Estado. Assim, estando por corrigir as deficiências anteriormente detetadas, reitera-se:

Recomendação 44 — PCGE/2012

Que o Governo, através do Ministério das Finanças, proceda à revisão, sucessivamente adiada, do regime da tesouraria do Estado, em face do carácter incompleto e da falta de uniformidade e estabilidade das normas sobre a unidade de tesouraria.

Recomendação 45 — PCGE/2012

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 que assegure a sua entrega durante o respetivo exercício orçamental.

Segurança Social (cf. pontos 11, 12, 13 e Caixa 4)

Persistem por solucionar algumas situações de enquadramento e de gestão do orçamento da Segurança Social que têm vindo a ser objeto de sucessivas recomendações em anteriores Pareceres — tendo algumas delas sido formuladas pela primeira vez nos PGCE de 2004, 2007 e 2008, sem que, até à data, lhes tenha sido dado cumprimento — seguidamente discriminadas:

Ausência de diplomas legais que visem a estruturação das despesas da segurança social por classificação orgânica e a regulamentação, o enquadramento e o funcionamento da tesouraria única do sistema de segurança social (cf. ponto 11.1);

Recomendação 46 — PCGE/2012

Reitera-se que deve proceder-se à publicação do decreto-lei a que se refere o n.º 3 do artigo 27.º da LEO, para que o OSS seja também estruturado por classificação orgânica, de modo a publicitar o valor global do orçamento de cada instituição e a definir legalmente as entidades que integram o perímetro de consolidação.

Recomendação 47 — PCGE/2012

Reitera-se que deve proceder-se à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

Discrepâncias entre os vários diplomas que definem e regulamentam o financiamento da segurança social, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial (cf. ponto 11.1);

Recomendação 48 — PCGE/2012

Reitera-se que a Assembleia da República e o Governo devem proceder à harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial.

Continuam ainda por compatibilizar as disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respetiva execução (cf. ponto 12.1.2);

Recomendação 49 — PCGE/2012

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.

Em 2012, ainda não tinham sido nomeados os fiscais únicos do IGFSS, do IGFCSS, do ISS e do II, tendo as respetivas nomeações ocorrido durante o ano de 2013 para todos os institutos com exceção do II (cf. ponto 11.1);

Recomendação 50 — PCGE/2012

Reitera-se que deve ser nomeado o fiscal único no II, no sentido de reforçar o controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da globalidade da Segurança Social.

A informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS não se encontra ainda no SIF (cf. ponto 12);

Recomendação 51 — PCGE/2012

Reitera-se que deve ser concluído o processo de integração no SIF da informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS.

Não estão concluídas as parametrizações necessárias com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas (cf. ponto 12).

Recomendação 52 — PCGE/2012

Reitera-se que devem ser concluídas as parametrizações necessárias com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas.

O OSS foi objeto de sucessivas alterações orçamentais, cuja publicação ocorreu quase sempre depois dos prazos fixados pelo artigo 52.º da LEO (cf. ponto 12.1).

Recomendação 53 — PCGE/2012

Reitera-se que as alterações orçamentais devem ser publicadas dentro dos prazos legalmente fixados.

No Parecer sobre a CGE de 2011 foi formulada uma recomendação ao Ministro de Estado e das Finanças no sentido de providenciar pela clarificação da Orientação n.º 1/2010 — Orientação Genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do setor público administrativo, aprovada pela Portaria n.º 474/2010, de 1 de julho, publicada no DR, 2.ª série, relativamente à eliminação de operações internas a efetuar nos processos de consolidação das entidades que integram aquele sector, uma vez que existiam entendimentos diferentes na aplicação daquela Orientação Técnica pelo IGFSS e pela DGO quanto à eliminação das contribuições para a segurança social a cargo das entidades empregadoras. A CNC, em maio de 2013, pronunciou-se no sentido de que deviam ficar excluídas de eliminação no processo de consolidação as operações que representem o cumprimento de obrigações tributárias ou contributivas. O IGFSS informou, em sede de contraditório, que vai acolher este entendimento (cf. ponto 12.2.1).

Dos testes realizados à agregação da informação constante dos mapas de execução orçamental, do balanço e da demonstração de resultados incluídos nas contas das instituições e considerados os verbetes e os diários de consolidação de saldos, incluídos no dossiê de consolidação disponibilizado ao Tribunal pelo IGFSS, e os resultados através do método de consolidação manual (linha a linha), utilizado pelo IGFSS, não se verificaram divergências, sendo este o resultado relevado na CSS publicada na CGE. No entanto, os resultados obtidos através do método automático (módulo de consolidação EC-CS — Consolidação financeira do SIF) apresentam diferenças relativamente ao método manual, justificadas por constrangimentos no referido módulo. Por outro lado, ainda não é possível retirar do referido módulo de consolidação o *Mapa consolidado do ativo bruto*, o *Mapa consolidado de amortizações e provisões* e o *Mapa Diário-Razão-Balancete Corrigido* (cf. ponto 12.2.1).

Recomendação 54 — PCGE/2012

O Governo deve diligenciar no sentido de serem desenvolvidos procedimentos com vista a garantir que o módulo de consolidação proporcione informação fiável e produza os necessários documentos consolidados, designadamente Mapas consolidados do ativo bruto e das amortizações e provisões e o Mapa Diário-Razão-Balancete Corrigido.

Em 2012, a receita total arrecadada ascendeu a € 37.248,6 M (incluindo € 2.095,3 M provenientes de saldos de gerências anteriores), 88,5 % do previsto no OSS corrigido final e mais 23,8 % (€ 7.165,7 M) que em 2011. A despesa total atingiu € 36.341,1 M, 89,3 % do previsto e mais 23,8 % (€ 6.984,2 M) que no período homólogo anterior. A receita e a despesa efetivas sofreram aumentos na ordem dos 2,8 %, (receita: mais € 649,7 M; despesa: mais € 657,6 M). As taxas de execução efetiva face ao OSS corrigido final situaram-se próximo dos 100 % (99,1 % na receita e 97,6 % na despesa) (cf. pontos 12.2.2.1 e 12.2.2.4).

As receitas mais relevantes são as provenientes de contribuições e quotizações (€ 13.082,1 M) e de transferências correntes (€ 9.392,8 M), com destaque para as transferências provenientes do OE para financiamento da LBSS (€ 7.137,1 M), que registam um crescimento de 8,1 % relativamente ao período homólogo anterior. As despesas com pensões (€ 14.943,6 M) e desemprego e apoio ao emprego (€ 2.593,0 M) são as mais significativas (cf. pontos 12.2.2.2 e 12.2.2.3).

Continua a merecer reservas a contabilização por classificação económica das receitas provenientes de contribuições e quotizações por ser, ainda, realizada com recurso a uma tabela de imputação, não se encontrando integralmente garantida a sua afetação real em função da respetiva origem. Não obstante a melhoria registada nos anos de 2010 e 2011, em 2012 registou-se um retrocesso, em virtude de os montantes registados por esta via refletirem um peso de 64,8 % sobre a receita cobrada, contra 37,7 % em 2011 (cf. ponto 12.2.2.2).

Recomendação 55 — PCGE/2012

Reitera-se que a contabilização das receitas provenientes de contribuições e quotizações deve ser efetuada de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação.

O saldo de execução orçamental foi negativo em € 1.187,8 M, conduzindo a uma degradação de 54,8 % no saldo de execução acumulado no período. A erosão destes saldos absorveu ainda parte das reservas destinadas ao reforço do FEFSS (saldos de 2009 da componente repartição, cuja transferência não se efetivou) e obrigou a um reforço das transferências do OE no valor de € 856,6 M para financiamento do défice do SSS. O sistema previdencial apresentou, em ambas as componentes, repartição e capitalização, saldos negativos, com as despesas a superarem as receitas em € 665,4 M e € 57,2 M, respetivamente, o mesmo acontecendo com o sistema de proteção social de cidadania que apresentou saldos negativos em todos os seus subsistemas: solidariedade, menos € 60,2 M; proteção familiar, menos € 37,4 M, e ação social, menos € 367,6 M (cf. ponto 12.2.2.6).

Verificou-se que as sete entidades que procederam à devolução de saldos apurados no ano de 2011, ao IGFSS, desrespeitaram o prazo legal para o efeito (15 de março de 2012, nos termos dos n.os 5 e 10 do artigo 9.º do DLEO para 2012). Destas, três apenas vieram a concretizá-la em dezembro de 2012. Observa-se igualmente, que se mantém incorreto o seu registo contabilístico, através da rubrica *D.04 — "Transferências correntes"*, sobrevalorizando a despesa orçamental. Sobre esta matéria o Tribunal já se pronunciou no Parecer sobre a CGE de 2011, formulando a recomendação 64-PCGE/2011 (cf. ponto 12.2.2.2).

Recomendação 56 — PCGE/2012

Reitera-se que as devoluções de saldos devem ser registadas pela entidade que a estas procede como operação extraorçamental, nos termos do classificador económico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

Nas transferências correntes para as famílias estão indevidamente registados como pagos cerca de € 19,6 M referentes a prestações sociais devolvidas à segurança social no exercício. O procedimento em causa leva a que anualmente seja relevada uma despesa orçamental que, de facto, não ocorreu (cf. ponto 12.2.2.3).

Recomendação 57 — PCGE/2012

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.

A informação relevada na CSS como despesa realizada com *"Formação profissional"* não é rigorosa e inclui valores não aplicados em despesa daquela natureza (cf. pontos 12.2.2.3 e 12.2.2.5).

Recomendação 58 — PCGE/2012

O Governo deve providenciar no sentido de que a despesa relevada na conta da Segurança social relativa a formação profissional seja rigorosa e não inclua verbas que financiam despesa de diferente natureza.

Foram incorretamente registadas como *"Subsídios"* verbas destinadas a aplicação por entidades terceiras que não a entidade que as recebeu do IGFSS, as quais deveriam ter sido registadas em *D.04 — "Transferências Correntes"* (cf. pontos 12.2.2.3 e 12.2.2.5).

Recomendação 59 — PCGE/2012

O Governo deve providenciar no sentido de que a despesa relevada na conta da Segurança social relativa a formação profissional seja devidamente enquadrada em subsídios ou em transferências, consoante se trate de verbas a aplicar pela entidade que diretamente as recebe ou por entidade terceira, para a qual aquela as transfere, respetivamente.

Por outro lado, as entidades recetoras das importâncias disponibilizadas pelo IGFSS para *"Formação profissional"*, destinadas a serem aplicadas pela própria entidade, registaram a correspondente receita como transferências correntes, não acompanhando a alteração ocorrida ao nível do CERDP que introduziu uma nova classificação económica de receita *08.02 — "Subsídios"*, desde o ano de 2011, conforme artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março (cf. pontos 12.2.2.3 e 12.2.2.5).

Recomendação 60 — PCGE/2012

O Governo deve providenciar no sentido de que a receita contabilizada pelas diversas entidades recetoras seja realizada em linha com a natureza do registo da entidade dadora, em subsídios ou em transferências.

A despesa efetiva em percentagem do PIB progrediu de 10,2 % em 2002 para 14,1 % em 2012. As pensões são preponderantes e têm crescido sistematicamente (8,7 % do PIB em 2012) e o gasto com o desemprego tem vindo a destacar-se nos últimos anos (1,6 % do PIB em 2012). A diferença entre a receita de contribuições e as pensões pagas degradou-se 42,2 % de 2002 para 2012, dado que as receitas de contribuições cresceram sistematicamente abaixo da despesa com pensões, apesar de o valor das contribuições dividido pela população empregada ter aumentado 42,7 % no mesmo período (cf. ponto 12.2.2.7).

O reequilíbrio do sistema de segurança social necessita de crescimento do produto, com criação líquida de emprego e aumento da massa salarial. O envelhecimento da população mantém a pressão sobre a sustentabilidade do sistema e as medidas que visam ajustar a despesa aos novos cenários demográficos não atuam sobre os fatores que estão a provocar erosão na receita. Se não forem criadas condições para aumentar o número de contribuintes para o sistema, permanecerão apenas as opções de redução de benefícios e ou o aumento do contributo *per capita* (cf. ponto 12.2.2.7).

O imobilizado é a terceira parcela mais relevante do ativo, composto essencialmente por ativo corpóreo e por investimentos financeiros. O ativo corpóreo maioritariamente constituído por *"Equipamento básico"* é detido, quase na totalidade, pelo II e pelo ISS. Os investimentos financeiros incluem investimentos em imóveis, no valor de € 88,7 M, e dois depósitos a prazo de sete anos, no valor total de € 62,5 M, constituídos para garantia de duas linhas de crédito para apoio à economia social, ambos relevados na conta do IGFSS (cf. ponto 12.2.3.1.1).

No âmbito de uma ação de verificação física de bens móveis empreendida não foi demonstrada a existência de uma quantidade relevante de bens contabilizados no seu ativo — note-se que, de mais de 880 bens selecionados através do SIF e do IO para verificação em localizações determinadas, os serviços apenas proporcionaram a verificação física de 326; foram realizados abates de bens não levados ao SIF; a reafectação geográfica de

bens não se encontra devidamente evidenciada nas aplicações informáticas pertinentes as quais, de resto, não contêm, no caso específico do II, informação integralmente coincidente, por ausência de alguns registos em IO; uma parte significativa de bens móveis não se encontra etiquetada; dos bens etiquetados, a maioria evidencia uma etiquetagem desatualizada e inadequada, o que não favorece a sua identificação, nem o registo da sua valorização ou abate no sistema; e apenas alguns dos serviços auditados tinham fichas de imobilizado nas salas objeto de verificação, sendo que em nenhum caso as mesmas se encontravam completamente atualizadas. Do confronto de tais verificações com a informação constante do SIF e do IO resulta que os campos relativos à localização dos bens não estão atualizados nem completos, não se encontrando portanto implementados procedimentos que garantam que a informação neles residente se adeque à realidade. Algumas destas circunstâncias prejudicam a fiabilidade das demonstrações financeiras produzidas pela segurança social, designadamente nas contas do ativo do balanço de equipamento básico e equipamento administrativo, bem como nas respetivas contas de abates, resultado líquido e resultados transitados (cf. ponto 12.2.3.1.1).

Relativamente aos abates, verifica-se a existência de situações irregulares resultantes da realização de abates sem o necessário despacho autorizador ou sem que o dirigente que os autorizou dispusesse de competência para o efeito, bem como de realização de abates sem o inerente registo contabilístico, por vezes com origem em deficiências de comunicação entre os vários serviços de um mesmo instituto público (cf. ponto 12.2.3.1.1).

Acresce que no ISS e no II permanecem inalterados saldos iniciais transitados para o ano 2002 referentes a imobilizado corpóreo, sem que haja notícia ou registo de qualquer abate (cf. ponto 12.2.3.1.1).

Regista-se ainda que os serviços responsáveis pela gestão dos bens móveis não privilegiam a utilização do SIF, por limitações de acesso e ou do próprio programa, e para fazer a monitorização e localização daqueles recorrem a listagens e bases de dados relativamente simples, cuja atualização não tem geralmente reflexo nos registos contabilísticos. Revelou-se difícil identificar a entidade em cujo ativo consta determinado equipamento informático, uma vez que uma parte substancial deste não dispõe de número de imobilizado, num contexto de contínua reafetação. Verifica-se, ainda, que, apesar de o SIF dispor de campos que permitem a localização e identificação dos bens (localização, sala, número de série, descrição), não é garantido o seu correto preenchimento e atualização, por forma a maximizar o desempenho dos recursos disponíveis (cf. ponto 12.2.3.1.1).

A acrescer aos factos supra referidos, que expõem a fragilidade dos valores relevados na CSS de 2012 e de anos anteriores, e que põem em causa a sua fiabilidade, salienta-se que: as imobilizações corpóreas incluem um montante de € 122,3 m registado na conta *448 — Adiantamentos por conta de imobilizações corpóreas*, com uma antiguidade superior a 10 anos e para o qual o ISS não dispõe de documentação comprovativa e ainda que o II procedeu, em 2012, a uma correção aos valores do imobilizado (4.857 bens, com uma regularização de custos de € 6,3 M) que vinham sendo incorretamente relevados nas contas anteriores devido à manutenção de valores residuais de bens já fora do período de vida útil e à permanência indevida de outros em imobilizado em curso (cf. 12.2.3.1.1).

Recomendação 61 — PCGE/2012

O Governo deve diligenciar no sentido de que seja garantido o adequado registo, nas pertinentes aplicações informáticas, com especial relevância para SIF, e controlo dos bens móveis e das operações aos mesmos inerentes.

Foi realizada uma ação de verificação a imóveis da segurança social, tendo resultado da mesma que: os processos físicos estavam deficientemente instruídos; que existiam 71 imóveis transferidos pelo ISS para o IGFSS ao abrigo do Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de maio, cujo registo de propriedade por este não havia ainda sido realizado, sendo que, apesar desta circunstância, 39 se encontravam refletidos nas demonstrações financeiras do último; um imóvel na titularidade do IGFSS desde 21/06/2010 não se encontra relevado na sua contabilidade; o valor bruto contabilizado dos imóveis regista uma grande diversidade, resultante quer da diferente tipologia dos imóveis, quer da sua forma de valoração; os bens adquiridos pelo ISS e pelo IGFSS por integração de património das ex-caixas de previdência e das casas do povo são valorados de forma diferente consoante o adquirente sendo que não se demonstra que a valoração pelo ISS se conforme com o disposto no artigo 40.º do CIBE, aprovado pela Portaria n.º 671/2000 (2.ª série); comparados os valores bruto registado no ativo do balanço do IGFSS e patrimonial, ambos em relação aos imóveis constantes da amostra selecionada para verificação, constata-se que o último é substancialmente superior (€ 1,2 M e € 12,1 M, respetivamente). Relativamente à valoração dos imóveis, salienta-se que, nos últimos anos, a Autoridade Tributária tem vindo a proceder à avaliação dos imóveis para efeitos de IMI, aproximando os valores que permaneceram inalterados durante longos anos aos valores de mercado, pelo que estão abertos caminhos para que o IGFSS, em conjunto com a Direção-Geral do Tesouro e Finanças, possa reajustar os valores relevados nesta matéria nas demonstrações financeiras da segurança social (cf. ponto 12.2.3.1.1).

Foram detetadas deficiências nos procedimentos de transferência de imóveis do ISS para o IGFSS que, em comum, são potenciadoras de uma sobrevalorização do ativo do balanço (cf. ponto 12.2.3.1.1).

A contabilização das alienações de imóveis pelo IGFSS nem sempre ocorre no ano da venda, o que sobrevaloriza o ativo e o passivo do balanço e subvaloriza a receita orçamental no ano em que o preço da venda foi cobrado (cf. ponto 12.2.3.1.1).

Não é integralmente acolhido o disposto no artigo 22.º do CIBE aquando da atribuição da vida útil aos imóveis adquiridos em estado de uso, o que implica uma extensão indevida daquela, com o inerente impacto no cálculo do valor das amortizações do exercício e acumuladas, e nos resultados líquidos e transitados (cf. ponto 12.2.3.1.1).

O ativo do balanço do IGFSS não espelha o real valor das parcelas de terreno de imóveis, existindo situações geradoras de sobrevalorização e outras de subvalorização daquele, com impactos no cálculo das valias realizadas, nos resultados extraordinários e no resultado líquido de cada exercício económico (cf. ponto 12.2.3.1.1).

Em 2010 ocorreu um processo massivo de segregação do valor do terreno e do valor do edifício de cada imóvel. Contudo, o processo registou falhas, algumas das quais conduzem ao desrespeito pelo disposto na alínea *g*) do n.º 1 do artigo 36.º do CIBE, implicando a redução do valor líquido dos investimentos financeiros e uma sobrevalorização dos custos com a amortização dos imóveis, outras geram subavaliação ou sobreavaliação das amortizações, com impactos nas demonstrações financeiras, sobrevalorizando ou subvalorizando quer o ativo líquido do balanço quer os resultados líquidos quer os resultados transitados das Contas de 2012 e dos anos anteriores (cf. ponto 12.2.3.1.1).

Não é dado integral cumprimento ao disposto no artigo 35.º do CIBE, com a inerente subvalorização das amortizações e consequentes impactos nas demonstrações financeiras (cf. ponto 12.2.3.1.1).

Houve uma incorreta contabilização de imóveis integrados em legados, quer no que respeita à respetiva classificação contabilística, quer no referente ao valor e detetou-se a existência de um imóvel com dois n.os de imobilizado, com moradas e valores diferentes (cf. ponto 12.2.3.1.1).

As falhas detetadas nas operações contabilísticas realizadas com imóveis são o reflexo de uma ausência de competências necessárias para tratamento destas matérias, quer ao nível da sua execução quer ao nível da sua supervisão, pondo em causa, nesta área, toda a fiabilidade das demonstrações financeiras (cf. ponto 12.2.3.1.1).

Recomendação 62 — PCGE/2012

O Governo deve diligenciar no sentido de que sejam implementados procedimentos que permitam a correta e imediata relevação da transferência dos imóveis entre as instituições da segurança social, de modo a garantir a sua correta relevação nas demonstrações financeiras, bem como no sentido de que o registo das alienações ocorra no ano da sua realização.

Recomendação 63 — PCGE/2012

O Governo deve diligenciar no sentido de implementar procedimentos que garantam o cumprimento das regras estabelecidas no CIBE e no POCISSS de modo a que as demonstrações financeiras reflitam fidedignamente a situação dos imóveis detidos pela segurança social.

As garantias prestadas no âmbito das Linhas de Crédito de Apoio à Economia social através da constituição pelo IGFSS de depósitos a prazo junto do Montepio Geral, não foram precedidas da necessária autorização parlamentar prevista no artigo 161.º, alínea *h*), da CRP (cf. ponto 12.2.3.1.1).

Recomendação 64 — PCGE/2012

O Governo deve diligenciar no sentido de que venham a ser incluídos no limite financeiro máximo definido pelas futuras LOE para a concessão de garantias por pessoas coletivas públicas diferentes do Estado todos os valores inerentes à prestação das garantias no âmbito das linhas de crédito para apoio à economia social.

Em 2012, em termos brutos, as dívidas de terceiros de médio e longo prazo ascendem a € 7.049,8 M (€ 4.106,4M em 2011) e as de curto prazo a € 2.729,3M (€ 4.396,7 M em 2011). Cerca de 47,4 % (€ 4.631,5 M) do total destas dívidas estão registadas em dívidas de cobrança duvidosa, as provisões destas ascendem a € 4.305,6 M (93,0 %), o que resulta numa dívida em termos líquidos de € 325,9 M. No triénio, a dívida em termos brutos tem vindo a evoluir de forma significativa (17 % em 2011 e 15 % em 2012), mas em termos líquidos regista-se um exponencial aumento de 2010 para 2011 (152,6 %, mais € 2.797,2 M), abrandando o ritmo em 2012 (18,2 %, mais € 843,6 M), em resultado da alteração de metodologia de classificação da dívida de contribuintes de cobrança duvidosa ocorrida em 2011 (cf. ponto 12.2.3.1.2).

A dívida de terceiros com maior expressão financeira refere-se a "Contribuintes" (79,2 %, em termos brutos, € 7.741,5 M, e 85,4 % em termos líquidos, € 4.673,9 M), mantendo o ritmo de crescimento do período homólogo em termos brutos (19,3 % em 2012 e 19,0 % em 2011), com a dívida de longo prazo a representar cerca de 72,9 % (cf. ponto 12.2.3.1.2).

Não obstante a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas em sede de Parecer sobre a CGE de 2010, a segurança social continua a efetuar prescrições automáticas das dívidas de contribuintes, sem que estejam asseguradas as condições necessárias para esse efeito, verificando-se a ocorrência de valores ilegalmente prescritos. Também no âmbito das prescrições manuais se detetaram falhas, designadamente quanto à extensão indevida da prescrição de dívida para o devedor originário quando a declaração da prescrição apenas se circunscreve ao revertido. Muitas destas falhas geram reconhecimento indevido de prescrições que, de acordo com a lei, não ocorreram, com a inerente perda de receita para a segurança social (cf. ponto 12.2.3.1.2).

Acresce que a instrução emanada do IGFSS para o registo na aplicação dos elementos identificadores da autorização da prescrição manual não se revelou suficiente para garantir o integral acolhimento da recomendação (cf. ponto 12.2.3.1.2).

Recomendação 65 — PCGE/2012

O Governo deve diligenciar no sentido de garantir a não ocorrência de reconhecimentos manuais ou automáticos de prescrições que, de acordo com a lei, não ocorreram, designadamente assegurando a inclusão na aplicação informática da informação e das funcionalidades relevantes para o efeito.

O valor das prescrições realizadas no ano de 2012 ascende a € 111,5 M. Deste valor, € 24,9 M corresponde a prescrições manuais e o restante a prescrições automáticas. No entanto, salienta-se que o valor registado como prescrito na CSS é de € 73,9 M. Esta situação resulta de terem ocorrido anulações de processos considerados prescritos em anos anteriores, situação que não é despicienda quanto à sua materialidade, € 37,6 M, e é reveladora da deficiente qualidade dos dados que integram os sistemas de informação da segurança social, pondo em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras (cf. ponto 12.2.3.1.2).

Foi efetuada uma ação dirigida à análise de reclamações de contribuintes, cujos procedimentos tiveram termo em 2012. Da análise empreendida resulta que existem falhas graves no arquivo de processos. Os tempos de análise não são uniformes, dando os serviços prioridade de análise às reclamações entradas nos Gabinetes dos membros do Governo e na Provedoria de Justiça e às que invocam penhoras ou oposições judiciais. Em abril de 2013, existia um número considerável de reclamações por tratar nos centros distritais de Lisboa e do Porto de anos anteriores. Relativamente ao resultado das reclamações analisadas, em 11 foi dada razão total ao contribuinte e em 5 foi dada razão parcial (cf. ponto 12.2.3.1.2).

Foi realizada uma ação de verificação dirigida a acordos prestacionais celebrados no âmbito do processo executivo e fora deste. No primeiro caso, regista-se a celeridade na sua autorização, sendo que, contudo, em alguns casos, o autor do despacho autorizador não dispõe de competência para o efeito. No segundo, constatou-se que a intervenção de vários serviços da segurança social na celebração, definição dos termos e acompanhamento do acordo têm implicado demoras que prejudicam o acompanhamento e permitem que os acordos se mantenham em vigor apesar do não cumprimento tempestivo das obrigações do contribuinte, em violação do disposto no artigo 192.º do CRCSPSS. Em sede de contraditório, o ISS alegou que, nalguns casos, foram realizadas pelos serviços insistências junto do contribuinte no sentido de repor o cumprimento do acordo, o que, contudo, não pode justificar que situações de incumprimento se prolonguem por períodos que chegam a atingir 3 anos sem que seja concretizada a rescisão do acordo (cf. ponto 12.2.3.1.2).

Recomendação 66 — PCGE/2012

O Governo deve diligenciar no sentido de garantir o cumprimento das disposições legais quanto às consequências decorrentes do incumprimento dos acordos prestacionais por parte dos contribuintes.

A conta de prestações sociais a repor apresenta um desvio nas demonstrações financeiras relativamente ao existente no sistema auxiliar de contas correntes dos beneficiários de cerca de € 101,9 M, facto que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras relativamente a esta dívida. Continuam a não ser instaurados processos de execução fiscal para efeitos de cobrança coerciva dos valores pagos indevidamente a beneficiários e não recuperados em sede administrativa, apesar da Recomendação 70-PCGE/2011, formulada por este Tribunal (cf. ponto 12.2.3.1.2).

Recomendação 67 — PCGE/2012

Reitera-se 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.

Não se registam progressos em relação ao ano anterior na cobrança de dívidas que permanecem na CSS há longos anos, matéria relativamente à qual o Tribunal, recorrentemente, vem formulando recomendações em sucessivos Pareceres. Assinala-se, no entanto, de forma positiva, a anulação da regularização de parte da dívida do Ministério da Saúde e a transferência da totalidade da dívida daquele Ministério à segurança social da conta do IGFSS para a conta do ISS (cf. ponto 12.2.3.1.2).

Recomendação 68 — PCGE/2012

Reitera-se que deve diligenciar-se pela resolução das situações a aguardar decisão, relativas a "outros devedores" à segurança social, pendentes há longos anos.

Continuam relevadas na conta *"Outros devedores de cobrança duvidosa"* do balanço do FSS dívidas no valor de € 472,1 m que já se encontram prescritas, pelo menos desde 1999, pelo que urge imprimir maior rigor na informação financeira produzida com vista a eliminar as situações em que a cobrança se encontra legalmente inviabilizada (cf. ponto 12.2.3.1.2).

Em 2012, as *"Disponibilidades"* cresceram 19,3 % relativamente ao ano anterior e são maioritariamente constituídas por *"Títulos negociáveis"* (91,1 %) destacando-se os "*Títulos da dívida pública"*, que representam 87,7 % daqueles títulos. A evolução destes ativos foi impulsionada pela valorização dos mercados financeiros, refletida nos ativos detidos pelo FEFSS. Por outro lado, ocorreu uma alteração na aplicação das disponibilidades à guarda do IGFSS que, no final do ano de 2012, as repartia por títulos de dívida pública, no valor de € 1.222,4 M, e depósitos bancários, no valor de € 686,7 M, enquanto em 2011 apenas tinha aplicações em depósitos bancários, no valor de € 1.789,5 M (cf. ponto 12.2.3.1.3).

À semelhança dos anos anteriores, continuam a existir movimentos por reconciliar há mais de dois anos, não obstante os esforços desenvolvidos pelos serviços envolvidos, cuja tarefa de regularização está longe de ser concluída. A origem do problema encontra-se numa deficiência de *software*, da qual decorrem impactos nas demonstrações financeiras, patrimoniais e orçamentais que prejudicam a respetiva fiabilidade (cf. ponto 12.2.3.1.3).

Recomendação 69 — PCGE/2012

Devem ser concluídos os procedimentos necessários ao tratamento adequado dos movimentos por reconciliar nas contas de disponibilidades.

Os *"Fundos próprios"* ascendem a € 17.587,6 M e evidenciam um acréscimo de 20,0 % relativamente ao ano de 2011 (mais € 2.932,6 M). O FGS continua a não possuir fundos próprios, contrariamente ao definido na lei e não obstante as recomendações emitidas pelo TC, desde 2008, sobre esta matéria e sobre a necessidade de regulamentação do financiamento do Fundo pelo Estado (cf. ponto 12.2.3.2.1).

Recomendação 70 — PCGE/2012

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.

Os resultados transitados incorporam movimentos relacionados com a dívida de contribuintes decorrentes de validação de declarações de remunerações rececionadas em anos anteriores e validadas apenas no ano de 2012. Acolhem ainda os ajustamentos realizados entre a conta de prestações sociais a repor e a dívida residente no sistema auxiliar da conta corrente de beneficiários, incluindo a constituição de provisões no exercício de 2012, por alegada dificuldade dos serviços em distinguir as relativas a anos anteriores e as do próprio exercício. Por outro lado, a existência de um número considerável de imóveis que não está a ser objeto de amortizações há mais de 10 anos e outros cujo cálculo destas incide também sobre o valor do terreno e ainda a incorreção dos anos de vida útil atribuídos aos imóveis adquiridos em estado de uso, em incumprimento do estabelecido no CIBE, aprovado pela Portaria n.º 671/2000, contribuíram para a pouca fiabilidade do valor que esta conta apresenta (cf. ponto 12.2.3.1.1).

A segurança social vinha prescrevendo indevidamente valores a pagar a beneficiários inferiores a € 5,0, por questões de custos administrativos. Em 2012, relevou os valores prescritos em anos anteriores e relevou essa importância em prestações sociais a pagar, prevendo restituir os valores em 2013 (cf. ponto 12.2.3.2.2).

Em 2012 foram registados progressos no registo dos acordos prestacionais. Todavia, os trabalhos necessários à sua correta contabilização ainda não estão concluídos, prevendo-se que tal venha a verificar-se em 2014. Deste facto resulta uma reserva aos valores contabilísticos relevados nas contas que refletem as operações decorrentes destes acordos (cf. ponto 12.2.3.2.2).

Recomendação 71 — PCGE/2012

Devem ser concluídos os procedimentos necessários ao tratamento contabilístico adequado dos acordos prestacionais.

O resultados apresentam-se todos positivos, sendo os financeiros os mais representativos (€ 2.106,4 M), contribuindo para os mesmos, em grande medida, as valias realizadas e as valias potencias registadas no final do ano no FEFSS, culminando num resultado líquido de € 3.032,1. Os resultados operacionais e os resultados extraordinários estão afetados das incorreções decorrentes do deficiente cálculo das amortizações e das mais e menos valias apuradas, conforme já referido a propósito dos imóveis e ainda do valor das prescrições indevidas de dívida de contribuintes (cf. ponto 12.2.4).

O IGFSS, até 2011, recebeu verbas do ex-MAOTDR e do IHRU para financiar subsídios de renda e despesas administrativas, respetivamente, as quais foram bastantes superiores às necessárias para fazer face aos encargos por elas financiados. O Instituto acumulou na sua posse os respetivos saldos anuais, incumprindo a obrigação legal de prestação de contas até 31 de janeiro do ano seguinte àquele a que respeita a receita e a despesa em causa, não obstante a recomendação formulada pelo TC no Parecer sobre a CGE de 2010. O valor em excesso apurado pelo IGFSS em 2011 ascendeu a cerca de € 1,9 M indevidamente contabilizado na conta *274794 — "Proveitos diferidos — Subsídios de renda"*, quando o deveriam ter sido numa conta *268 — "Devedores e credores diversos"*. O valor em causa não foi, até à data, objeto de devolução à entidade financiadora (cf. ponto 12.2.3.2.2).

A despesa com pensões de velhice atingiu € 11.048,2 M (menos 0,4 % que em 2011, sendo que o número de beneficiários aumentou 2,1 % no mesmo período), a relativa a pensões de invalidez registou € 1.374,9 M (menos 1,7 % que em 2011, com decréscimo do número de beneficiários de 2,0 %) e a de pensões de sobrevivência situou-se em € 2.004,5 M (mais 2,4 % do que em 2011 e um aumento do número de beneficiários de 0,5 %). Os valores médios das pensões — de € 462,4, € 413,5 e € 234,2, respetivamente — registaram acréscimos, entre 2011 e 2012, nas eventualidades de invalidez e sobrevivência, sendo que apenas a eventualidade da velhice apresentou um decréscimo significativo face a 2011 (menos 2,4 %). 72,0 % das despesas com pensões foram financiados com receitas contributivas e os restante 28,0 % com receitas provenientes do OE. As receitas contributivas não foram suficientes para fazer face às despesas com pensões do sistema previdencial, tendo o mesmo sido reforçado com verbas provenientes do OE e do sistema de proteção social de cidadania no valor de € 856,6 M e de € 144,4 M, respetivamente (cf. ponto 13.1.1).

A despesa com pensões, quando observada no período de 2008-2011, revelou uma tendência consistente de desaceleração do crescimento, com um ligeiro decréscimo em 2012, tendo passado de uma taxa de variação homóloga de 5,8 % em 2008 para menos 0,1 % em 2012, excluída a despesa com pensões dos regimes especiais, suportada em diferentes fontes de financiamento (cfr ponto 13.1.3).

Foi realizada uma ação de verificação dirigida a pensões de velhice do regime geral, com requerimentos deferidos no ano de 2012. Desta ação resulta que nem toda a informação relevante para a atribuição e cálculo das pensões reside nas várias aplicações/bases de dados existentes para o efeito, pelo que alguma dessa informação tem de ser introduzida manualmente. Regista-se também que a ausência de funcionalidades de GR que permitam transformar a informação de remuneração mensal em correta informação anual, sempre que num mesmo mês o trabalhador tenha auferido remunerações de trabalho e prestações de desemprego ou de doença, ou em que tenha tido duas entidades empregadoras, levam igualmente à necessidade de tratamento manual de informação existindo, por essa via, um risco acrescido de erros humanos relevantes para efeitos de cálculo do valor da pensão. Por outro lado, no Centro Distrital de Aveiro do ISS as remunerações constantes de GR, que a aplicação de cálculo de pensões utiliza, estão, no ano de 1993, registadas em duplicado, o que resultou de uma incorreta migração de dados, carecendo igualmente de correção manual, existindo, por essa via, o mesmo risco acrescido mencionado (cfr ponto 13.1.5).

Foram detetadas algumas situações irregulares no âmbito da ação. Assim, relativamente a um beneficiário, o número de anos que concorreu para a taxa de formação da pensão, inserido manualmente, estava incorreto, o que conduziu à atribuição de uma pensão de valor mais elevado do que o que seria devido; uma beneficiária recebeu indevidamente complemento social referente aos 13.º e 14.º meses, por a pensão que auferia do estrangeiro ser paga em doze mensalidades e não em catorze — alicerçando-se o ISS, para o efeito, numa Orientação técnica da ex-Direção-Geral dos Regimes de Segurança Social, não remetida, sobre norma de idêntico teor ao atual artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio -, o que não legitima que se considere a incompletude do sistema estrangeiro, pelo que não existe razão para atribuição do referido complemento; relativamente ao acompanhamento da situação de atribuição indevida de uma pensão, referida no PCGE/2011, verificou-se que a pensão foi objeto de cessação com efeitos a partir de janeiro de 2013, tendo sido pedida ao beneficiário a restituição de um montante correspondente ao total dos pagamentos efetuados nos dois últimos anos (€ 9.137,80), decisão esta posteriormente alterada, passando a pedir-se a restituição dos montantes referentes a um ano, alegadamente ao abrigo de uma Orientação Técnica, não remetida, devendo evidenciar-se, a este respeito, que qualquer das decisões viola o disposto no n.º 2 do artigo 79.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, nos termos do qual a revogação de atos inválidos após o decurso do prazo de recurso contencioso só opera para futuro. Este processo está em estudo pelos serviços, uma vez que a beneficiária reclamou da decisão que lhe foi comunicada (cfr ponto 13.1.5).

Até 9/05/2012, as pensões atribuídas aos beneficiários constantes da amostra selecionada foram deferidas pelo diretor do CNP e outros dirigentes no uso de competências delegadas/subdelegadas, com exceção de um dirigente que deferiu processos de atribuição de pensões sem a necessária competência para o efeito. A partir daquela data, por via da entrada em vigor dos novos estatutos do ISS, ocorrida em 9/05/2012, a competência originária para o deferimento da atribuição de pensões e do seu processamento e pagamento passou a ser do conselho diretivo do ISS (Portaria n.º 135/2012, de 8 de maio, artigo 20.º, n.º 2, alíneas *c*) e *d*) e n.º 3), quando até aí tinha sido do diretor do CNP (Portaria n.º 638/2007, de 30 de maio, artigo 23.º, n.º 2, alíneas *c*) e d e n.º 3). Ora, não tendo o conselho diretivo procedido a delegação de competências nesta matéria, a partir de 9/05/2012, todos os atos de atribuição de pensões, seu processamento e pagamento, têm vindo a ser praticados por quem não detém a competência para o efeito (cfr ponto 13.1.5).

Recomendação 72 — PCGE/2012

O Governo deve assegurar que os órgãos de controlo interno incluam nos seus planos de atividades ações de controlo que incidam sobre a atribuição de pensões e cálculo do respetivo valor.

O total de desempregados subsidiados ronda os 684 mil, mais 94 mil que em 2011, sendo o subsídio de desemprego a prestação mais representativa no conjunto das prestações de desemprego, com uma despesa de € 1.992,8 M. No total, a despesa com prestações de desemprego e outras prestações, designadamente com indemnizações compensatórias por salários em atraso e suporte às políticas ativas de emprego e formação profissional e complemento de desemprego, ascendeu a € 2.593 M, tendo sido principalmente financiada pelo sistema previdencial — repartição (€ 2.173 M, contra € 420 M de financiamento proveniente do subsistema de solidariedade) (cf. pontos 13.2.2.1 e 13.2.2.2).

No âmbito de uma ação de verificação a processos de desemprego verificou-se que, em muitos casos, é aos técnicos que tramitam os respetivos procedimentos que está cometido o deferimento das prestações de desemprego, não havendo nem reverificação nem despacho de deferimento anterior de quem detém a competência, delegada ou subdelegada, para o efeito, quer no âmbito de vigência da Portaria n.º 638/2007, de 30 de maio, quer no da Portaria n.º 135/2012, de 8 de maio (cf. ponto 13.2.2.4).

Os chefes de equipa que deferem os processos de prestações de desemprego também fazem o encerramento da qualificação, sempre que esta condição seja impeditiva do deferimento do processo, verificando-se, assim, ausência de segregação de funções (cf. ponto 13.2.2.4).

Identificaram-se erros materiais em cinco processos de prestações de desemprego, ao nível do registo manual do número de anos de carreira contributiva com relevo para o apuramento do número de anos para acréscimo, com consequência no apuramento de valores de prestações a pagar superiores àqueles que, em face da lei, seriam devidos aos beneficiários (cf. ponto 13.2.2.4).

Face a arredondamento(s) produzidos pela aplicação processadora, o montante mínimo mensal do subsídio de desemprego pago aos beneficiários (€ 419,10), é inferior ao valor do IAS, fixado atualmente em € 419,22, não se respeitando, desta forma, o n.º 1 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março (cf. ponto 13.2.2.4).

A utilização, em 2012, apenas da tabela de IRS correspondente aos funcionários públicos — independentemente de o beneficiário ter exercido funções para uma entidade privada ou para uma entidade pública — para apuramento da remuneração líquida mensal dos beneficiários, que serve de base ao cálculo do montante diário do subsídio de desemprego, teve como resultado a ocorrência de pagamentos superiores aos devidos para os beneficiários a que a referida tabela não era aplicável e sempre que o montante diário do subsídio de desemprego atribuído foi calculado em função da remuneração líquida mensal (cf. ponto 13.2.2.4).

Um beneficiário de subsídio de desemprego tinha associados dois NISS, ambos ativos, o que, é um fator potenciador de atribuição de prestações sobrepostas (prestação de desemprego e bolsa de formação) e, por essa via, indevidas, pagas por entidades diferentes (cf. ponto 13.2.2.4).

Em complemento da análise processual efetuada nos Centros Distritais, efetuou-se uma deslocação ao IEFP, com o objetivo de esclarecer dúvidas suscitadas sobre as apresentações quinzenais dos beneficiários, tendo-se identificado cinco beneficiários com mais de duas faltas injustificadas à obrigação de apresentação quinzenal, sem que tais incumprimentos se tenham traduzido na anulação da respetiva inscrição no centro de emprego e na correspondente cessação das prestações de desemprego pela segurança social, determinadas pelos artigos 49.º, n.º 1, alínea *j*), e 54.º, n.º 1, alínea *c*) do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3/11, com as alterações do Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18/07, e do Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15/3 (cf. ponto 13.2.2.4).

Os beneficiários de SSDS ficam sem o controlo do IEFP no período entre o fim do SD e a data do despacho de deferimento do SSDS, cuja duração é de dois a três meses, uma vez que este último subsídio é requerido na segurança social e a sua tramitação e comunicação ao IEFP não é imediata (cf. ponto 13.2.2.4).

Os processos de atribuição e pagamento aos beneficiários, pelo FGS, de créditos emergentes do contrato de trabalho por cessação ou violação apresentavam atrasos significativos, não existindo uniformidade nas prioridades de análise, sendo que, no caso do Centro Distrital do Porto, os processos são ordenados para análise por ordem alfabética da entidade empregadora, não sendo respeitada a ordem de entrada dos requerimentos. Em janeiro de 2013 estavam em análise os processos entrados em abril de 2012 no Centro Distrital de Lisboa e existiam cerca de 5.800 processos a aguardar análise no Centro Distrital do Porto. A maioria dos processos não se encontrava instruída com documentação comprovativa da data da propositura da ação judicial do pedido de insolvência, sendo este constrangimento ultrapassado com recurso a chamadas telefónicas, procedimento considerado inadequado, dado que esta data é essencial para determinação do período a considerar e do subsídio a atribuir, nos termos do artigo 319.º da Lei n.º 35/2004 (cf. ponto 13.2.2.4).

Recomendação 73 — PCGE/2012

O Governo deve assegurar que os órgãos de controlo interno incluam nos seus planos de atividades ações de controlo que incidam sobre a atribuição de prestações de desemprego e cálculo do respetivo valor, bem como sobre os procedimentos de acompanhamento aos beneficiários daquelas prestações.

Devido a constrangimentos da aplicação processadora do FGS existem processos tratados fora do sistema. Não foi ainda implementada na aplicação a funcionalidade que permitirá por em prática alargamento da base contributiva prevista no artigo 277.º do CRSPSS (cf. ponto 13.2.2.4).

No FEFSS, apesar do valor mínimo de transferências (€ 2,8 M), a gestão e a evolução das condições do mercado geraram um crescimento de 23,4 %, para € 10.944,2 M, equivalentes a 6,6 % do PIB e a 12,2 meses de pensões do sistema previdencial. A volatilidade manteve-se elevada (7,6 %) e a rotação da carteira atingiu 1,93. A recuperação do valor de mercado da dívida pública portuguesa (ainda assim, 5,8 % abaixo do valor de reembolso) foi essencial neste resultado, que apresenta € 1.554,4 M em valias potenciais e um aumento das valias realizadas (cf. ponto 13.3.2).

A alocação revelou elevada concentração em dívida e uma preferência por ativos líquidos. A dívida pública portuguesa valia 54,7 % da carteira (entre OT, dívida garantida e BT), a dívida pública estrangeira 28,9 % e 2,9 % apresentava risco de dívida privada. O peso das ações caiu para 13,4 %, embora com diversificação para novos mercados e ligeiro aumento de valor. As outras componentes perderam peso (o imobiliário para 1,8 % da carteira e a reserva estratégica para 0,9 %), o que tem implicações na diversificação, na minimização do risco e na rendibilidade (cf. ponto 13.3.2).

Os custos de gestão, transação e custódia caíram 17,2 % (6,9 % em funcionamento e 26,7 % em serviços bancários), mantendo-se a tendência de redução em percentagem do montante médio sob gestão (0,038 %), mas o IGFCSS apenas geriu contra *benchmark* as componentes de ações e dívida da OCDE. O *excess return* face ao *benchmark* interno manteve-se negativo (-0,44 %) e o mesmo aconteceu face ao novo *benchmark* da Tutela. O retorno médio anual do último triénio é o mais elevado dos últimos anos (3,38 %), dominado pelo efeito da rendibilidade de 2012 (23,3 %). Nos últimos 10 anos o valor do FEFSS passou de 60 % para 75,9 % dos gastos anuais com pensões e quase duplicou o peso face ao PIB (de 3,8 % para 6,6 %) (cf. ponto 13.3.4).

As receitas efetivas da CGA totalizaram € 8.571,4 M, menos 6,3 % do que em 2011, comportamento fortemente condicionado pelas medidas de contenção/redução dos gastos públicos, apesar da introdução de medidas com efeito positivo na arrecadação de receitas, como a alteração das taxas contributivas e a introdução de uma contribuição extraordinária de solidariedade (cf. Caixa 4).

As despesas efetivas da CGA situaram-se em € 8.019,9 M, menos 10,5 % do que em 2011, destacando-se a despesa com pensões, que representou 99,1 % da despesa efetiva. A despesa com pensões que vinha a manifestar uma tendência crescente continuada, recuou 8,8 % face a 2011, comportamento decorrente das alterações legislativas introduzidas nas condições de aposentação e nas fórmulas de cálculo das pensões que consubstanciaram a convergência para o RGSS e das medidas de contenção da despesa pública, fortemente suportadas na redução da despesa corrente primária, incluindo as pensões (cf. Caixa 4).

A receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 15,4 % da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, ano em que a CGA se tornou um grupo fechado, sendo que, consequentemente, o grau de cobertura daquelas despesas através de receitas do Estado tem registado um aumento considerável, evoluindo de 61 % em 2006 para 73,4 % em 2012. A cadeia de repartição que sustentava o sistema de pensões da responsabilidade da CGA, extinguiu-se a partir de 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 imposto, implicou um acréscimo das necessidades de financiamento reais da CGA e, consequentemente, do esforço financeiro do Estado (cf. Caixa 4).

As reservas referentes aos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA representavam, no final de 2011, apenas 72,8 % das iniciais. A evolução do valor destas reservas está fortemente 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, no longo prazo, 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 financeiro. Em 2012, a diferença entre a constituição e anulação de provisões para fazer face a menos valias potenciais de investimentos financeiros reflete a oscilação dos referidos mercados, que no caso vertente evidenciaram um menor risco de obtenção de menos valias potenciais. Entre 2011 e 2012, as reservas de três destes fundos (CTT, BNU e Macau) esgotaram-se, passando as inerentes responsabilidades com pagamento de pensões e outros encargos a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e ou do Orçamento do Estado. Em 2012, o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi da ordem dos € 17,1 M, enquanto as receitas próprias da CGA suportaram encargos na ordem dos € 159,1 M (cf. Caixa 4).

A contabilização como receita de contribuições utilizada pela CGA para registo dos financiamentos obtidos da segurança social (IGFSS, IGFSS-Açores, ISS, e ISS-Madeira) para suportar encargos com pensões que paga aos beneficiários não se mostra adequada. Também não se mostra adequada a classificação como despesa em transferências para as famílias dos valores que transfere para a segurança social para financiamento de pensões pagas por esta, mas que constituem encargo da CGA. Por outro lado, a segurança social classifica como despesa em transferência para as famílias os valores que transfere para a CGA para financiamento das pensões pagas pela CGA aos beneficiários. Esta inadequada contabilização das verbas pelas entidades que integram os subsetores da Administração Central e da Segurança Social tem como consequência uma duplicação de receita e de despesa na Conta Geral do Estado no montante de € 442,7 M, uma vez que tais valores não foram eliminados pela DGO em sede de consolidação (cf. ponto 12.2.2.3 e Caixa 4).

Recomendação 74 — PCGE/2012

O Governo deve providenciar para que sejam implementados procedimentos que impeçam a relevação inadequada e ou em duplicado de receita e despesa referentes a financiamentos recíprocos entre a segurança social e a CGA.

Consolidação das Contas — administração central e segurança social (cf. ponto 14)

A receita consolidada da administração central e da segurança social foi de € 68.772 M e a despesa de € 82.760 M, apurando-se um saldo de € -13.988 M (-8,5 % do PIB). Este valor diverge do constante da CGE (Mapa XXIII), cujo saldo global é de € -7.617 M (-4,6 % do PIB) e foi obtido excluindo todas as receitas e despesas de *ativos* e *passivos financeiros* (cf. ponto 14.1).

Em 2012, apesar das melhorias registadas, persistem insuficiências na aplicação das normas vigentes que regulam a execução e a contabilização das receitas e das despesas, inconsistências na informação subjacente à CGE, nomeadamente deficiências na contabilização das transferências entre os setores.

Para a redução das divergências de consolidação entre os serviços da administração central, cada serviço deve identificar o organismo pagador nas transferências recebidas e o organismo recebedor nas pagas, utilizando os respetivos códigos de serviço. Em 2012 esta regra não foi cumprida em 4,7 % das transferências entre serviços da administração central, num valor de € 969 M (cf. ponto 14.2).

Tendo em conta a persistência e a materialidade das divergências de consolidação entre as receitas e as despesas, recomenda-se que:

Recomendação 75 — PCGE/2012

Sejam corrigidas as deficiências na contabilização e controlo das transferências entre os serviços abrangidos pela Conta, nomeadamente através da correta identificação dos destinatários das transferências pagas e dos emissores das recebidas.

Os procedimentos de consolidação da DGO não têm sido uniformes: de ano para ano constatam-se diferentes opções na escolha do agregado onde são reclassificadas as divergências de consolidação (cf. ponto 14.2). Por isso recomenda-se:

Recomendação 76 — PCGE/2012

A estabilização e uniformização dos procedimentos de consolidação. As divergências entre receitas e despesas das transferências apuradas no processo de consolidação devem ser reconhecidas como tal.

Na CGE são abrangidas na consolidação apenas as transferências, embora o classificador económico das receitas e despesas permita identificar outras operações (subsídios, juros, etc.) entre as entidades pertencentes às administrações públicas (cf. ponto 14.2).

Recomendação 77 — PCGE/2012

Devem ser envidados esforços no sentido da consolidação da Conta contemplar todas as operações materialmente relevantes entre as entidades abrangidas.

Na avaliação global da sequência dada às recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2010 (só estas, ou anteriores, eram exequíveis no exercício orçamental de 2011) com vista à correção das deficiências e irregularidades que afetam o rigor e a fiabilidade da CGE, o Tribunal constatou que 52,2 % daquelas recomendações foram acolhidas total ou parcialmente ou ficaram prejudicadas, facto que se regista de modo positivo.

Caixa 5 — Riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais

A contração da atividade económica, o desequilíbrio orçamental e o aumento da dívida pública afetam a sustentabilidade das finanças públicas nacionais e tornam imperativa a mitigação dos potenciais riscos associados ao cenário macroeconómico e à situação orçamental.

Neste sentido, a presente caixa, que faz a síntese dos aspetos tratados ao longo do Parecer, apresenta os riscos que, na opinião do Tribunal de Contas, podem pôr em causa aquela sustentabilidade, partindo-se das projeções de natureza demográfica e económica e a sua repercussão nos principais agregados da despesa que lhes estão associados, seguindo-se a análise da evolução da execução orçamental (na perspetiva das receitas, despesas, saldo global e dívida pública) e finalizando-se com a identificação de encargos assumidos e o seu impacto financeiro.

I — Impacto orçamental do envelhecimento da população

No contexto dos países da UE, o relatório elaborado pela CE (2012 Ageing Report) ([26]) prevê um aumento médio na despesa pública em Portugal, entre 2010 e 2060, em cerca de 0,1 p.p. do PIB (4,1 p.p. na área do euro) resultante do efeito do envelhecimento. Este acréscimo resulta essencialmente da evolução prevista para as despesas em saúde (1,1 p.p.), em cuidados continuados (0,3 p.p.) e em pensões (0,2 p.p.), enquanto as despesas em educação e subsídio de desemprego apresentam uma redução (1,1 p.p. e 0,4 p.p., respetivamente).

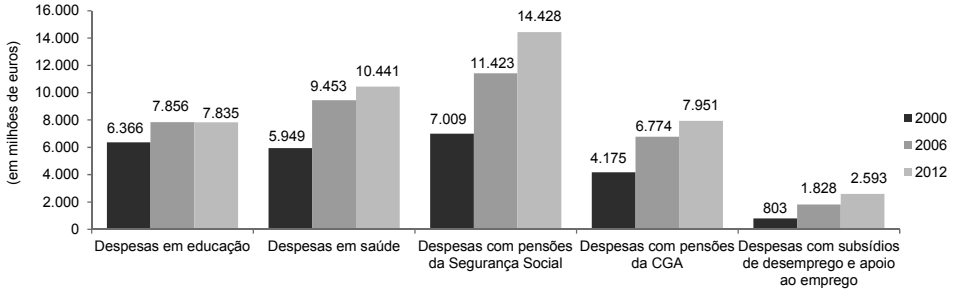
No seu conjunto, estas despesas atingiram 25,9 % do PIB em 2010 e cifrar-se-ão em 26,1 % em 2060.

Considerando as despesas relacionadas com o envelhecimento em sentido restrito, isto é, excluindo-se as despesas com o desemprego, o cenário previsional aponta para um aumento de 0,5 p.p. (4,5 p.p. na área do euro), no horizonte temporal em questão (cf. ponto 1.4.1.).

A análise realizada pelo Tribunal de Contas às despesas sociais dos subsetores da Administração Central e da Segurança Social endógenas ao envelhecimento da população e à evolução do desemprego permite verificar um aumento continuado destas despesas desde 2000, com exceção para as despesas em educação que apresentam um ligeiro decréscimo em 2012 face ao valor atingido em 2006.

GRÁFICO 1

Evolução das despesas endógenas ao envelhecimento da população e à evolução do desemprego



Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2000 a 2012.

Em 2000, estas despesas ascenderam a € 24.302 M (17,3 % do PIB); em 2006 atingiram € 37.334 M (23,2 %); e em 2012 totalizavam € 43.248 M (26,2 %).

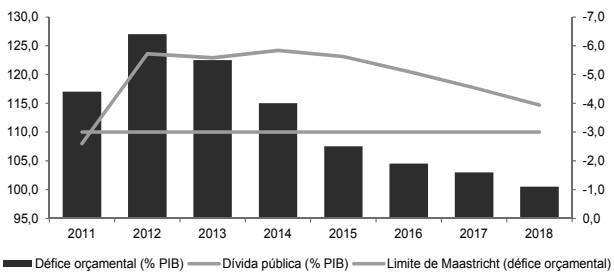
As despesas com pensões, com saúde, com educação e com subsídios de desemprego e apoio ao emprego representaram, em 2012, 52,2 % da despesa total da Administração Central e Segurança Social (pensões 27 %; saúde 12,6 %; educação 9,5 %; e subsídios de desemprego e apoio ao emprego 3,1 %).

II —Evolução do défice orçamental e da dívida pública (Projeções PAEF)

De acordo com as projeções efetuadas pelo FMI e pela Comissão Europeia, em junho de 2013, no âmbito da sétima avaliação do PAEF, os objetivos do défice orçamental foram revistos em alta face ao acordado no programa inicial, de 3 % do PIB para 5,5 % em 2013 e de 2,3 % para 4 % em 2014. As projeções para a dívida pública também foram revistas em alta, de 115,3 % do PIB para 122,9 % em 2013 e de 115 % para 124,2 % em 2014, iniciando uma trajetória descendente a partir desse ano.

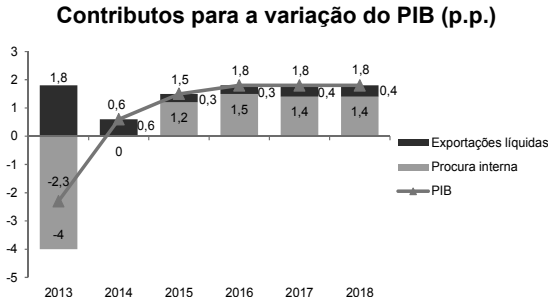
GRÁFICO 2

Evolução do défice e dívida pública



Fonte: FMI Country Report N.º 13/160, junho 2013.

GRÁFICO 3



Ainda segundo o FMI, a redução projetada para a dívida pública em 2013 reflete uma série de medidas temporárias consubstanciadas na venda de ativos estrangeiros detidos pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, na utilização de reservas de caixa do governo e na transferência de ações da CGD para a Parpública. Por sua vez, o Fundo afetará os recursos dessa venda na compra de títulos do Tesouro que, por via da consolidação, reduzirá a dívida pública.

Na análise de sustentabilidade da dívida pública que acompanha os documentos da sétima avaliação do PAEF, o FMI observa que a dinâmica da dívida pode tornar-se insustentável num cenário de choques adversos combinados. Entre eles, um choque de crescimento que reduza o produto em 5 p.p. entre 2013 e 2015 (o que poderia aumentar o rácio da dívida em 7 p.p.), uma subida das taxas de juro de 400 p.b. no mesmo período (que teria um impacto de 5 p.p.) e uma redução do potencial de crescimento (que teria um impacto semelhante ao da subida das taxas de juro).

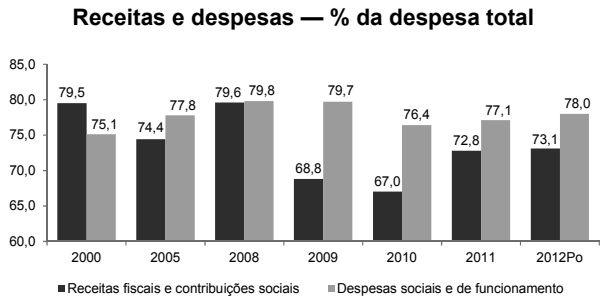
O FMI apontou ainda um quarto choque que teria implicações negativas na trajetória da dívida: a realização de potenciais imparidades identificadas, nomeadamente com parcerias público-privadas (PPP) e a dívida de empresas públicas (incluindo a dívida equivalente a 9 % do PIB das empresas públicas que estão fora do perímetro das Administrações Públicas), que levaria o rácio da dívida para próximo de 140 % do PIB, um valor que só cairia abaixo dos 120 % em 2023.

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

O fraco crescimento da economia portuguesa confere relevância à restrição inter-temporal das finanças públicas nacionais, no sentido em que, para uma menor taxa de crescimento do PIB, se torna necessário um decréscimo do défice orçamental para evitar o aumento da dívida pública. Desta forma, o controlo da despesa torna-se particularmente importante, designadamente a assunção de encargos futuros (cf. ponto 1.4.2.).

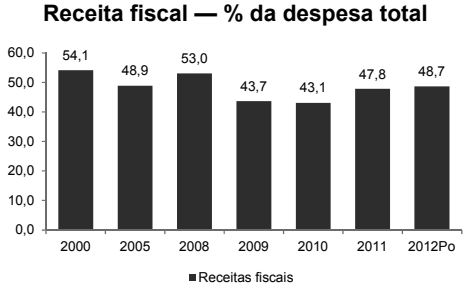
Com efeito, existe um desequilíbrio entre a receita e a despesa públicas: nos anos de 2005 a 2012 as receitas fiscal e contributiva não foram suficientes para cobrir as necessidades exigidas pelas despesas sociais e de funcionamento. A análise da receita fiscal permite constatar que esta componente apenas representou cerca de 50 % da despesa pública total.

GRÁFICO 4



Fonte: INE — Contas Nacionais, setembro de 2013.

GRÁFICO 5

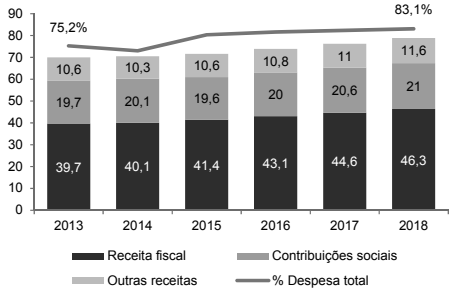


A evolução da despesa pública (em Contas Nacionais) assinala uma redução em 2011 de € 5 mil M (de € 89 mil M para € 84 mil M) e em 2012 de € 6 mil M (de € 84 mil M para € 78 mil M). No conjunto dos dois anos, a despesa reduziu-se em € 11 mil M. Porém a diminuição observada na receita pública em 2012 (€ 9 mil M) veio atenuar a correção do défice orçamental nominal. Note-se que, atendendo ao peso da receita fiscal na receita total, a carga fiscal (impostos e contribuições sociais efetivadas) em 2012 fixou-se em 32,3 % do PIB (33,2 % em 2011), resultado do decréscimo dos seus diferentes agregados em virtude da redução nominal do PIB e da alteração da sua composição (redução da procura interna), bem como da variação negativa do emprego por conta de outrem e da remuneração média por trabalhador.

As previsões para os agregados da receita e da despesa constantes do PAEF indicam uma redução do desequilíbrio entre 2013 e 2018. No conjunto dos cinco anos, o desvio médio entre a receita total e a despesa total, em termos nominais, será de € 5 mil M, com o desvio de maior magnitude a verificar-se no primeiro ano (€ 9 mil M) e o de menor no final do período de previsão (€ 2 mil M).

GRÁFICO 6

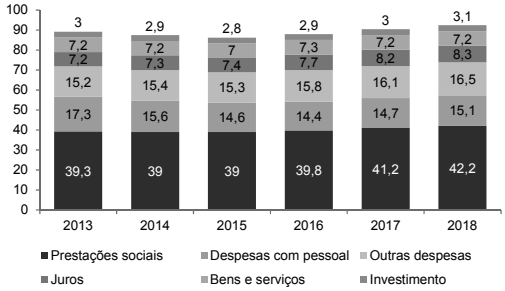
Composição da receita pública (€ mil M)



Fonte: FMI Country Report N.º 13/160, junho 2013.

GRÁFICO 7

Composição da despesa pública (€ mil M)



Considerando a evolução da receita pública para o período de 2013 a 2018 projetada no âmbito do PAEF, a melhoria na cobertura das despesas públicas por receita fiscal e por receita de contribuições sociais (de 75,2 % para 83,1 %) assenta na previsão de uma taxa média de crescimento destas receitas de 3,1 % e de 1,3 %, respetivamente. Na composição da despesa pública prevê-se uma certa estabilidade do peso relativo de cada um dos seus agregados na despesa total, pese embora o aumento esperado das despesas com juros (15,3 %), com a aquisição de bens e serviços (8,6 %) e com prestações sociais (7,4 %), assim como a redução das despesas com pessoal (12,7 %).

III — Execução orçamental — Receitas, despesas e saldo global

No período de 2002 a 2012, a evolução das receitas e das despesas da Administração Central e Segurança Social tem sido desequilibrada na medida em que as receitas aumentaram 28 % (€ 15.042 M) enquanto as despesas tiveram uma subida de 42 % (€ 24.417 M), o que teve como reflexo o agravamento do saldo deficitário em € 9.375 M (mais 203 %).

QUADRO 4

Evolução das receitas e das despesas consolidadas da Administração Central e Segurança Social

(em milhões de euros)

Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receitas (a) (b)	53 730	54 706	57 293	58 007	61 715	66 399	67 620	58 964	62 408	66 566	68 772
Despesas (a) (b)	58 343	58 174	63 999	65 976	66 176	68 918	71 861	74 098	75 928	79 469	82 760
Saldo Global	-4 613	-3 448	-6 706	-7 969	-4 461	-2 519	-4 251	-15 133	-13 520	-12 903	-13 988
PIB (base 2006)	140 567	143 472	149 313	154 269	160 855	169 319	171 983	168 529	172 860	171 126	165 107
Receitas em % do PIB	38,2%	38,1%	38,4%	37,6%	38,4%	39,2%	39,3%	35,0%	36,1%	38,9%	41,7%
Despesas em % do PIB	41,5%	40,5%	42,9%	42,8%	41,1%	40,7%	41,8%	44,0%	43,9%	46,4%	50,1%
Saldo Global em % do PIB	-3,3%	-2,4%	-4,5%	-5,2%	-2,8%	-1,5%	-2,5%	-9,0%	-7,8%	-7,5%	-8,5%

(*a*) Foram consolidados (excluídos) € 204,8 M de juros pagos pelos SFA ao Estado relativos a empréstimos.
(*b*) Os ativos financeiros não incluem: depósitos, certificados de depósito e poupança, empréstimos de curto prazo e empréstimos de médio e longo prazo a SFA; em títulos incluem apenas, na despesa, a aquisição de instrumentos de capital contingente, líquidos dos valores recomprados pelas instituições de crédito.

Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2002 a 2012.

Considerando que o ano de 2012 foi caracterizado por um decréscimo do PIB nominal em 3,5 % (€ 6.019 M, o que representa a maior contração da economia portuguesa desde 2002), os resultados orçamentais relativos aos dois subsetores evidenciam um aumento das receitas em 3,3 % (mais 2,8 % do peso no rácio do PIB), das despesas em 4,1 % (mais 3,7 %) e do saldo global deficitário em 8,4 % (mais 0,9 %), contribuindo para a manutenção do desequilíbrio orçamental.

A queda no valor do PIB nominal influencia o cálculo dos rácios das contas públicas, aumentando assim o seu peso em percentagem, como é o caso do défice orçamental e da dívida pública. Porém, em 2012, o aumento do peso do saldo global no rácio do PIB deveu-se ao valor nominal do saldo ter crescido devido à maior contração da procura interna associada à diminuição da massa salarial, que teve como efeito o funcionamento dos estabilizadores automáticos, mediante a redução das receitas fiscais (4,2 %) e contribuições para a segurança social (4,8 %) e do aumento das despesas com o subsídio de desemprego (27,3 %).

IV — Dívida Pública

Nos últimos dez anos, a evolução do *stock* da dívida pública direta foi marcada por uma taxa média de crescimento de 9,4 %, com o período de 2009 a 2011 a atingir as taxas de crescimento mais elevadas (12,1 %, 14,5 % e 15,2 %, respetivamente). Os encargos com a dívida (juros e outros encargos) revelaram, igualmente, uma tendência de crescimento, com uma taxa média de 6,5 %, salientando-se os anos de 2011 e 2012 com um acréscimo significativo em juros e em outros encargos, estes resultantes das comissões de emissão dos empréstimos que integram o PAEF, face à situação verificada em 2010 (no total € 2.249 M e € 2.120 M, respetivamente).

As responsabilidades contingentes a que se referem as garantias prestadas pelo Estado a operações de financiamento e a seguros de crédito (dívida garantida) tiveram uma taxa média de crescimento de 18 %, com destaque para os anos de 2009 e de 2011 que apresentaram taxas de crescimento de 79,8 % e de 46,3 %, respetivamente.

QUADRO 5

Dívida direta e dívida garantida

(em milhões de euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dívida direta (*stock*)	**79 475**	**83 377**	**90 739**	**101 758**	**108 557**	**112 804**	**118 463**	**132 746**	**151 973**	**175 096**	**194 766 (a)**
Encargos											
Amortizações	15 834	29 430	28 969	45 590	50 961	86 730	86 742	72 163	114 365	102 849	96 687
Juros	3 926	4 102	3 732	3 943	4 373	4 708	4 889	5 015	5 280	7 293	7 309
Outros encargos	21	22	18	30	31	24	30	32	27	263	118
Total encargos	**19 781**	**33 554**	**32 719**	**49 564**	**55 364**	**91 462**	**91 661**	**77 210**	**119 671**	**110 405**	**104 114**
Dívida garantida	**7 268**	**7 710**	**8 730**	**8 480**	**9 419**	**9 937**	**11 872**	**21 348**	**24 914**	**36 460**	**38 150**

(*a*) Sem EPR.

Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2002 a 2012.

Os rácios da dívida direta e da dívida garantida do Estado em relação ao PIB, no final de 2012, situavam-se em 118,0 % (56,5 % em 2002) e em 23,1 % (5,2 % em 2002), respetivamente.

V —Pagamentos em atraso

O controlo da execução orçamental e, em particular, da despesa pública representa um elemento crítico para garantir o cumprimento das metas orçamentais do PAEF. Neste contexto o controlo dos pagamentos em atraso assumiu uma relevância particular pois foram considerados um fator de risco para a sustentabilidade das contas públicas.

No final do ano de 2012, o valor dos pagamentos em atraso totalizava € 3.120 M ([27]) (com o total consolidado, no que respeita às entidades que pertencem às administrações públicas) e representava 1,9 % do PIB (€ 5.325 M e 3,1 % em dezembro de 2011).

Ao nível da desagregação do valor total dos pagamentos em atraso verificou-se que a administração local representava o subsetor com maior peso, € 1.321 M, seguido da administração regional e do subsetor da Saúde, € 947 M e € 811 M, respetivamente; os restantes pagamentos em atraso pertencem à administração central, excluindo as entidades do Serviço Nacional de Saúde (€ 58 M), às entidades reclassificadas (€ 29 M) e às empresas públicas fora do perímetro das administrações públicas (€ 33 M) ([28]).

VI — Necessidades de financiamento das empresas públicas

O endividamento das empresas públicas constitui um dos fatores de risco na trajetória da dívida pública e, portanto, na sustentabilidade das finanças públicas.

A aplicação do SEC 2010 em 2014 terá como efeito a integração de mais empresas públicas no perímetro das administrações públicas ao introduzir novas regras no âmbito da delimitação setorial, designadamente a consideração dos custos financeiros (juros) para efeitos do rácio de mercantilidade. De acordo com o Conselho de Finanças Públicas essa reclassificação poderá implicar a inclusão na esfera da dívida pública de pelo menos um quarto da dívida das empresas atualmente fora do referido perímetro ([29]).

Em 31 de dezembro de 2012, as empresas públicas apresentavam uma dívida total de € 45.888 M ([30]), o que correspondia a 27,7 % do PIB, dos quais € 25.225 M (55 %) referem-se a empresas públicas classificadas dentro do perímetro das administrações públicas ([31]) e € 20.662 M (45 %) correspondem a empresas fora do perímetro.

Restringindo a análise às empresas públicas não financeiras da carteira principal das participações do Estado (com exclusão das entidades do setor da saúde), a previsão das necessidades de financiamento totais no período de 2013 a 2016 destas empresas é de € 31.790 M, sendo que cerca de 68,9 % deste valor respeita a empresas já integradas no perímetro. Por sua vez, as necessidades de financiamento associadas à dívida (onde se incluem os encargos financeiros com juros) correspondem a € 28.804 M (cerca de 91 % das necessidades totais), sendo os setores dos transportes e de infraestruturas responsáveis por € 18.843 M (65 % do total).

O serviço da dívida previsional (amortização e juros) representará, na média dos quatro anos, um encargo financeiro de € 7.080 M (cf. ponto 1.4.3.).

VII — Encargos futuros com Parcerias Público-Privadas

No período de 1995 a 2010, o investimento realizado através de PPP abrangeu 35 projetos no valor total de € 19.329 M ([32]), cujos pagamentos líquidos, em 2012, ascenderam a € 1.067 M e representaram um desvio de 8 % face aos montantes orçamentados. Estes pagamentos evoluíram de 1,1 % do PIB em 2011 para 0,6 % em 2012.

O valor atualizado dos encargos brutos futuros do Estado em resultado dos contratos estabelecidos com os parceiros privados é estimado em € 26.875 M até 2041, cerca de 16,3 % do PIB previsto para 2012. Após considerar o valor dos proveitos estimados, o valor atualizado dos encargos líquidos é de € 15.455 M, aproximadamente 9,4 % do PIB para o corrente ano ([33]).

Uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas aos encargos com as PPP de quatro grandes unidades hospitalares ([34]) estimou-os em cerca de € 10.445 M, considerando o prazo de 30 anos de execução para cada contrato, o que representa um acréscimo de encargos de cerca de 152 % face aos encargos contratuais assumidos para estes projetos, no valor de € 4.143 M (cf. ponto 1.4.4.).

VIII — Conclusões

A sustentabilidade das finanças públicas nacionais encontra-se dependente do comportamento futuro do défice e da dívida, no contexto de medidas de consolidação orçamental enquadradas no PAEF, e do crescimento da atividade económica para os próximos anos. A relevância crescente que tem vindo a ser dada aos fatores de longo prazo que condicionam a tomada de decisões de política orçamental, designadamente o envelhecimento da população e as alterações demográficas, confirmam que a correção do desequilíbrio orçamental exige credibilidade e consistência temporal desta política.

As projeções da Comissão Europeia apontam para um rácio das despesas públicas relacionadas com o envelhecimento e a evolução do desemprego em relação ao PIB de cerca de 26 %. O comportamento destas despesas desde 2000 tem confirmado estas projeções, na medida em que representavam 26,2 % do PIB em 2012.

Também em 2012 e em relação ao PIB, a dívida total das empresas públicas ascendeu a 27,7 %, as despesas com juros e outros encargos da dívida pública direta atingiram 4,5 %, os pagamentos em atraso representavam 1,9 % e as despesas com PPP totalizavam 0,6 %. O valor atualizado dos pagamentos até 2041 com PPP foi estimado em € 26.875 M, porém, o Tribunal apurou mais € 6.302 M de encargos na área da saúde, o que perfaz um total de € 33.177 M.

O peso crescente previsto para estas despesas na execução orçamental, aliado às baixas margens de crescimento das receitas públicas, coloca desafios ao desenvolvimento de um quadro orçamental realista que apoie as reformas necessárias e promova a credibilidade do ajustamento orçamental.

17 — Juízo sobre a Conta

Apesar de se terem verificado algumas melhorias, atentas as observações feitas, as conclusões extraídas e as recomendações formuladas, o Tribunal de Contas emite, de acordo com a sua lei de Organização e Processo e no âmbito estrito deste Parecer, o seguinte juízo sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, de 2012:

A) Conta Geral do Estado — Administração Central (SI e SFA)

Legalidade

Juízo globalmente favorável sobre a legalidade da execução orçamental, mas com ênfase quanto à observância dos princípios da anualidade, da unidade e universalidade, da não compensação, da não consignação, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de tesouraria. Referência também para a não aplicação integral da reforma da contabilização das receitas e do POCP.

Correção financeira

Reservas sobre a fiabilidade e integralidade dos valores inscritos na CGE nos seguintes aspetos: não foi possível confirmar o valor global da receita e da despesa; o IVA afeto à Segurança Social e o IRS afeto aos municípios são tratados à margem do orçamento quando deveriam ter expressão na previsão e execução orçamental; certas receitas fiscais (incluindo as contribuições de serviço rodoviário e do audiovisual) não foram contabilizadas como receitas do Estado pela respetiva entidade administradora mas pelas entidades beneficiárias do produto dessas receitas; a despesa fiscal está manifestamente subavaliada; a receita encontra-se subavaliada por omissões e erros; não inclui a despesa de todos os serviços da administração central (ou não inclui a despesa final); a despesa encontra-se sobrevalorizada; a informação sobre a dívida pública direta do estado não abrange a dos SFA (incluindo EPR); devido a erros de classificação e a omissões, a receita e a despesa associadas à emissão e gestão da dívida pública estão subvalorizadas nas amortizações e nos juros; a informação sobre os fluxos financeiros para as autarquias locais não é fidedigna nem completa; não contempla a totalidade dos recursos comunitários transferidos para Portugal; não reflete devidamente as receitas e despesas relativas às operações imobiliárias; não releva os fundos movimentados por serviços da administração central ou por empresas públicas fora da tesouraria do estado, cujos rendimentos devem reverter para o Estado.

B) Conta da Segurança Social

Legalidade

Formulam-se reservas: à concessão de garantias de valor superior ao limite máximo fixado na LOE para concessão de garantias por entidades públicas que não o Estado; pelo incumprimento de disposições legais com impacto nos valores registados na conta, referentes ao reconhecimento indevido, em procedimentos manuais e automáticos, de prescrição de dívida de contribuintes; e à ausência de instauração de processos executivos relativos a valores indevidamente pagos a beneficiários.

Formulam-se ênfases relativamente: à não designação, em 2012, do fiscal único para o IGFSS, ISS, IGFCSS e II; à ausência de diplomas que regulem a tesouraria única da segurança social; à ausência de normas sobre estruturação do OSS por classificação orgânica e que simplifiquem e dotem de maior transparência o processo orçamental e respetiva execução e dirimam as discrepâncias no quadro do financiamento; ao cálculo indevido do valor de pensões e à atribuição indevida de complemento social; ao cálculo indevido de prestações de desemprego e à manutenção indevida da atribuição destas em situação de incumprimento reiterado de deveres dos beneficiários; ao deferimento de pensões e de prestações de desemprego por funcionários sem competência para o efeito; e às operações relativas ao imobilizado.

Correção financeira

A CSS apresenta deficiências que influenciam negativamente a fiabilidade e consistência da respetiva informação económica, financeira e orçamental, conduzindo à formulação das seguintes reservas:

Na contabilidade orçamental, parte significativa do valor das contribuições cobradas não se encontra imputado às diferentes classificações económicas e respetivas desagregações em função da sua origem; o valor de prestações sociais registado como pago inclui, indevidamente, prestações devolvidas à segurança social no exercício; e os saldos apurados são influenciados por movimentos ocorridos nas contas bancárias que se encontram há largos anos "por reconciliar".

Na contabilidade patrimonial, quanto aos valores relevados no Balanço e na Demonstração de Resultados relativos: ao imobilizado; às dívidas de terceiros (com especial relevância para as dívidas de contribuintes, respetivas prescrições, e dívidas de prestações sociais a repor); às disponibilidades; aos proveitos diferidos; aos resultados transitados, operacionais, extraordinários; e ao resultado líquido.

([1]) A Ministra de Estado e das Finanças, em sede de contraditório, informou que a resposta seria dada diretamente pela DGO.

([2]) Cfr. exemplos indicados no ponto 3 do Relatório n.º 4/2013 AEOAC – "Acompanhamento da execução orçamental da administração central – janeiro a março de 2013".

([3]) Cfr. ponto 12.2.2.3 deste Parecer.

([4]) A partir da CGE/2011 foi alterada a metodologia de apresentação dos valores no Mapa XXIII, passando a evidenciar, em cada subsetor, apenas o resultado da consolidação entre os organismos que o integram. Essa alteração melhorou a transparência dessa Conta, por permitir constatar divergências entre as transferências pagas e recebidas nos diferentes subsetores, enquanto anteriormente esses dados eram previamente harmonizados. Os valores resultantes da consolidação entre os serviços integrados e os SFA passaram a ser reconhecidos apenas na coluna da administração central e os da consolidação entre este setor e a segurança social na coluna da conta consolidada.

([5]) Apesar de a DGO incluir nas instruções complementares de execução orçamental orientações sobre a especificação das rubricas de despesa de juros, transferências correntes, de capital e de subsídios para organismos da Administração Central, incluindo as EPR.

([6]) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

([7]) O Decreto-Lei n.º 29-A/2012, de 1 de março (decreto de execução orçamental), introduziu esta designação também no classificador da receita, produzindo efeitos a 01/01/2012.

([8]) Verifica-se relativamente à aquisição de bens de capital (que é desagregada por subsetor institucional apenas na receita, no capítulo venda de bens de investimento). Neste caso, para proceder à consolidação, terá de se recorrer a aproximações com base no valor conhecido.

([9]) Em 2010, foi instituída, na despesa, a utilização de códigos para identificar o organismo para o qual se transferem as verbas, seguida, em 2011, no subsetor dos SFA, da obrigatoriedade dessa discriminação também em receita (identificação do organismo que transferiu as verbas).

([10]) Neste montante destacam-se as verbas pagas por conta do Capítulo 60 – Despesas extraordinárias (€ 571 M), maioritariamente destinadas a EPR, que a DGTF identifica nominalmente mas para as quais não utiliza a especificação adequada do código de alínea e subalínea.

([11]) Cfr. Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – janeiro a março de 2013.

([12]) Anteriores Ministros de Estado e das Finanças e da Solidariedade e da Segurança Social e atual Ministra de Estado e das Finanças.

([13]) 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 prejudicadas quando alterações legislativas modificaram o respetivo enquadramento legal.

([14]) Recomendação 3 – PCGE/2011.

([15]) Recomendação 6 – PCGE/2011.

([16]) Através do relatório apresentado pelo grupo de trabalho criado para proceder à reavaliação dos benefícios fiscais, por despacho de 1 de maio de 2005 do Ministro de Estado e das Finanças.

([17]) Recomendação 39 – PCGE/2011.

([18]) Recomendação 43 – PCGE/2011.

([19]) Recomendação 44 – PCGE/2011.

([20]) Recomendações 45 e 46 – PCGE/2011.

([21]) Quanto à autonomia patrimonial, artigo 9.º da Lei n.º 8/90, artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho e artigo 4.º, n.º 1 da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril. Esta autonomia é também consagrada pelas leis orgânicas dos institutos públicos que integram a segurança social.

([22]) Até porque se confrontam preceitos de leis de valor reforçado, como sejam a Lei-Quadro dos Institutos Públicos e a LEO.

([23]) Na conta Produto de Empréstimos 2011.

([24]) Retoma a recomendação formulada no Relatório n.º 28/2013.

([25]) Estradas de Portugal (€ 881 M), REFER (€ 800 M), PARVALOREM (€ 747 M), Metropolitano de Lisboa (€ 649 M), Metro do Porto (€ 309 M), PARUPS (€ 286 M), Parque Escolar (€ 90 M), Vianapolis (€ 20 M).

([26]) Trata-se do estudo mais recente sobre as projeções demográficas e o seu impacto nas contas públicas. Daí que volte a ser utilizado neste Parecer sobre a CGE.

([27]) Comissão Europeia - Relatório referente à sétima avaliação do PAEF, junho de 2013.

([28]) Os valores de pagamentos por entidade/subsetor correspondem aos valores não consolidados (dados disponíveis), pelo que o valor total não consolidado será superior em cerca de € 80 M face ao valor total consolidado.

([29]) Relatório n.º 5/2013 - Análise da conta das Administrações Públicas no 1.º trimestre de 2013, CFP, julho de 2013.

([30]) Banco de Portugal - Suplemento Estatístico de setembro de 2013. O valor apresentado inclui empréstimos (internos e externos), títulos de dívida e créditos comerciais. O Tribunal de Contas não conseguiu validar a parcela correspondente a empréstimos e títulos de dívida (cfr. ponto 4.1.1.).

([31]) Administração Central: € 24.502 M e Administração Regional e Local: € 723 M.

([32]) Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) - Boletim Trimestral PPP - 4.º Trimestre de 2012.

([33]) Estes valores poderão ser alterados em resultado das renegociações de contratos em curso.

([34]) Cfr. Relatório n.º 18/2013 – 2.ª Secção - Encargos do Estado com PPP na Saúde, aprovado pelo Tribunal de Contas em 11 de julho de 2013 e disponível em www.tcontas.pt.

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, 11 de dezembro de 2013. — *Guilherme d'Oliveira Martins,* presidente — *José Luís Pinto Almeida,* relator e coordenador — *José de Castro de Mira Mendes,* relator — *António Manuel Fonseca da Silva,* relator — *José António Mouraz Lopes — Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes — Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha — João Manuel Macedo Ferreira Dias — António José Avérous Mira Crespo — António Augusto Pinto dos Santos Carvalho — Alberto Fernandes Brás — Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira — João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo — José Manuel Monteiro da Silva.*

Fui presente, *António Cluny.*

ANEXOS

ANEXO I

Entidades a quem o anteprojecto foi enviado, matéria correspondente e apresentação de alegações

Matéria	Entidade	Resposta		Observações	
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários
1. Enquadramento Macroeconómico	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
2. Alterações orçamentais	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
3.2. Receita	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Autoridade Tributária e Aduaneira	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças		X		
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP	X			X
3.3. Despesa	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
Caixa 1 "Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e Planos Sectoriais na administração central"	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
3.4.Consolidação (Administração Central)	Ministra de Estado e das Finanças	X			X
	Direção-Geral do Orçamento	X			X
4.1.1 e 4.1.3. Dívida Pública	Ministra de Estado e das Finanças		X		
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP	X		X	
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X			X
	Universidade dos Açores		X		
	Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento		X		
	Manutenção Militar		X		
	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana		X		
	Cofre de Previdência da Polícia de Segurança Pública		X		
	Caixa Geral de Aposentações		X		
4.1.2. Garantias do Estado	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	Companhia de Seguros de Crédito	X		X	
Caixa 2 "Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal"	Ministra de Estado e das Finanças		X		
	Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro		X		

Matéria	Entidade	Resposta		Observações	
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários
4.2. Dívida não financeira	Ministra de Estado e das Finanças		X		
	Ministra da Agricultura e do Mar	X		X	
	Ministro da Saúde	X		X	
	Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e Energia		X		
	Ministro da Economia		X		
	Ministro da Educação e Ciência		X		
	Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social	X		X	
5. Fluxos financeiros com a UE	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP	X			X
	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	X		X	
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	X		X	
	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional	X		X	
6. Fluxos financeiros entre o OE e o SPE	Ministra de Estado e das Finanças		X		
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
7. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais	Ministra de Estado e das Finanças		X		
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
8.1. Benefícios fiscais	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X			X
	Autoridade Tributária e Aduaneira	X		X	
8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis	Ministra de Estado e das Finanças	X			X
	Direção-Geral do Orçamento	X			X
9.1. Património financeiro	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	Parvalorem e Parups	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação	X		X	
	Rede Ferroviária Nacional	X		X	
	ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa	X			X
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP	X			X
	Instituto Politécnico de Beja		X		
	Instituto do Cinema e do Audiovisual		X		
	Universidade do Porto		X		
	Fundo Português de Carbono		X		
Caixa 3 – A Intervenção do Estado no BPN – Reflexos em 2012	Ministra de Estado e das Finanças		X		
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	Parvalorem e Parups		X		
9.2. Património imobiliário	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	

Matéria	Entidade	Resposta		Observações	
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários
10. Operações de tesouraria	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças		X		
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP	X			X
	Tribunal Constitucional		X		
	Autoridade Nacional de Comunicações	X		X	
	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários	X		X	
	Instituto de Gestão Financeira e de Equipamentos da Justiça	X		X	
	Metropolitano de Lisboa		X		
	Rádio e Televisão de Portugal	X		X	
	Administração do Porto de Sines		X		
	Águas de Portugal, SGPS	X		X	
	Hospital Distrital de Santarém	X		X	
Conta da Segurança Social 11. Enquadramento 12. Orçamento e conta 13. Análise complementares	Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social		X		
	Ministra de Estado e das Finanças		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 de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores	X		X	
	Instituto da Segurança Social da Madeira	X			X
	Instituto para o Desenvolvimento Social dos Açores		X		
	Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional		X		
	Instituto de Emprego e Formação Profissional	X		X	
	Inspeção-Geral do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social	X		X	
	Autoridade para as Condições do Trabalho	X		X	
	Instituto Nacional para a Reabilitação	X		X	
	Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho		X		
	Agrupamento de Escolas D. Afonso Henriques		X		
	Fundação Aga Khan Portugal – Centro Ismaili		X		
	Santa Casa da Misericórdia de Arganil	X		X	
	Associação para o Desenvolvimento Social e Cultural do Vale do Cobral Santa Casa da Misericórdia de Carrazeda de Ansiães		X X		
	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	X		X	
	Direção-Geral do Ensino Superior	X		X	
	Comissão da Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro	X		X	
	Agrupamento de Escolas de Paredes		X		
	Escola Secundária de Inês de Castro		X		
	Agrupamento de Escolas de Souselo		X		
	Escola Secundária Camilo Castelo Branco de Vila Nova de Famalicão		X		
Caixa 4 – Caixa Geral de Aposentações	Ministra de Estado e das Finanças		X		
	Direção- Geral do Orçamento	X		X	
	Caixa Geral de Aposentações		X		
14. Consolidação das Contas (Estado e Segurança Social)	Ministra de Estado e 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

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

18.NOV13 01289

Excelentíssimo
Senhor Auditor Coordenador
Dr. Antonio de Sousa e Menezes

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

Assunto: Parecer sobre a CGE/2012. Anteprojeto do ponto 1. Enquadramento Macroeconómico.

Em resposta ao solicitado nos termos da mensagem remetida por correio electrónico em 6 do corrente (N/ Ent.ª 6812, da mesma data) e ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, transmite-se a pronúncia da Senhora Ministra de Estado e das Finanças relativamente ao anteprojeto de ponto 1 "*Enquadramento Macroeconómico*" do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, o que se faz nos seguintes termos:

1. Enquadramento macroeconómico

"Recomendação 1

Relativamente ao cenário macroeconómico, os documentos de programação orçamental devem explicitar de forma objetiva e completa os pressupostos de base, as hipóteses e a estimação quantificada dos efeitos das medidas incorporadas no orçamento."

"Recomendação 2

O planeamento e a elaboração do OE devem basear-se em previsões realistas de natureza."

Em resposta a ambas as recomendações no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2012, apresentamos as seguintes considerações:

a) O exercício de previsão macroeconómica de médio prazo do Ministério das Finanças tem subjacente um modelo macroeconométrico para as principais variáveis macroeconómicas e orçamentais. Este modelo baseia-se em identidades contabilísticas e equações comportamentais estimadas econometricamente com base em observações passadas. Os principais "inputs" do modelo correspondem a um conjunto de hipóteses externas facultadas pelas instituições internacionais, bem como as medidas de natureza orçamental especificadas para o horizonte de previsão do modelo;

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

rsp

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

b) Quer as **hipóteses externas** quer a **quantificação das medidas** incluídas no Orçamento **são apresentadas explicitamente no Relatório** que acompanha a Proposta de Orçamento do Estado;

c) A **incerteza atual**, vivida em particular desde o início da crise financeira e económica internacional, **aumentou o grau de dificuldade do exercício de previsão económica, uma realidade transversal a todas as instituições nacionais e internacionais** que efetuam previsões económicas.

No caso concreto das previsões macroeconómicas inscritas no OE2012, quando foram elaboradas, em setembro/outubro de 2011, o contexto e perspetivas internacionais, em particular a nível europeu, eram significativamente mais otimistas do que efetivamente se veio a verificar durante 2012. Comparando as hipóteses externas disponíveis em outubro de 2011 com os valores *ex-post*, pode verificar-se que, em particular, a procura externa foi fortemente revista em baixa, naturalmente com consequências a nível das exportações portuguesas.

Quadro 1

Hipóteses externas	OE/2012 out-2011			OE/2013 out-2012			OE/2014 out-2013		
	2011(E)	2012(P)	2013	2011	2012(E)	2013 (P)	2011	2012	2013 (P)
Crescimento da procura externa relevante (%) (a)	5,4	4,8	:	3,6	-0,2	2,8	3,6	-0,2	-0,6
Preço do petróleo Brent (USD/bbl)	111,7	108,6	:	111,0	102,4	96,9	111,0	111,6	107,8
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) (b)	1,3	1,0	:	1,4	0,6	0,4	1,4	0,6	0,2
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	1,40	1,39	:	1,39	1,26	1,26	1,39	1,28	1,33

Fontes: Ministério das Finanças e instituições internacionais.

Notas: (E) - estimado; (P) - Previsto

(a) Procura externa relevante: cálculo efetuado pelo Ministério das Finanças com base nas previsões do crescimento real das importações dos principais parceiros comerciais ponderadas pelo peso que esses países representam nas exportações portuguesas.

(b) euribor a 3 meses

A nível interno, 2012 foi marcado pela tomada simultânea de um número considerável de medidas cujos efeitos conjugados aumentam o grau de dificuldade do exercício de previsão. Com efeito, num contexto de mudança estrutural na economia portuguesa, as relações macroeconométricas observadas no passado são também afetadas. Por outro lado, o aumento do horário de trabalho no setor privado previsto na proposta do OE2012 não foi aprovado. A ausência desta medida teve impacto direto no volume de emprego através do número total de horas trabalhadas e na produção.

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

FSP

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Ainda assim, o erro de previsão de evolução do PIB real cifrou-se em -0,4 p.p. (-2,8% no OE2012 e -3,2% observado). De entre as componentes do PIB, aquela que mais se distanciou da previsão inicial foi o investimento, especialmente devido ao pior desempenho do setor da construção (em vez de uma redução prevista de 11,5%, situou-se em 18,1%). É também de realçar que, devido à necessidade de desalavancagem do sistema bancário português, 2012 foi o ano em que se intensificou a redução na concessão de empréstimos bancários e em que os custos de financiamento (taxas de juro) atingiram níveis elevados. Estes fatores contribuíram para uma maior contração do investimento, não somente no setor da construção mas também no dos bens de equipamento. O ajustamento do setor privado refletiu-se também numa maior contração do consumo privado.

Quadro 2

Portugal	Ministério das Finanças OE/2012 out-2011			Ministério das Finanças OE/2013 out-2012			Ministério das Finanças OE/2014 out-2013		
	2011(E)	2012(P)	2013	2011	2012(E)	2013 (P)	2011	2012	2013 (P)
PIB e Componentes da Despesa *(em termos reais)*									
PIB	-1,9	-2,8	:	-1,7	-3,0	-1,0	-1,3	-3,2	-1,8
Consumo Privado	-3,5	-4,8	:	-4,0	-5,9	-2,2	-3,3	-5,4	-2,5
Consumo Público	-5,2	-6,2	:	-3,8	-3,3	-3,5	-5,0	-4,7	-4,0
Investimento (FBCF)	-10,6	-9,5	:	-11,3	-14,1	-4,2	-10,5	-14,3	-8,5
Exportações de Bens e Serviços	6,7	4,8	:	7,5	4,3	3,6	6,9	3,2	5,8
Importações de Bens e Serviços	-4,5	-4,3	:	-5,3	-6,6	-1,4	-5,3	-6,6	0,8
Evolução dos Preços									
IPC	3,5	3,1	:	3,7	2,8	0,9	3,7	2,8	0,6
Evolução do Mercado de Trabalho									
Taxa de Desemprego (%)	12,5	13,4	:	12,7	15,5	16,4	12,7	15,7	17,4
Saldos das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)									
Capacidade/Necessidade de financiamento face ao exterior	-6,7	-2,5	:	-5,1	-1,1	1,0	-5,6	0,2	2,3
Saldo da Balança Corrente	-7,9	-3,9	:	-6,6	-2,6	-0,6	-7,2	-1,9	0,5
Saldo de capital	1,2	1,4	:	1,4	1,5	1,6	1,6	2,1	1,8
Saldo Orçamental das Administrações Públicas	-5,9	-4,5	:	-4,4	-5,0	-4,5	-4,3	-6,4	-5,9

Fontes: Ministério das Finanças e INE.
Notas: (E) - estimado; (P) - Previsto

Assim, a queda do PIB em 2012 poderia ter sido menos acentuada caso se tivessem verificado os pressupostos das instituições internacionais sobre a procura externa relevante (que beneficiaria não só as exportações mas igualmente o investimento empresarial), bem como o aumento do número de horas trabalhadas no setor privado. Esta medida deveria ter um duplo efeito no emprego: por um lado, a descida do custo relativo teria um impacto positivo sobre a oferta de emprego que se esperava ser dominante e que teria um papel fundamental na competitividade da economia via setor transacionável; por outro lado, poderia assistir-se a uma redução temporária da procura de trabalho por parte das empresas.

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

O ajustamento mais rápido do consumo privado, investimento e importações, resultou num impacto negativo na receita fiscal, enquanto o ajustamento no mercado de trabalho resultou num aumento do desemprego que determinou menos receita em contribuições sociais e mais despesa social.

Estes efeitos foram inclusivamente determinantes para a renegociação dos limites orçamentais, em setembro de 2012, no âmbito do Programa de Ajustamento Económico.

Por seu turno, o ajustamento externo efetuou-se a um ritmo superior ao inicialmente esperado e de modo constante e permanente, o que permitiu alcançar uma capacidade de financiamento da economia logo em 2012.

Note-se que os desvios desfavoráveis nas previsões do PIB para 2012 foram comuns às previsões da Comissão Europeia (CE) para a maioria dos países da área do euro.

Comparando os valores *ex-ante* relativos às previsões da CE e *ex-post* para 2012, o diferencial entre a previsão do PIB para Portugal e o registado foi de -0,2 p.p., valor que ficou bastante abaixo do diferencial para a média da área do euro (-1,2 p.p.) e dos restantes países europeus. Nesse ano, a área do euro entrou em recessão, tendo o PIB diminuído 0,7% em termos reais, sendo, em parte, o resultado da incerteza sobre o desenvolvimento da crise da dívida soberana, em particular, o efeito de contágio da Grécia aos restantes países do sul da Europa mais vulneráveis, bem como o efeito da implementação de medidas restritivas no domínio orçamental num conjunto muito alargado de países.

Deste modo, enquanto, em novembro de 2011, a CE previa um aumento do PIB para a Espanha e a Itália para 2012 em 0,7% e 0,1%, respetivamente, ambos registaram uma diminuição significativa, mercados que tiveram uma forte influência **num crescimento menos robusto das exportações portuguesas.**

Assim, importa salientar que os desvios nas previsões macroeconómicas não se limitam ao Ministério das Finanças. A generalidade das instituições, designadamente a Comissão Europeia, também falharam as suas previsões, e não só para Portugal, como também para a maioria dos países da União Europeia que vieram a apresentar resultados menos favoráveis do que o previsto.

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Quadro 3 – PIB a preços constantes dos Países da União Europeia

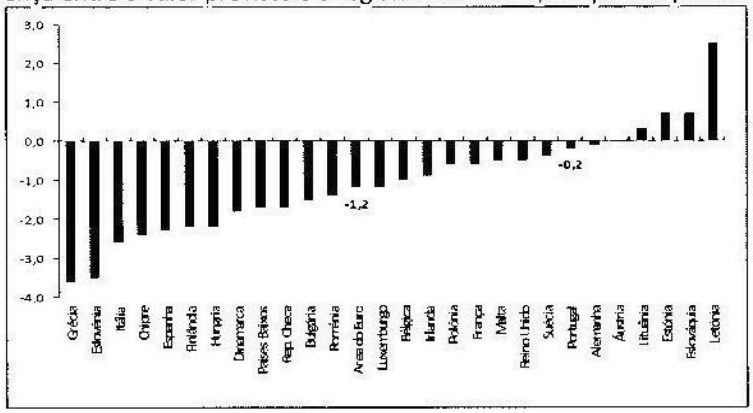
(variação homóloga, em %)

	CE - Nov 2011		CE - Nov 2013		Diferenças (em p.p.)	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Alemanha	0,8	1,5	0,7	0,5	-0,1	-1,0
França	0,6	1,4	0,0	0,2	-0,6	-1,2
Itália	0,1	0,7	-2,5	-1,8	-2,6	-2,5
Espanha	0,7	1,4	-1,6	-1,3	-2,3	-2,7
Portugal	**-3,0**	**1,1**	**-3,2**	**-1,8**	**-0,2**	**-2,9**
Bélgica	0,9	1,5	-0,1	0,1	-1,0	-1,4
Irlanda	1,1	2,3	0,2	0,3	-0,9	-2,0
Grécia	-2,8	0,7	-6,4	-4,0	-3,6	-4,7
Chipre	0,0	1,8	-2,4	-8,7	-2,4	-10,5
Luxemburgo	1,0	2,3	-0,2	1,9	-1,2	-0,4
Países Baixos	0,5	1,3	-1,2	-1,0	-1,7	-2,3
Áustria	0,9	1,9	0,9	0,4	0,0	-1,5
Eslovénia	1,0	1,5	-2,5	-2,7	-3,5	-4,2
Finlândia	1,4	1,7	-0,8	-0,6	-2,2	-2,3
Eslováquia	1,1	2,9	1,8	0,9	0,7	-2,0
Rep. Checa	0,7	1,7	-1,0	-1,0	-1,7	-2,7
Dinamarca	1,4	1,7	-0,4	0,3	-1,8	-1,4
Polónia	2,5	2,8	1,9	1,3	-0,6	-1,5
Suécia	1,4	2,1	1,0	1,1	-0,4	-1,0
Reino Unido	0,6	1,5	0,1	1,3	-0,5	-0,2
Por memória						
AE-17	0,5	1,3	-0,7	-0,4	-1,2	-1,7
UE-27	0,6	1,5	-0,4	0,0	-1,0	-1,5

Fonte: *EC, Economic Forecast*, novembro de 2011 e de 2013.

Gráfico 1 – PIB a preços constantes

(Diferença entre o valor previsto e o registado em 2012, em pontos percentuais)



Nota: AE-17: Em nov/11 e AE-18 em nov/13.

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 **FAX** + 351 21 881 68 62 **EMAIL** gab.mf@mf.gov.pt **www.portugal.gov.pt**

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Também se pode realçar os desvios de previsão da CE para a taxa de desemprego:

Quadro 4 – Taxa de Desemprego dos Países da União Europeia

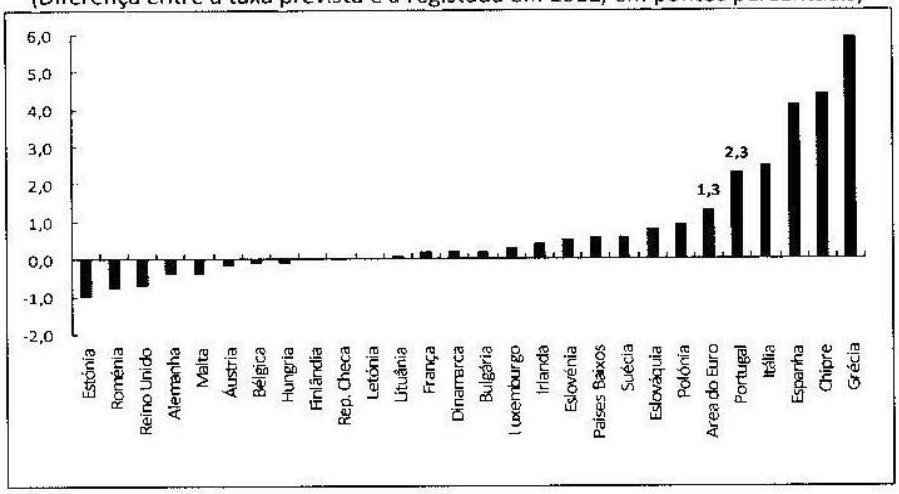
(em percentagem da população ativa)

	CE - Nov 2011		CE - Nov 2013		Diferenças (em p.p.)	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Alemanha	5,9	5,8	5,5	5,4	-0,4	-0,4
França	10,0	10,1	10,2	11,0	0,2	0,9
Itália	8,2	8,2	10,7	12,2	2,5	4,0
Espanha	20,9	20,3	25,0	26,6	4,1	6,3
Portugal	**13,6**	**13,7**	**15,9**	**17,4**	**2,3**	**3,7**
Bélgica	7,7	7,9	7,6	8,6	-0,1	0,7
Irlanda	14,3	13,6	14,7	13,3	0,4	-0,3
Grécia	18,4	18,4	24,3	27,0	5,9	8,6
Chipre	7,5	7,1	11,9	16,7	4,4	9,6
Luxemburgo	4,8	4,7	5,1	5,7	0,3	1,0
Países Baixos	4,7	4,8	5,3	7,0	0,6	2,2
Áustria	4,5	4,2	4,3	5,1	-0,2	0,9
Eslovénia	8,4	8,2	8,9	11,1	0,5	2,9
Finlândia	7,7	7,4	7,7	8,2	0,0	0,8
Eslováquia	13,2	12,3	14,0	13,9	0,8	1,6
Rep. Checa	7,0	6,7	7,0	7,1	0,0	0,4
Dinamarca	7,3	7,1	7,5	7,3	0,2	0,2
Polónia	9,2	8,6	10,1	10,7	0,9	2,1
Suécia	7,4	7,3	8,0	8,1	0,6	0,8
Reino Unido	8,6	8,5	7,9	7,7	-0,7	-0,8
Por memória						
AE-17	10,1	10,0	11,4	12,2	1,3	2,2
UE-27	9,8	9,6	10,5	11,1	0,7	1,5

Fonte: *EC, Economic Forecast*, novembro de 2011 e de 2013.

Gráfico 2 – Taxa de Desemprego

(Diferença entre a taxa prevista e a registada em 2012, em pontos percentuais)



Nota: AE-17: Em nov/11 e AE-18 em nov/13.

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

"Recomendação 3

Deve a CGE apresentar quantificadamente os impactos das medidas de consolidação orçamental."

A aferição *ex-post* das medidas de consolidação orçamental é um elemento muito importante da análise orçamental. Os esforços que têm sido desenvolvidos nesse sentido mostram, no entanto, a dificuldade de isolar os efeitos das medidas de outros efeitos, nomeadamente dos relativos ao cenário macroeconómico. Continuar-se-á deste modo a trabalhar no sentido de definir e executar uma metodologia que permita avaliar os efeitos das medidas de consolidação orçamental, *a posteriori*, devendo esta informação ser divulgada na Conta Geral do Estado assim que se consiga um patamar mínimo de qualidade.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

Cristina Sofia Dias

c/c GPEARI. SEO.

DGTC 19 11'13 20985

7

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX +351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

2. Orçamento do Estado

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

19.NOV13 01294

Excelentíssimo
Senhor Auditor Coordenador
Dr. Antonio de Sousa e Menezes

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

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA
E-mail	06.11.2013	ENT.: 6812/2013 Proc. Nº: 02.01

Assunto: Parecer sobre a CGE/2012. Anteprojeto dos pontos: 2.OE; 3.3. Despesa; 8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis.

Em resposta ao solicitado nos termos da mensagem remetida por correio electrónico em 6 do corrente, e ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, encarrega-me a Senhora Ministra de Estado e das Finanças de formalizar o envio da pronúncia relativamente ao anteprojeto de pontos em referência, ambos do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, o que faz nos seguintes termos:

2. Orçamento do Estado

Recomendação – PCGE/2012

"A dotação provisional deve ser utilizada apenas para os fins previstos no n.º 5 do artigo 8.º da LEO: "despesas não previsíveis e inadiáveis".

A dotação provisional é um instrumento de gestão orçamental disponível para fazer face a situações imprevisíveis. A situação económica e financeira que temos vivido nos últimos anos tem conduzido a um aumento de incerteza e, consequentemente, à necessidade de uma gestão orçamental mais exigente.

É intenção do Governo, através das ferramentas disponíveis, nomeadamente ao nível da gestão flexível ao nível do programa orçamental, garantir que a dotação provisional seja utilizada apenas para os fins específicos que estão inscritos na Lei de Enquadramento Orçamental.

3.3 Execução Orçamental – Despesa

Recomendação 3 – PCGE/2012

"A divulgação do prazo médio de pagamento deve abranger todos os organismos."

Esta proposta surge de forma algo vaga e carece, a nosso ver, de alguma precisão relativamente ao nível de agregação que deve ser aplicável e periodicidade da informação.

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

O **procedimento atual** relativamente à informação de Prazos Médios de Pagamento é o seguinte:

1. O GPEARI solicita o envio de informação trimestral à DGO, DGTF, DGAL e ACSS, abrangendo as seguintes entidades: **Administração direta e indireta do Estado, regiões autónomas, sector empresarial do Estado, autarquias, hospitais SPA e hospitais EPE**

2. Os serviços enviam a informação (ficheiros de trabalho e para publicação).

3. O GPEARI valida (passa para o passo 5) e/ou pede informação adicional.

4. Os serviços enviam nova informação e em simultâneo publicam informação nos respetivos sites (os serviços publicam os PMP relativos ao 4º trimestre do ano anterior, em 30 de abril, e os PMP relativos ao 2º trimestre do ano corrente que sejam superiores a 90 dias, em 30 de setembro, à exceção da DGO que publica trimestralmente)

5. O GPEARI valida ficheiros publicados nos sites e, se estiver correto, envia ao GMEF os ficheiros para publicação no site do MF na data de 30 de abril e a 30 de setembro. Se estiver incorreto, GPEARI pede novas correções aos serviços (volta ao passo 3).

Site de divulgação:

http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-das-financas/documentos-oficiais/20130930-prazos-pagamento-instituicoes-publicas.aspx

6. O GPEARI compila toda a informação e faz breve análise no Relatório de monitorização trimestral, onde calcula o PMP global das entidades públicas.

7. O GPEARI envia Relatório para o GMEF (não é publicado).

8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis

Nada a observar.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

Cristina Sofia Dias

c/c GPEARI. SEO. SET. SEF. SEAF. SEAP.

DGTC 21 11'13 21174

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

DGOrçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Exmo. Senhor
Dr. António Sousa e Menezes
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-45 LISBOA

V/Ref. :Email TC
Data V/Ref. : 6 Nov. 13

N.º Proc : P 12042/2013
Data Emissor : 2 Dez. 13

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2012: Anteprojeto dos pontos: 2. Orçamento do Estado; 3.3 Despesa;8.2 Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis

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:

Ponto 2. Orçamento do Estado

Ponto 17. Conclusões e projeto de recomendações (pág.6): " A dotação provisional deve ser utilizada apenas para os fins previstos no nº 5 do artigo 8.º da LEO: despesas não previsíveis e inadiáveis".

- Entende-se que, no decurso da execução orçamental, poderá haver recurso à dotação provisional em situações consideradas imprescindíveis e inadiáveis, após demonstrada a impossibilidade do recurso à gestão flexível.

- O montante total de reforços que foram autorizados como utilização da dotação provisional foi de 305,4 M€ e não 528 M€, correspondendo a diferença (222,6M€) a uma utilização temporária da dotação provisional no início de 2012, para financiar os encargos do OSS com o pagamento de pensões do regime substitutivo dos bancários (DL 127/2011), conforme referência nº 27 constante na página 99 do relatório da CGE 2012. O 1.º OE Retificativo de 2012 procedeu à correção dessa situação repondo os 222,6 M€ na dotação provisional que haviam sido adiantados para esse efeito.

- Sobre o total de reforços, no valor de 305,4 M€, afigura-se que inclui situações que não configuram tratar-se de "suborçamentações", atentas as caraterísticas dos reforços descritos no relatório da CGE 2012, páginas 99 e 100.

Ponto 3. A Execução Orçamental (Administração Central)

Ponto 3.3 Despesa

Ponto 3.3.5.1 Universalidade da despesa (pág.16 § 1) | Recomendação nº 1

- Relativamente à questão dos ***Fundos***, cabe-nos informar o seguinte:

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
☎ 21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

- Renda Vitalícia - o IGCP presta, anualmente, informação sobre as receitas e despesas deste fundo, através da respetiva conta de gerência;

- Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS - tem como objeto o apoio ao sistema de pagamentos aos fornecedores das instituições e serviços do SNS, tendo sido criado em 2006 no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública (DL nº. 185/2006 e Portaria nº 1369-A/2008). O fundo tem património próprio e é gerido pela Direção Geral do Tesouro e Finanças, não tendo expressão orçamental;

- Promoção dos Direitos dos Consumidores – a gestão está a cargo da Direção Geral do Consumidor na vertente técnica e da Direção Geral de Tesouro e Finanças na vertente financeira;

- Fundos de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo e de Garantia de Depósitos no OE e na CGE - mantêm-se a informação disponibilizada pela DGO em pareceres anteriores no sentido de que:

a)- o critério seguido para a não inclusão daqueles fundos no OE foi o regime do Banco de Portugal, entidade responsável pela gestão dos mesmos;

b)- encontram-se em estudo duas soluções para esta situação:

i)-alteração legislativa ao atual estatuto destes Fundos definindo-se claramente que estes não integram o OE ou

ii) - a manter-se o atual Estatuto daqueles Fundos, afigura-se que deve ser contactado o Banco de Portugal de forma a ser promovida a elaboração dos correspondentes projetos de orçamento a integrar o OE.

- Quanto ao fato da CGE incluir ***valores provisórios da execução*** orçamental do Instituto Português do Desporto e da Juventude, tal resulta dos organismos não procederem ao registo da sua conta de gerência nos sistemas informáticos até ao final do prazo legalmente definido e a tempo de ser incluída na CGE no prazo que legalmente está definido para a sua apresentação. Assim, e por forma a melhorar a transparência da CGE tem-se considerado, pontualmente, a execução provisória, caso contrário, na CGE não constariam quaisquer elementos da execução orçamental.

- De referir ainda que o recurso à prorrogação de prazo para entrega da conta de gerência junto do Tribunal de Contas é muitas vezes utilizado como justificação para os dados serem provisórios. Neste contexto, a fim de se minorarem as disparidades seria benéfico para o processo que houvesse uma sintonia de prazos entre os intervenientes no mesmo (Ministério das Finanças e Tribunal de Contas).

Ponto 3.3.5.2 Contas a pagar; valor da despesa na ótica do acréscimo (pág.16 § 2)

As correções efetuadas aos saldos finais de contas a pagar utilizados na elaboração dos quadros 219 e 220, resultam, neste caso em particular, do reporte referente ao período "13 - conta de gerência" finalizado por 175 entidades.

O procedimento adotado foi substituir o "stock final de contas a pagar" reportado em Janeiro, referente ao final do ano de 2012, pelo "stock final de contas a pagar" reportado no período 13, apenas para as 43 entidades que registaram alterações relativamente ao que haviam reportado anteriormente.

Ponto 3.3.5.3 Prazo médio de Pagamento e Pagamentos em Atraso (pág.19 § 2)

As correções aos dados utilizados para o cálculo dos PMP referidas neste ponto, não incluem correções ao reporte efetuado pelas entidades, no que se refere aos pagamentos em atraso (há mais de 90 dias).

Desta forma, o valor que consta na CGE (quadro 65) é o valor reportado no SIGO, para as entidades da administração central, excluindo EPR e o sector SPA da saúde, **58M€**, para o subsetor da saúde **23 M€**, valor fornecido pela **ACSS**, e para as entidades públicas reclassificadas **29M€**, totalizando 110M€ e não 96,9M, como referido.

Ponto 3.3.5.5 Especificação da despesa (pág.23 § 4)

A revisão da definição das medidas (e respetiva tabela) no âmbito da orçamentação por programas, em articulação com os seus objetivos e indicadores de medida é um trabalho que constitui uma preocupação premente, mas que não foi ainda possível materializar.
A atual tabela de medidas assemelha-se à classificação funcional e, embora se concorde que, numa primeira análise, esta situação pode gerar alguma duplicação e eventuais incoerências, deve ter-se em conta e destacar-se o facto de que nenhuma norma obriga as entidades a utilizar a medida exata e rigorosamente correspondente à respetiva classificação funcional, pelo que se afigura que pode não ser gerador de erro. Nas situações identificadas no quadro 10, na maioria dos casos, a leitura da classificação funcional e da medida podem até ler-se como complementares.

Ponto 3.3.5.6.2 Alterações de critérios contabilísticos

- **pág. 26 § 1 – Quadro 12**

Os tipos de despesa "Contribuição dos serviços integrados para a CGA" e "Contribuição da entidade patronal para a ADSE" são situações novas, pelo que entende-se que não configuram alterações de formas de contabilização.

- **pág. 26 § 2 – Quadro 12**

Estando em causa a aplicação por parte das entidades e do Ministério das Finanças de procedimentos que decorrem diretamente da Lei, como é o caso exposto, em que existe uma norma específica e ainda o caso da norma da LEO sobre o universo relevante para o OE, entende-se que a alteração da forma de contabilização não resulta simplesmente de uma opção técnica do contabilista ou da entidade que prepara ou supervisiona o orçamento, pelo que entende-se que não se trata de "opções de contabilização" como refere esse digníssimo o Tribunal.

- **pág. 27 § 1**

A participação variável dos municípios no IRS passa a ser reconhecida como receita do Estado e entregue por despesa do Estado, no OE 2014. Refira-se que, apesar de não relevada como receita e despesa do Estado, a citada participação variável no IRS constituiu receita da Administração Local, incluída nos agregados de receita deste subsetor, designadamente, nos quadros relativos às contas das administrações públicas e, por outro lado, a Lei do OE inclui uma norma específica sobre a matéria indicando claramente onde os montantes em causa estão relevados e o mapa da lei que os evidencia (art.º 5.º da lei do OE-2012 e mapa da lei XIX).

Ponto 17. Conclusões e projeto de recomendações (pág.29)

- **Recomendações 4 e 5 – PCGE 2012**

Reitera-se o entendimento da DGO referido em anteriores pareceres da CGE: "o enquadramento legal orçamental prevê a possibilidade de transição de saldos de algumas dotações orçamentais".

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
☎ 21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

Esta transição de saldos tem problemas técnico-orçamentais que têm sido ultrapassados, através do levantamento, no final do ano, e posterior entrega, no início do ano seguinte, no caso dos serviços integrados e transição na posse dos serviços e fundos autónomos (SFA) em orçamento privativo, desses saldos, de forma a viabilizar a abertura de um crédito especial/aplicação de saldos que permita a efetivação em despesa e do seu financiamento.

Reconhecendo que, no ano em que este levantamento é efetuado, se verifica uma sobreavaliação da despesa do Estado, no atual enquadramento não se descortina outra solução técnica que possa ser equacionada para permitir a efetiva transição de saldos, dando continuidade à execução de despesas que evidenciam um carácter plurianual.

Relativamente aos SFA, refira-se que, embora o levantamento da parte destes das verbas do OE constitua despesa efetiva do Estado, este fluxo é objeto de anulação em operações de consolidação não afetando o défice das Administrações Públicas. Este só é influenciado na exata medida em que aquelas verbas são aplicadas em despesa no ano seguinte pelos SFA. Acresce que as verbas de receitas gerais não aplicadas constituem receita do Estado nos termos do Decreto-Lei de Execução Orçamental.

- **Recomendação 6 – PCGE 2012**

Reitera-se o entendimento da DGO referido em anteriores pareceres CGE: nos termos das disposições contidas nas sucessivas leis orçamentais tem sido autorizada a aplicação em despesa dos saldos do Capítulo 60, desde que a obrigação seja constituída até 31 de dezembro do ano orçamental em causa e que, nesta data, seja conhecida ou estimável a quantia necessária para o seu cumprimento, sendo esta depositada em conta especial destinada ao pagamento daquelas despesas. Neste contexto, tem-se mantido a salvaguarda do princípio da anualidade, na medida em que as transferências no final do ano para a conta OET "Saldos do Capítulo 60º do OE" têm sido criteriosas, só justificadas por motivos excecionais.

Com os melhores cumprimentos.

A Diretora-Geral

Manuela Proença

/PQ

DGTC 3 12'13 21970

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

3. A execução orçamental (CGE)

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

25.NOV13 01314

Excelentíssimo Senhor
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas
Senhor Doutor Luís Filipe Simões

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

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA
E-mail	08-11-2013	ENT. 7162 Proc. Nº: 02.01

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 - Contraditório ao Anteprojeto do ponto 3.2.-Receita.

Exmo. Senhor

Em resposta ao solicitado nos termos da mensagem remetida por correio electrónico em 8 do corrente, e ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, transmite-se a pronúncia da Senhora Ministra de Estado e das Finanças relativamente ao anteprojeto de ponto **3.2 *"Receita"*** do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, o que se faz nos seguintes termos:

1. No Quadro 4 da página 8, no tipo de receita "*Rendimentos da propriedade*", onde se refere o valor de 212M€, respeitante a juros provenientes de capital contingente emitidos pelas instituições de crédito, deve ser considerado o valor de 218M€, conforme se encontra registado no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), no código de serviço 1018 DGTF-RECEITA C/ORIGEM EM DESPESAS EXCEPCIONAIS E OUTRAS REC.

2. Relativamente ao Quadro 9, constante da página 19, "*Receita dos Serviços e Fundos Autónomos - Empréstimos do Estado às EPR*", a DGTF confirma todos os valores com exceção do referente à Viana Polis, em que o valor a considerar na coluna execução deverá ser de 20M€.

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Com efeito, conforme referido pelo Tribunal de Contas em comentário ao referido Quadro, verifica-se um diferencial de 843.113 euros entre o valor registado em receita, pela empresa, e o montante da despesa realizada pelo Estado em "Ativos financeiros relativos a empréstimos de médio e longo prazo a EPR". Este diferencial decorre do facto de a empresa não ter considerado em receita o produto de dois empréstimos, no valor de 305.666 euros e de 537.447 euros, concedidos pelo Estado a esta empresa em 2012, em termos de curto prazo e que vieram a ser convertidos, no final do ano, em médio e longo prazo.

Mais se informa que a resposta às demais matérias abordadas neste ponto será dada diretamente a esse Tribunal pela Direção-Geral do Orçamento e pela Autoridade Tributária e Aduaneira.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

Cristina Sofia Dias

c/c: SEAO. SET. SEAF.

DGTC 26 11'13 21477

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

DGOrçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/Refª : Email TC
Data V/Refª.:08 Nov.13

N.º Proc.P12118/2013
Data Emissor: 29 Nov. 13

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012. Anteprojeto do ponto 3.2 - Receita

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:

Ponto 3.2 Receita

❖ ***último § – pág.2***

Neste momento não é possível a relevação das operações extraorçamentais dos serviços integrados (SI) que não revestem a forma de reposições não abatidas nos pagamentos nos mapas orçamentais, atendendo à necessidade de conciliação da receita inscrita no SGR/SCR com as entradas de fundos registados pela tesouraria do Estado (a cargo da IGCP). Apesar dos mapas contabilísticos gerais não conterem essa informação, a mesma consta no mapa "XXVI – Movimentos e saldos das contas na Tesouraria do Estado".

O registo integral da conta de gerência no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) do Ministério das Finanças pelos serviços e fundos autónomos (SFA) é da responsabilidade dos organismos. Entende-se que as classificações económicas respeitantes às operações extraorçamentais, previstas no classificador económico, são suficientemente abrangentes, não existindo constrangimentos operacionais que justifiquem o facto de os organismos não procederem a contabilização desses fluxos financeiros.

DGTC 2 12'13 21900

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

Ponto 3.2.1.1 Execução serviços integrados

❖ ***Quadro 2 – Receita SI- pág.3***

Afigura-se-nos a existência de uma divergência no referido Quadro, na coluna de Execução, no item de *Receitas de Capital* que apresenta um valor de 6.292M€ quando no Mapa I da CGE esse mesmo valor é de 6.607 M€, pelo que a diferença se situa em -315 M€.

Ponto 3.2.1.2 Deficiências de contabilização e controlo

❖ ***4º § – pág.9***

Quanto ao IVA Social, é de referir que a execução de 2013 e a proposta de Orçamento do Estado para 2014 já contempla a inscrição na receita e na despesa do Estado do IVA a transferir para a Segurança Social, dando assim acolhimento à recomendação do TC.

❖ ***1º § – pág.10***

Relativamente à participação dos municípios no IRS, a proposta de Orçamento do Estado para 2014 prevê também o mesmo modelo utilizado para o IVA Social, anteriormente exposto.

❖ ***3º§ – pág.10***

No que se refere aos resultados da exploração de apostas mútuas, foram enviados recentemente ofícios sobre esta matéria à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) e às diversas entidades beneficiárias, com instruções para a sua contabilização. No entanto, é de salientar que esta receita é administrada pelo Departamento de Jogos da SCML, não pela AT, pelo que esta entidade não intervém no processo de contabilização da mesma.

❖ ***2º § – pág.11***

Mantém-se o entendimento da DGO referido em pareceres anteriores, no sentido de que está em curso a identificação das entidades administradoras de receita, bem como das receitas administradas por cada uma delas. O processo é moroso, pois depende da prestação dessa informação por parte dos serviços, sendo que todos os que possuem SGR já foram contactados, não tendo ainda sido obtidas as respostas de todos os serviços.

❖ ***4º § – pág.11***

Mantém-se o entendimento da DGO referido em pareceres anteriores, no sentido de que têm sido efetuadas diligências junto da AT para a conclusão do projeto de interligação dos seus sistemas próprios ao SGR, sendo expectável que a AT, certamente, continue a dar passos que levem à plena concretização.

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

❖ ***2º § – pág.12***

Apesar do IGCP continuar a intervir na contabilização da receita do Estado, importa ter presente que esse campo de intervenção tem vindo a diminuir gradualmente, sendo de salientar que, para 2014, se prevê alargar a utilização do SGR a mais 8 serviços integrados, que já foram contactados pela DGO para formação.

❖ ***3º § – pág.12***

No âmbito da elaboração da síntese mensal de execução orçamental e para efeitos de encerramento da CGE é efetuado o controlo principal que consiste em verificar se a cobrança bruta e os pagamentos de reembolsos/restituições registados no SCR são coincidentes com os valores da tesouraria do Estado que são remetidos à DGO, pelo que, em caso de não coincidência de valores, são desenvolvidas diligências no sentido da resolução das anomalias.

Ponto 3.2.2 Receita dos serviços e fundos autónomos

❖ ***1º § – pág.13***

Mantém-se as observações da DGO referidas em relatos/pareceres anteriores, destacando-se o seguinte:

- o sistema de informação orçamental definido para os SFA decorre do regime autonomia destes organismos definidos na Lei de Bases da Contabilidade Pública. O SIGO é um sistema de reporte de execução orçamental criado para satisfazer as necessidades de recolha da DGO, uma vez que os SFA detêm sistemas próprios onde efetuam o registo de todas as operações orçamentais de forma individual, e dos quais não é possível fazer uma transposição plena dos registos.
- a emissão da Circular 1369, série A, da DGO, que difundiu instruções sobre a integração de informação POCP e POCE no RIGORE Central e, mais tarde, da Circular 1372 (POCMS), iniciou a alteração de paradigma de reporte de informação à DGO, visando a substituição gradual da metodologia tradicional de preenchimento de páginas on-line (SIGO) pelo envio de ficheiros provenientes dos sistemas informáticos locais de suporte ao POCP, POCE ou POCMS (RIGORE Central).

❖ ***3º § – pág.13***

A DGO publica a lista das entidades que integram o Orçamento de Estado na fase de preparação do mesmo, sendo as alterações ao universo divulgadas anualmente na Conta Geral do Estado e

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

no relatório do OE, pelo que se irá diligenciar no sentido de encetar um procedimento que garanta o conhecimento atualizado da lista em causa que é consistente com a considerada pelo INE, procurando dar acolhimento à recomendação do TC.

Ponto 3.2.2.1 Execução SFA

❖ ***2º §- pág.16***

As instruções da DGO aos serviços são transmitidas sobretudo através de Circulares, onde se tem abordado a questão das operações extraorçamentais, não tendo sido, ainda, instituído um procedimento específico de acompanhamento e controlo daquelas operações.

De salientar que esta Direção-Geral emite pareceres e orientações aos organismos no sentido de adotarem a respetiva classificação, quando identifica ou se confronta com operações desta natureza, quer no âmbito da preparação do OE, quer no do acompanhamento da respetiva execução.

Ponto 3.2.2.2 Execução EPR

❖ ***3º § - pág.18***

Mantém-se as observações da DGO referidas em relatos/pareceres anteriores, em que "os valores em causa deveriam ser orçamentados como Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos "(...) constituindo a verba em causa uma consignação direta do referido imposto" e que "(...) não existe classificação económica de receita específica para a Contribuição do Serviço Rodoviário, uma vez que o diploma que a criou (Lei n.º 55/2007) é posterior à publicação do regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e despesa públicas (DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro)".

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Autoridade Tributária e Aduaneira
Gabinete do Diretor-Geral

00459 22/11'13

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012
Anteprojeto do ponto 3.2 – Receita

Relativamente à notificação desse Tribunal n.º 16837 de 08.11.2013, e em cumprimento do despacho do Senhor Diretor-Geral, junto envio a V. Ex.ª cópia das seguintes Informações/Pareceres:

- Parecer s/n.º da Área de Planeamento, Organização e Comunicação;
- Informação n.º76 da Direção de Serviços de Contabilidade e Controlo;
- Informação n.º11/2013 do Gabinete da Subdiretora-Geral do IR e das Relações Internacionais;
- Informação n.º 265 da Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária;
- Informação n.º45-GD/2013 da Unidade dos Grandes Contribuintes;
- Informação s/n.º da Direção de Serviços de Gestão de Créditos Tributários.

Com os melhores cumprimentos,

A Coordenadora do Gabinete,

Helena Vaz

DGTC 22 11'13 21284

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
22 NOV. 2013
16,20
RECEPÇÃO

Rua da Prata, 10 – 2º - 1149 – 027 LISBOA PORTUGAL
Telefs.: (+351) 218 823 093/4/5 - Fax: (+351) 218 812 938 - E-mail: dg-at@at.gov.pt

AT autoridade tributária e aduaneira

Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral
Entrada N.º 26350 Saída
Em 20.11.013 Código
Rubrica T. Borges Rubrica

Classificação:

Área de Planeamento, Organização e Comunicação

Despacho n.º
Data
Anotações

Despacho:

V.Sf.ª.
Remeta-se ao Tribunal de Contas
21.11.2013
JOSÉ A. AZEVEDO PEREIRA
DIRETOR-GERAL

Parecer n.º
Data
Anotações

Parecer:

PARECER
N.º
Data
Proc.
Contribuinte
Técnico responsável

Assunto:
Parecer sobre a Conta Geral do Estado/2012

Nos seus contactos com a Administração Fiscal, por favor mencione sempre o nome, a referência do documento, o N.º de Identificação Fiscal (NIF) e o domicílio fiscal

Rua da Prata, n.º 10 – 5º - 1149-027 LISBOA
Email: sdg-poc@at.gov.pt
Tel: (+351) 218.823.032 Fax: (+351) 218.812.950
www.portaldasfinancas.gov.pt

AT autoridade tributária e aduaneira

Área de Planeamento, Organização e Comunicação

O Tribunal de Contas (TC), no âmbito do anteprojecto de parecer à Conta Geral do Estado (CGE) de 2012 e para efeitos do contraditório, vem, com referência ao ponto "3.2 – Receita", comunicar à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) as seguintes ilações:

1. Constata-se no registo da receita (1) o desrespeito pelos princípios orçamentais da universalidade, da anualidade e especificação, (2) o incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e (3) a existência de deficiências nos sistemas de contabilização e controlo.

   Em concreto, alerta para a necessidade da AT, enquanto entidade liquidadora e administradora das receitas fiscais, de relevar, na integra, as receitas cobradas e de não proceder à compensação das receitas e despesas, eximindo assim uma parte substancial dos fundos recebidos e da despesa efectuada, ao controlo.

   São elencados os casos da não consideração das receitas do IVA afecta à Segurança Social, da receita do IRS afecta aos Municípios e da receita fiscal afecta à Segurança Social, ao Instituto de Turismo de Portugal, ao Instituto Nacional de Emergência Médica, ao Fundo de Estabilização Tributário e a outros serviços da administração central.

2. Que a execução da receita fiscal ficou aquém do orçamentado em 3.096M€ (-8,8%), sendo 815M€ respeitante a impostos directos e 2.281M€ respeitante a impostos indirectos e que, em relação a 2011, a receita fiscal ficou aquém em 2.318M€ (-6,7%), sendo 1.413M€ respeitante a impostos directos e 905M€ respeitante a impostos indirectos.

   Pela sua relevância destacam-se, o IRS, com menos 453M€ (-4,7%), o IRC, com menos 579M€ (-11,9%) e o IVA, com menos 1.703M€ (-11,9%).

3. Que a AT não apresenta resultados qualitativos do combate à fraude e evasão fiscal, nomeadamente, que não discrimina as liquidações adicionais e as receitas recuperadas, que a taxa utilizada (20%) para apuramento do imposto detectado em falta não está de conformidade com a realidade, não evidencia adequadamente as regularizações voluntárias e não avalia a adequação dos instrumentos jurídicos no referido combate.

   O TC realça ainda que os sistemas informáticos da Inspecção Tributária (IT) não se encontram interligados com os sistemas de liquidação, cobrança e justiça, o que constitui uma limitação importante à auditabilidade da eficácia da IT.

4. No que respeita à cobrança coerciva efectuada pela AT verifica-se (1) o exposto no ponto 1, na parte da receita alocada ao Fundo de Estabilização Tributário (FET); (2) que o valor da dívida instaurada supera o da dívida abatida em 1,6%; (3) que, com excepção da dívida instaurada em 2011 e 2012, a AT denota dificuldade em cobrar a dívida mais antiga, bem como a inerente ao IRC e IVA; (4) que mais de 55% da dívida prescrita respeita a IVA, sendo a grande maioria inerente a liquidações oficiosas efectuadas a contribuintes cessados ou inactivos; (5) que 57% da dívida em carteira em 31.12.2012 se encontrava

AT autoridade tributária e aduaneira

Área de Planeamento, Organização e Comunicação

suspensa ou era incobrável; (6) que, não obstante a melhoria no sistema SIPE, a AT ainda não dotou este sistema de uma funcionalidade que fundamente o acto de penhora praticado pelo órgão de execução; (7) que, não obstante o número de penhoras e vendas marcadas, existe ainda uma desproporção significativa entre estas e as vendas realizadas e os montantes cobrados; (8) que ainda não foram propostas normas legislativas tendentes a fixar um prazo legal para a redução e o levantamento das penhoras em caso de pagamento ou redução da dívida.

No que respeita às ilações 1 e 3 verifica-se que as mesmas têm constado dos últimos pareceres sobre a Conta Geral do Estado pelo que o contraditório deverá respeitar o anteriormente efectuado.

No que respeita à ilação 4 sou de opinião que a entidade competente a pronunciar-se sobre a matéria deverá ser a Justiça Tributária.

Já no que respeita à ilação 2 e em concreto no que respeita ao IRS, IRC e IVA, constata-se o seguinte:

OE	Prev12 versus Prev11		Prev11 versus Exec11		Prev12 versus Exec11		Exec.12 versus Exec.11		Desvio Prev.12 versus Exec.12	
	Diferença	%	Diferença	%	Diferença	%	Diferença	%	Diferença	%
Receita Fiscal	**750**	**2,2%**	**-28**	**-0,1%**	**778**	**2,3%**	**-2.318**	**-6,7%**	**-3.096**	**-8,8%**
Impostos Directos	**-164**	**-1,1%**	**434**	**3,0%**	**-598**	**-4,0%**	**-1.413**	**-9,4%**	**-815**	**-5,6%**
IRS	-881	-8,5%	-589	-5,7%	-292	-3,0%	-745	-7,6%	-453	-4,7%
IRC	677	16,2%	986	23,6%	-309	-6,0%	-888	-17,2%	-579	-11,9%
Outros	40	363,6%	37	336,4%	3	6,3%	220	458,3%	217	425,5%
Impostos Indirectos	**914**	**4,6%**	**-462**	**-2,3%**	**1.376**	**7,1%**	**-905**	**-4,7%**	**-2.281**	**-11,0%**
ISPE	-143	-6,0%	-90	-3,8%	-53	-2,3%	-189	-8,2%	-136	-6,0%
IVA	1.213	9,1%	-239	-1,8%	1.452	11,1%	-251	-1,9%	-1.703	-11,7%
ISV	-204	-25,8%	-163	-20,6%	-41	-6,5%	-265	-42,3%	-224	-38,2%
IT	132	9,8%	97	7,2%	35	2,4%	-93	-6,4%	-128	-8,6%
IABA	17	8,8%	-21	-10,8%	38	22,0%	-5	-2,9%	-43	-20,4%
IS	-123	-8,1%	-37	-2,4%	-86	-5,8%	-125	-8,4%	-39	-2,8%
IUC	27	16,9%	14	8,8%	13	7,5%	24	13,8%	11	5,9%
Outros	-5	-6,6%	-23	-30,3%	18	34,0%	-1	-1,9%	-19	-26,8%

1. Comparando os valores orçamentados em 2012, com os de 2011, perspectivava-se um aumento de receita de 750M€ (+2.2%), em resultado de uma redução de 164M€ (-1,1%) nos impostos directos (IRS -881M€ e IRC +677M€) e de um aumento de 914M€ (+4,6%) nos impostos indirectos (IVA +1.213M€) (a azul);

2. A execução de 2011, quando comparada com os valores orçamentados, revelou-se globalmente equilibrada, com um aumento da receita nos impostos directos de 434M€ (IRS -589M€ e IRC +986M€) e uma redução de 462M€ nos impostos indirectos, dos quais 239M€ de IVA (a verde);

3. Face aos valores realizados em 2011, o cumprimento do OE/2012, exigia que se cobrasse, globalmente, mais 778M€, correspondendo a -598M€ de impostos directos (IRS -292M€ e IRC -309M€) e +1.378 de impostos indirectos (IVA +1.452M€) (a amarelo);

AT autoridade tributária e aduaneira

Área de Planeamento, Organização e Comunicação

4. A cobrança ocorrida em 2012, face ao previsto, gerou os seguintes desvios: globalmente um desvio de -3.096M€, sendo 815M€ de impostos directos (IRS -453M€ e IRC -579M€) e 2.281M€ de impostos indirectos (IVA +1.703M€);

5. Para efeitos da análise dos desvios devemos tomar em consideração que o ano de 2012, comparativamente com 2011, caracterizou-se: (1) por uma quebra de 3,2% no PIB; (2) por uma redução de 10% no consumo interno (público e privado), gerando assim uma redução próxima dos 1.300M€ no IVA a cobrar; (3) pela não aplicação, em sede de IRS, da sobretaxa extraordinária (em 2011 gerou 790M€), pela redução das retenção na fonte (categoria A) em resultado da suspensão dos subsídios de Natal pagos aos funcionário públicos, pensionistas e reformados e em função do aumento do desemprego e (4) pelo acréscimo de receita (+120M€) verificado em Janeiro de 2011 em resultado da tributação da distribuição antecipada de lucros/dividendos, a qual distorceu a perspectiva de receitas para o ano seguinte;

6. Tomando como ponto de partida os valores obtidos em 2011 e os valores referenciados no ponto 5, constata-se que:

   - Em sede de IRS, face ao "deficit" existente em 2011 (-589M€), aos valores referenciados no ponto 5 (-790M€) e à previsão de queda entre as previsões constantes do OE/2011 e a do OE/2012 (-881M€), o "deficit" apurado em 2012 está de conformidade com estes valores.

     [(589 + 790) -811]=568 < 453

   - Em sede de IRC, não obstante a previsão de cobrança para 2012 ter tido em consideração os efeitos referenciados no ponto 5, o desvio de -579M€ supera o expectável.
   - Em sede de IVA, face ao "deficit" existente em 2011 (-239M€), aos valores referenciados no ponto 5 (-1.300M€) e à previsão de crescimento entre as previsões constantes do OE/2011 e a do OE/2012 (+1.213M€), o "deficit" apurado em 2012 supera em 1.377 o esperado.

     [(239 + 1.300) -1.213]=-326 >-1708

AT autoridade tributária e aduaneira

Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral		
Entrada Nº 26413	Saída	
Em 21/11/13	Código	
Rúbrica	Rúbrica	UNIDADE DOS GRANDES CONTRIBUINTES

Classificação:

Despacho n.º

Data

Anotações

Despacho:

Visto.
Remeta-se ao Tribunal de Contas.
C/c ao Gab. de SEAF.
21. 11. 2013
JOSÉ A[illegible] PEREIRA
DIRETOR-GERAL

Parecer n.º

Data

Anotações

Parecer:

1. Confirmo, parecendo-me que, sendo as referências à UGC maramente factuais, deve contudo serem sublinhadas na resposta ao T-C. o referido nos dois pontos da informação.
2. À consideração do Senhor Diretor-Geral.

2013. 11. 21

JOÃO MORAIS CANEDO
Diretor

INFORMAÇÃO

N.º 45 - GD / 2013

Data 21/11/2013

Proc.

Contribuinte

Técnico Responsável

Horácio Lemos

Assunto:

Parecer sobre a conta geral do Estado de 2012

Anteprojeto do ponto 3.2 – Receita

Tribunal de Contas

MOD. 008.01

Rua do Terreiro do Trigo, nº 1 Lisboa – 1149-060 LISBOA Tel: (+351) 218813700 Fax: (+351) 218813118
Email: ugc@at.gov.pt www.portaldasfinancas.gov.pt Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 707 206 707

AT autoridade tributária e aduaneira

UNIDADE DOS GRANDES CONTRIBUINTES

INFORMAÇÃO

Da análise do ponto 3.2.4. Receita fiscal relativa à Inspeção Tributária e Aduaneira constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, elaborado pelo Tribunal de Contas, são efetuadas algumas referências à Unidade dos Grandes Contribuintes (UGC), enquanto unidade integrante da estrutura orgânica da Autoridade Tributária (AT), sobre as quais referimos o seguinte:

1- **Resultados de ações da UGC e valores das correções**

Analisados os resultados e valor de correções referentes a ações levadas a efeito pela UGC, pudemos confirmar os valores mencionados no parecer.

Sendo mencionado que os dados apurados *"indiciam divergências relevantes entre a UGC e os respetivos contribuintes na interpretação do regime do IRC"*, importa salientar que em regra se tratam de divergências quanto á aplicação das normas vigentes, não obstante os programas de assistência que a UGC tem vindo a desenvolver no sentido da sua redução.

2- **Questionário de avaliação de satisfação dos contribuintes e melhoramento do desempenho da UGC**

Sobre os resultados do questionário enviado aos contribuintes considerados de elevada dimensão económica e fiscal, cujo relacionamento com a autoridade tributária e aduaneira é da responsabilidade da UGC, para avaliar o grau de satisfação dos contribuintes e a melhorar o seu desempenho, foi destacada como crítica relevante os *"erros da Administração Fiscal com elevado impacto no sujeito passivo, como execuções fiscais ilegais decorrentes de reliquidações erradas que não foram atempadamente resolvidos"*, importa acrescentar que a resposta que contempla esta crítica refere também que *"os funcionários são competentes e diligentes"*.

À consideração superior

Lisboa, 21 de novembro de 2013

O TEAP

Horácio Faustino de Lemos

AT autoridade tributária e aduaneira

Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral
Entrada Nº 2615 Saída
Em 19/11/13 Código
Rubrica Rubrica

Classificação: 030.01.02
Segurança: Confidencial

DSPCIT-DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEAMENTO E COORDENAÇÃO DA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA
Divisão de Planeamento e Apoio Técnico

Despacho n.º
Data
Anotações

Despacho:

Visto.
Remeta-se ao Tribunal de Contas.
C/c ao Gab. de SESAF.
21.11.2013
Concordo.
JOSÉ A. AZEVEDO PEREIRA
DIRETOR-GERAL
À Consideração do Sr. Diretor-Geral
18/11/2013
Ana Paula Neto
Subdiretora-Geral ITA
(Em substituição)

Parecer n.º 160
Data 15/11/2013
Anotações

Parecer:

Confirmo.
À Consideração Superior.
15.11.2013
Ana Mascarenhas
Diretora de Serviços
(Em Substituição)

Confirmo.

À Consideração Superior.

Lisboa, 15 de novembro de 2013

Nuno Miguel Oliveira
Chefe de Divisão
(Em Substituição)

INFORMAÇÃO
N.º 265
Data 2013-11-14
Proc. 695/2013
Contribuinte
Técnico Responsável
Mª Manuela Gouveia

Assunto:

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012

Anteprojeto do ponto 3.2 - Receita

INSPECÇÃO TRIBUTÁRIA
Gabinete S.D.G
Entrada N.º 1805 / 2013
Data 18/11/13 Proc.º 3.01

MOD. 8.3

Avenida Duque de Ávila, n.º 71- 6.º Lisboa – 1000-139 Tel: (+351) 21 358 48 00 Fax: (+351) 21 358 48 06
Email: dspcit-dpat@at.gov.pt www.portaldasfinancas.gov.pt Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 707 206 707

AT autoridade tributária e aduaneira

DSPCIT-DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEAMENTO E COORDENAÇÃO DA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA

Divisão de Planeamento e Apoio Técnico

I – Introdução

No âmbito do **Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012**, o Tribunal de Contas remeteu ao Sr. Diretor-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira, através do ofício n.º 16837, de 2013/11/08, o anteprojeto do ponto 3.2 daquele Parecer para efeitos de contraditório, como previsto 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.

Nesta conformidade, efetuam-se as seguintes alegações que nos suscitam o anteprojeto do ponto 3.2, no que respeita à área da Inspeção Tributária, com exceção da UGC.

II – Informação

3.2.3. Receita fiscal proveniente do combate à fraude e evasão

"(...)

Na sequência de compromissos assumidos sobre o combate à fraude e à evasão fiscais, o Governo aprovou o respetivo Plano Estratégico de 2012 a 2014 e previu na sua proposta do OE para 2012 aumentar a receita fiscal em € 175 M com o reforço das medidas dirigidas a esse objetivo.

Face à importância dessas medidas para efeito de consolidação orçamental, a lei** (art.º 72.º do DLEO) **estatui que o Governo apresente à Assembleia da República, anualmente, até final de junho, um Relatório detalhado sobre a respetiva evolução em todas as áreas de tributação contendo os resultados alcançados, designadamente o valor das liquidações adicionais realizadas e das coletas recuperadas por imposto.

(...)

Apesar de o DLEO exigir essa informação, o Relatório não discrimina os valores das liquidações adicionais e das coletas recuperadas por imposto nem avalia a adequação dos instrumentos jurídicos dirigidos ao referido combate, não cumprindo com a lei. Sobre a execução do Plano Estratégico, o Relatório apenas refere as medidas legislativas** "que foram objeto de implementação ou que estão em execução" **sem divulgar os consequentes acréscimos de receita, como a referida norma de execução orçamental previa. A falta de resultados discriminados não permite concluir sobre o aumento da receita em € 175 M, como previsto na proposta do OE para 2012".

1. A Inspeção Tributária dispõe de uma aplicação informática (SII IT – Sistema integrado de informação da inspeção tributária) que permite efetuar a implementação, a gestão e controlo de toda a atividade da inspeção tributária. As ações desencadeadas pela inspeção tributária 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 sejam detetadas não se encontrarem de acordo com a veracidade tributária. Posteriormente, todas essas correções são quantificadas em sede do código de atividade que deu início à ação inspetiva. Nesta conformidade, torna-se impraticável quantificar e relacionar todos os resultados das ações em que intervieram atos de verificação de determinadas normas específicas.

3.2.4. Receita fiscal relativa à Inspeção Tributária e Aduaneira

"(...)

Sobre a atividade da IT, no** "Relatório da Atividade da Inspeção Tributária de 2012" **a AT divulga como resultado principal ter** "apurado um valor de correções no montante de 2.009 milhões de euros". **Porém, nesse Relatório também não se identifica o montante de liquidações de imposto nem o acréscimo de receita proveniente dessas correções ou da atividade da IT."

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

"Ainda segundo o Relatório em apreço o "valor de correções (...) é calculado com base em 20% do montante de Correções à Matéria/Rendimento Coletável adicionado ao valor do Imposto em Falta apurado". Esta explicação não é rigorosa porque não refere as regularizações à matéria e/ou rendimento coletável e ao imposto efetuadas pelos contribuintes (regularizações voluntárias) no decurso de ação de inspeção, cujos montantes também foram considerados no cálculo do referido "valor de correções".

Note-se que no cálculo de um valor potencial de imposto em falta (designado pela IGF como "imposto em falta recuperado" e pela AT como "valor de correções"), a AT utiliza uma percentagem que é o dobro da aplicada pela IGF e também não justifica como procede à sua determinação.

(...)

Por sua vez, a aplicação da percentagem de 20% para apurar "valor de correções" em impostos sobre o património e no IS enferma de limitações, porquanto, em IMI, aos valores patrimoniais tributários dos prédios são aplicáveis taxas legais de 0,3% a 0,8% e, em IS, o valor de "regularizações e correções" resultou essencialmente do controlo pela UGC das "operações financeiras" previstas na verba 17 da Tabela Geral do IS, cujas taxas legais aplicáveis são de 0,04% a 4%."

3. A "taxa teórica" de 20% utilizada para conversão da matéria coletável em imposto decorre da maior parte das correções que são efetuadas pela inspeção tributária situarem-se em sede de IRC, cuja taxa para 2012 foi de 25% acrescida da derrama.

4. O IS tem pouca representatividade nas correções da IT e estas são essencialmente em sede de imposto, pelo que a taxa daquele imposto em pouco afetará a "taxa teórica" de 20% aplicável à matéria coletável corrigida.

*" **Os resultados da IT constantes do quadro anterior suscitam, ainda, uma observação sobre os € 440 M de regularizações e correções em IVA porque 18,5% desse valor (€ 81 M) foi determinado através da aplicação de métodos indiretos. Ora, atento o princípio da colaboração e da verdade declarativa, presumindo-se verdadeiras e de boa-fé as declarações dos contribuintes, aquela percentagem indicia a ocorrência de irregularidades***

AT autoridade tributária e aduaneira

DSPCIT-DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEAMENTO E COORDENAÇÃO DA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA

Divisão de Planeamento e Apoio Técnico

relevantes na tributação e na declaração fiscal das operações sujeitas a IVA e/ou de falta de verdade dos registos contabilísticos de suporte. A situação descrita é um exemplo da importância do controlo da receita fiscal relativa à IT e da consequente necessidade de serem corrigidas as deficiências que obstam ao exame das liquidações provenientes das ações inspetivas".

5. Na IT o recurso aos métodos indiretos tem vindo a perder expressão ao longo dos anos conforme se verifica através do quadro infra. Efetivamente as correções efetuadas através de métodos indiretos representam **4,1% do total das correções** efetuadas pela IT, no ano de 2012. O peso das correções técnicas têm vindo a aumentar significativamente no período decorrido entre 2010 e 2012 (7%), com destaque para o período de 2011/2012, cujo peso das correções técnicas teve uma variação positiva de 4,2%, situando-se nos 70,3% do total das correções.

	Total 2010 *	Peso	Total 2011*	Peso	Total 2012 *	Peso
Métodos Indiretos	89.777.856	4,4	61.129.793	3,5	82.633.990	4,1
Correções Técnicas	1.297.375.249	63,3	1.157.064.237	66,1	1.414.029.554	70,3
Regularizações Voluntárias	662.371.910	32,3	531.824.457	30,4	514.641.815	25,6
Total das Correções	2.049.525.015	100,0	1.750.018.486	100,0	2.011.305.359	100,0

* Dados extraídos em 15/11/2013

6. No decurso das ações inspetivas, quando a IT necessita de efetuar correções à matéria coletável e/ou imposto, dá sempre preferência às correções técnicas, apenas recorrendo a MI em situações de exceção, nomeadamente as situações constantes do artigo 87.º da LGT, sem prejuízo das garantias a que o contribuinte tem direito nelas se incluindo aquela a que se refere o artigo 91.º da LGT.

III – Proposta

5. Para efeitos do referido no capítulo I, proponho que a presente informação seja remetida ao Tribunal de Contas.

À Consideração Superior.

A Técnica Economista,

Mª Manuela Gouveia

Confirmo.
À consideração superior.
2013/11/15
A Chefe de Equipa
Aldina Figueiredo
Aldina Figueiredo

Registo na Gestão de Processos	
Entrada:	30503
Data:	2013/11/14

AT autoridade tributária e aduaneira

Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral
Entrada Nº 26103 Saída
Em 18/11/13 Código
Rubrica Rubrica

Classificação: 040.05.06
Seg.: U_INT
Proc.: GAB 20/2012

GABINETE DA SUBDIRETORA-GERAL DO IR E DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Despacho n.º

Data

Anotações

Despacho:

Visto.
Remeta-se ao Tribunal de Contas,
C/C ao Gab. de SESEAF.
21.11.2013

JOSÉ A. AZEVEDO PEREIRA
DIRETOR-GERAL

Parecer n.º

Data

Anotações

Parecer: Concordo, e fica registado
da informação em causa
a incidência superficial
à consolidação.
18.11.2013

A Subdirectora-Geral

(Teresa Gil)

INFORMAÇÃO

N.º 11/2013

Data 2013-11-18

Proc. 13/GAB/2013

Contribuinte

Técnico Responsável

Sérgio Parente

Assunto:
PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2012 - ANTEPROJETO DO PONTO 3.2 - RECEITA

GAB. SECIR
Nº 58916
18/11/13

MOD. 008.01

Av.ª Engenheiro Duarte Pacheco, 28 19.º LISBOA – 1070-810 Tel: (+351) 213834962 Fax: (+351) 213834970
Email: gt-ir@at.gov.pt www.portaldasfinancas.gov.pt Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 707 206 707

AT autoridade tributária e aduaneira

GABINETE DA SUBDIRETORA-GERAL DO IR E DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Direcção-Geral do Tribunal de Contas remeteu o anteprojecto do ponto 3.2 – Receita, do parecer sobre a Conta Geral do Estado para 2012, com vista ao exercício do contraditório.
Sobre o assunto informo o seguinte:

No que respeita aos valores e comentários apresentados relativamente à receita do IRS e do IRC, concorda-se, em geral, com as conclusões enunciadas pelo Tribunal de Contas.

Relativamente aos restantes assuntos abordados no parecer, designadamente os relacionados com a contabilização da receita, trata-se de matérias que não são da competência destes serviços e que, portanto, deverão ser respondidos pelas respetivas áreas, nomeadamente pela Área da Cobrança.

À consideração superior.

Lisboa, 18 de Novembro de 2013

O Técnico,

(Sérgio Parente)

AT autoridade tributária e aduaneira

Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral		
Entrada N.º 26208	Saída	
Em 19.11.013	Código	
Rubrica I. Borges		

Classificação: 020.05.01
Segurança:

DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO

Despacho n.º

Data

Anotações

Despacho:

Visto.
Remeta-se ao Tribunal de Contas.
Conhecimento ao Gab. do SESCAF.

21.11.2013
JOSÉ A. AZEVEDO PEREIRA
DIRETOR-GERAL

Parecer n.º

Data

Anotações

Parecer:

Concordo.
À consideração superior.

2013-11-18

Olga Pereira
Subdiretora-Geral

INFORMAÇÃO

N.º 76

Data 2013-11-15

Proc.

Contribuinte 600018709

Técnico Responsável

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012

Anteprojeto do ponto 3.2 - Receita

MOD. 8.3

Av. João XXI, 76 - 7º LISBOA – 1049-065 LISBOA Tel: (+351) 217610725/26 Fax: (+351) 217610785
Email: dscc@at.gov.pt www.portaldasfinancas.gov.pt Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 707 206 707

Por determinação da Senhora Subdiretora-Geral da AT, a Direção e Serviços de Contabilidade e Controlo foi incumbida de, no âmbito das suas competências funcionais, e nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, exercer o contraditório em relação ao "*Ao Parecer sobre a CGE 2012 – Receita do Estado Anteprojeto do ponto 3.2.1*".

Analisado o referido Anteprojeto, e no que respeita à DSCC, o mesmo incide sobre matéria já objeto de recomendações anteriores, nomeadamente as constantes do Parecer da CGE/2011 (recomendação nº. 3 e 4).

Assim, cumpre informar o seguinte:

3.2.1 – Receita dos serviços integrados

3.2.1.2 – Deficiências de contabilização e controlo

Relativamente aos abates à receita efetuados pela AT no ano de 2012, nomeadamente, o IVA para SS, a participação variável no IRS dos Municípios ou a Contribuição do Serviço Rodoviário, importa salientar que os procedimentos adotados, decorrem de determinações superiores, bem como de orientações emanadas pela DGO.

No corrente ano e na sequência de instruções transmitidas pela DGO a AT deixou de abater à receita do IVA os valores consignados à Segurança Social, tendo aquela Direção-Geral assegurado todos os procedimentos necessários à concretização e contabilização destas transferências do Orçamento de Estado.

Relativamente às restantes situações referidas, como seja a participação variável de IRS para os Municípios, o IVA para Turismo Portugal, ou a Contribuição de Serviço Rodoviário-ISP, e tendo em vista o respeito dos princípios e regras orçamentais, foi elaborada a n/ informação nº. 36, de 05-06-2013 (em anexo), a qual mereceu o despacho nº 371/2013 de SESEAF, tendo sido remetida à SESEO no sentido de no OE para 2014, estas situações poderem estar devidamente contempladas e asseguradas pela DGO, à semelhança do ocorrido em 2013, com as transferências para a Segurança Social.

No que se refere à não aplicação do regime de contabilização das receitas, dada a falta de interligação dos sistemas da AT ao SGR, importa referir que estão a ser desenvolvidos esforços no sentido da uniformização de todos os procedimentos no tratamento da informação, bem como, a criação de condições de diálogo entre os diversos sistemas informáticos da AT, tendo em vista assegurar as necessidades de informação do futuro sistema de contabilização.

O projeto do sistema de contabilização encontra-se em desenvolvimento e irá permitir a interligação com o SGR-Sistema de Gestão de Receitas, e o envio automático da informação, no entanto face à complexidade do sistema e atendendo a que o mesmo ainda se encontra numa fase inicial de desenvolvimento, não se afigura exequível avançar com uma data prevista para a sua conclusão.

À consideração superior

AT autoridade tributária e aduaneira

Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral
Entrada N.º 26458 Saída
Em 2013.11.22 Código
Rubrica AR Rubrica

Classificação:
Segurança:

DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS
Dgs - Divisão de Gestão de Sistemas

Despacho n.º
Data
Anotações

Despacho:

Visto.
Remeta-se ao Tribunal de Contas.
C/C ao Gab. de SESEAF.
22.11.2013
JOSÉ A. AZEVEDO PEREIRA
DIRETOR-GERAL

Concordo.
À consideração do Senhor Diretor-Geral,
com proposta de remessa ao T. C.
2013-11-22.
Amanda.

Parecer n.º
Data
Anotações

Parecer:

Concordo.
À consideração superior.
2013/11/21
JOSÉ MARIA PIRES
Subdiretor-Geral
JORGE MANUEL MARTINS DA SILVA
Diretor de Serviços
(Em regime de Substituição)

PROJETO
N.º
Data 2013-11-21
Proc.
Contribuinte
Técnico Responsável
Emilia Costa

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 - Contraditório ao Anteprojeto do ponto 3.2 - Receita

MOD. 15.2

Avª Engº Duarte Pacheco, nº 28 - 18º Lisboa – 1099-013 Tel: (+351) 213834967 Fax: (+351) 213834972
Email: dsgct-dgs@at.gov.pt www.portaldasfinancas.gov.pt Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 707 206 707

I. INTRODUÇÃO

A Administração Tributária e Aduaneira (AT) foi notificada, pela Direção-Geral do Tribunal de Contas, no dia 8 do corrente mês de novembro para, querendo, exercer o contraditório até ao próximo dia 22, quanto ao teor do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2011 – Receita do Estado, anteprojeto do ponto 3.2., nos termos dos artigos 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas) e do nº 3 do art.º 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental).

O Exmo. Sr. Subdiretor Geral da Justiça Tributária e Aduaneira, remeteu a esta Direção de Serviços, o supra mencionado Parecer, para exercício do contraditório, nomeadamente ao seu ponto 3.2.5.

II. - CONTRADITÓRIO AO PONTO 3.2.5. – RECEITA OBTIDA POR COBRANÇA COERCIVA (PAGS 25 E 26 DO ANTEPROJETO DO PARECER)

II.1 - QUANTO À DIVERGÊNCIA DE VALORES DA COBRANÇA COERCIVA DIVULGADA PELO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E INCLUÍDA NA CGE (€ 1.218 M) E A CONSTANTE DO SGR (€ 934 M)

II.1.1. - "A receita obtida por cobrança coerciva (CC) é a arrecadada após o termo do respetivo prazo de cobrança voluntária e na sequência da instauração de um processo de execução fiscal. A cobrança registada pela AT (CAT) no SGR1 encontra-se discriminada no quadro seguinte:

Quadro 11 – Receita cobrada pela AT

(em milhões de euros)

Receita	Cobrança Voluntária		Cobrança Coerciva - CC		Cobrança da AT – CAT		CC / CAT (%)	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
IRS	11 654	10 843	250	249	11 904	11 092	2,1	2,2
IRC	5 900	5 163	160	145	6 060	5 309	2,6	2,7
IVA	17 595	17 382	342	315	17 936	17 697	1,9	1,8
Outras	7 231	6 822	198	225	7 428	7 048	2,7	3,2
Total	**42 739**	**40 211**	**949**	**934**	**43 328**	**41 145**	**2,2**	**2,3**

Fonte: SGR

Em 2012 a CC representa 2,3% da CAT. Porém, o valor contabilizado (€ 934 M) corresponde apenas a 76,7% da CC divulgada pelo Ministério das Finanças e também indicado na CGE (€ 1.218 M). Para além da CC por contabilizar (€ 284 M), como receita orçamental (caso da cobrança afeta ao Fundo de Estabilização Tributário) ou receita extraorçamental (caso da cobrança afeta a entidades não integradas na administração central), a CAT está indevidamente deduzida de € 2.480 M de receitas fiscais."

Relativamente a estes considerandos explicita-se o seguinte:

Os valores de cobrança coerciva apurados pela AT englobam toda a cobrança coerciva que foi efetuada em execução fiscal e confirmada pelo IGCP e atingiu, no ano de 2012, o valor de € 1.218M.

O valor de cobrança coerciva (constante do contributo apresentado pela DSGCT) evidenciado na CGE de 2012 (quadro 32, pág. 67- **anexo 1**) refere-se a quantia exequenda, apenas, de dívidas fiscais e é de € 1.037 M (não incluindo juros e custas);

O valor de € 934 M (apresentado neste anteprojeto – quadro 11) diz respeito à conta "execuções fiscais" da contabilidade do tesouro e apenas à "cobrança coerciva – Estado"

O valor de € 1.218 M divulgado pelo Ministério das Finanças para a cobrança coerciva diz respeito a cobrança de dívidas fiscais e não fiscais, incluindo também juros de mora e custas;

A cobrança coerciva, apurada pela AT, é contabilizada tendo por base os DUC (Documentos Únicos de Cobrança) de cobrança coerciva, após confirmação da sua boa cobrança, pelo IGCP, excluindo os meros depósitos à ordem do processo executivo, ou seja, contabilizando apenas os valores que de facto foram transformados em cobrança coerciva e aplicados nos processos executivos (dados com origem na base de dados do SEF).

Os valores globais da cobrança foram os apurados a 20 de fevereiro de 2013 e, quando comparados com os dados extraídos (em 2013.11.06) para o ano de 2012, do balcão liquidador 18 – informação chegada do IGCP (**anexo 2**), agregando as Autoliquidações (Mod.50, Mod.51, DL/124 e Compensações) e as Prévias (Pagamento. Integral) obtém-se o valor de € 1.214,6 M - valor cerca de apenas 3 M€ abaixo do apresentado na CGE 2012 e no BCC Dez 2012 (€ 1218 M). Esta diferença pode justificar-se por retificações posteriores à data da extração dos dados em 20 de fevereiro, confirmando portanto os valores da cobrança coerciva divulgados;

Daqui decorre que os valores provenientes de cobrança coerciva estavam corretos e correspondiam ao agregado de todos os valores que entraram como cobrança coerciva, efetiva, em processo de execução fiscal, no exercício do ano de 2012.

Expressa-se ainda neste contraditório que os valores de cobrança coerciva apurados a partir da base de dados SEF, tem como objetivos o controlo e gestão da carteira da dívida e o apuramento de resultados globais do exercício, efetuando-se, para o efeito, uma análise contabilística no âmbito mais lato da competência para coordenar a atividade da execução fiscal. Não é atribuição nem competência da DSGCT o registo contabilístico das operações.

É nesta perspetiva que é elaborado o contributo para integrar a CGE e os valores indicados, correspondem, com todo o rigor, ao apuramento dos resultados globais no âmbito da gestão da carteira da dívida executiva e, em particular, da cobrança coerciva.

II.1.2. – "Com base em informação obtida da AT, a evolução da dívida da cobrança coerciva, por imposto, encontra-se sintetizada no quadro seguinte:

Quadro 12 – Evolução da Dívida em 2012

(em milhões de euros)

Situação da Dívida	Evolução da Dívida	IRC	IRS	IVA	Outros	Total
Saldo da dívida em 01/01/2012	Dívida Ativa	1 567	1 055	3 043	1 431	7 095
	Dívida Suspensa	3 198	537	2 269	1 245	7 248
	Dívida Incobrável	559	344	1 958	612	3 472
	Dívida Total	**5 323**	**1 936**	**7 269**	**3 287**	**17 815**
Aumento de Dívida	Instauração de Dívida	842	590	1 048	731	3 210
Redução de Dívida	Cobrança de Dívida	167	292	345	265	1 069
	Anulação de Dívida	311	118	177	229	835
	Prescrição de Dívida	168	71	566	212	1 017
Saldo da Dívida em 31/12/2012	Dívida Ativa	1 831	1 121	3 178	1 509	7 638
	Dívida Suspensa	3 188	532	2 105	1 176	7 001
	Dívida Incobrável	502	393	1 945	626	3 466
	Dívida Total	**5 520**	**2 045**	**7 229**	**3 312**	**18 105**

Fonte: AT

"Em 2012, a dívida em cobrança coerciva (€ 10.305 M) representa 49% da dívida total (€ 21.025 M). Por sua vez, a dívida instaurada supera a redução de dívida (por cobrança, anulação e prescrição) fazendo o saldo da dívida total crescer 1,6% (de € 17.815 M para € 18.105 M).

Verifica-se ainda que o montante cobrado de € 1.069 M representa 10,4% da dívida em cobrança coerciva mas 71,6% desse montante (€ 765 M) refere-se a dívida instaurada em 2011 e 2012, o que denota dificuldades da AT na cobrança de dívidas mais antigas. Acresce que as menores percentagens de cobrança da dívida ativa foram as de IRC (7% com € 167 M) e de IVA (8% com € 345 M) apesar do montante elevado das respetivas dívidas ativas."

Analisando estas considerações, verifica-se não existir qualquer desconformidade entre os dados do quadro 12 e os enviados em 29-08-2013 (**anexo3**)

A decomposição do Aumento e da Redução da Dívida não está devidamente realizada e conforme o enviado nessa data, dado que na Redução da Dívida não se encontram evidenciadas as Outras Reduções de Dívida e nos Aumentos da Dívida tomou-se todos os valores como provenientes de Instauração, quando de facto parte dos mesmos diziam respeito a Outros Aumentos da Dívida, sendo a Instauração de € 2.934 M e os Outros Aumentos da Dívida de € 275 M. Este facto condiciona a restante

análise evidenciada nos parágrafos seguintes do anteprojeto apresentado para exercício do contraditório.

A determinação se as dividas são fiscais e de que tipo, é realizada para efeitos estatísticos, podendo divergir da tomada para efeitos contabilísticos/orçamentais. Os valores respeitantes a Outros Aumentos da Dívida dizem respeito à diferença encontrada entre os Aumentos da Dívida e a Redução da Dívida, que se deverá fundamentalmente a reativações processuais - no entanto, e dados os pontos anteriores, e seguintes, subsistirão diferenças fruto dos critérios adotados - o saldo encontrado nesse ponto, é apenas um saldo, proveniente de valores positivos e negativos não plenamente quantificáveis, não podendo de forma alguma ser tomados como Instauração. A contabilização da cobrança coerciva e anulações foi realizada tendo por base as linhas de dívida enquanto que a prescrição foi realizada tendo por base os processos prescritos - este facto leva a alterações de valores na dimensão mencionada no ponto anterior.

II.1.3. – "Quanto à redução da dívida por prescrição salienta-se que 55,7% do total (€ 566 M) se refere a IVA. Sobre a prescrição da dívida em IVA, a CGE refere que "*Cabe ainda realçar que para 2012 a larga maioria de dívidas prescritas são de IVA, resultando fundamentalmente de dívidas provenientes de liquidações oficiosas efetuadas sobre contribuintes que não existem ou não exercem atividade, pelo que a declaração de prescrição resulta, sem mais, da impossibilidade da sua cobrança*".

Esta afirmação não se reconcilia com a realidade e a lei porque, ocorrendo a prescrição de dívidas tributárias apenas pelo decurso do tempo, só findo o prazo legal da sua cobrança a dívida é declarada prescrita. A impossibilidade de cobrança da dívida por inexistência de bens penhoráveis é fundamento para a sua "declaração em falhas" pelo órgão de execução fiscal."

Há confusão na leitura do parágrafo inscrito na CGE 2012 dado que se afirma que no caso elencado diria respeito à declaraçao em falhas e não à prescrição.

O que se pretende evidenciar é que os processos não foram cobrados porque não havia nem atividade nem património susceptível de penhora e termos subsequentes.

Tratando de liquidações oficiosas de contribuintes sem actividade, também estava afastada a possibilidade de promover a reversão contra os responsáveis subsidiários, por falta de um dos pressupostos essenciais, o exercício da gerência. Nestes termos os processos foram, maioritariamente declaradas em falhas e, com o decurso do tempo, reconhecida a prescrição.

As liquidações oficiosas a contribuintes sem exercício de actividade não são, verdadeiramente, dívida, dado que não havendo atividade, não há facto tributário e, consequentemente, não há dívida.

Importa ainda atender a duas realidades jurídicas distintas: A dívida que efetivamente prescreveu num determinado ano e a dívida que já se encontrava prescrita anteriormente mas que apenas naquele determinado ano foi declarada prescrita (por razões de oportunidade e afetação de recursos humanos nos Serviços de Finanças competentes ao saneamento da carteira da dívida pendente).

De facto, a declaração de prescrição é uma obrigação legal que impende sobre o órgão de execução fiscal, tanto mais que a mesma é de reconhecimento oficioso.

II.1.4. – "Quanto à dívida suspensa, 51,1% (€ 3.577 M) resultou da apresentação pelos devedores de reclamação graciosa, de impugnação ou recurso judicial e 38,6% (€ 2.699 M) deveu-se a pedido de declaração de insolvência dos devedores.

Considerando os montantes e os motivos da dívida suspensa e incobrável (conflitualidade entre os contribuintes e a AT sobre a fundamentação das liquidações e falta de património dos devedores) conclui-se que € 10.467 M (57,8%) da dívida no final de 2012 não podia ser cobrada."

A suspensão dos processos de execução fiscal, por motivo de contencioso ou intenção de o apresentar só ocorre se, cumulativamente, tiver ido prestada garantia idónea e suficiente ou reconhecida pela entidade competente a isenção da sua prestação.

Assim, a dívida suspensa que "resultou dá apresentação pelos devedores de reclamação graciosa, de impugnação ou recurso judicial", encontra-se suspensa não só por este facto mas também porque foi apresentada e aceite garantia idónea ou reconhecida a isenção da sua prestação.

Este facto leva a que possa haver processos não suspensos ainda que nas condições enunciadas no parágrafo 9 do presente projeto de parecer.

III.1. – QUANTO AO SISTEMA SIPE

No que diz respeito às questões que se seguem, a AT reitera a sua posição de agosto passado, com as devidas atualizações, inscrita nas respostas que foram enviadas em sede de audição-prévia a este anteprojeto.

III.1.1 - "A AT ainda não dotou o SIPE de uma funcionalidade para a fundamentação expressa desses atos, como recomendado pelo Tribunal." (pág. 27 do Parecer CGE 2012)

A realização de penhoras tem início pelos bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostre adequado ao montante do crédito do exequente (artigo 219.º, n.º 1, 2.ª parte, do CPPT). Este constitui o princípio-regra em processo de execução fiscal, cabendo ao Órgão de Execução Fiscal a

escolha discricionária – não arbitrária – dos bens a penhorar, seguindo os princípios da eficiência e da proporcionalidade, que devem presidir à decisão de penhorar cada bem em concreto.

Apenas na situação do n.º 4 do mesmo artigo – dívida com garantia real onerando bens do devedor – o legislador demonstra querer ver selecionado como bem a penhorar, o bem onerado com garantia real, mas ainda assim, esta situação carece de ser interpretada criteriosa e prudentemente. Assim, por exemplo, o Órgão de Execução Fiscal penhora uma conta bancária para cobrar uma pequena dívida de IMI e apenas em caso de insuficiência ou mesmo inexistência de outros bens, avança para a penhora de bens imóveis e dentro destes, vai começar por penhorar o bem onerado com garantia real em favor do credor tributário.

O cumprimento rigoroso e sistemático do quadro legal vigente que regula o regime da seleção dos bens penhoráveis, está atualmente assegurado pelos mecanismos de funcionamento do sistema, dado que é o SIPE que efetua essa seleção, segundo aquelas normas, e propõe ao Chefe de Finanças quais os bens a penhorar em cada momento.

A necessidade de fundamentação da escolha do bem penhorado não tem qualquer tradução legal. Na verdade, nem o CPPT, nem a LGT, nem mesmo o Código de Processo Civil, em sede de ação executiva comum, estabelecem qualquer previsão nesta matéria, sendo que essa omissão legal se estende tanto à necessidade de despacho da entidade competente para a tramitação do processo, no que respeita à seleção do bem a penhorar, como à necessidade da fundamentação desse pretenso despacho.

Parece-nos ser decisivo para a não existência de registo da fundamentação da escolha do bem penhorado, a circunstância de a Lei não estabelecer qualquer exigência a este nível, para além do respeito pelo princípio da proporcionalidade e da ponderação pela menor ou maior facilidade de realização do valor pecuniário, que devem presidir ao momento de decisão sobre qual dos bens, de entre os que compõem o património do devedor, deverá incidir a penhora.

Não são conhecidas, até à data, manifestações de previsão legal, tanto da necessidade de despacho de

A AT ponderou esta recomendação do Tribunal de Contas, e foi também em função, e no sentido de lhe dar cumprimento, no contexto legal atual, que implementou o sistema que efetua, a nível nacional, de forma sistemática, objetiva e de acordo com o regime jurídico vigente, a seleção dos bens ou direitos a penhorar em cada momento e em cada processo.

A AT entende que está assegurada a objetividade da decisão de penhora, com a implementação deste sistema que seleciona automaticamente os bens a penhorar, com base em critérios uniformes para todos os Serviços de Finanças e segundo as normas prescritas na Lei acerca da prioridade dos bens a penhorar.

III 1.2"A AT continua sem apresentar à tutela proposta legislativa destinada a fixar um prazo legal para a redução e o levantamento de penhoras em caso de pagamento ou erro, assim como os termos para um imediato ressarcimento do contribuinte lesado em caso de incumprimento" (pág. 27 do Parecer CGE 2012)

O sistema informático de apoio à gestão do procedimento de penhora (SIPE), ao sistematizar e uniformizar os atos procedimentais inerentes às penhoras em execução fiscal, não apenas contribuem para reduzir a ocorrência de erros, como, caso estes ocorram, conseguem uma maior celeridade e alcance, no que respeita à reposição da legalidade, designadamente por proporcionarem o levantamento imediato da penhora que, de algum modo, colida com os direitos e garantias dos contribuintes devedores.

Encontra-se já implementada, na aplicação informática SIPE, a automatização do impulso para registo do pedido de levantamento das ordens de penhora. Através desta operação, o sistema identifica e deteta, de modo automático, todas as penhoras que se encontrem em condições de serem levantadas, em virtude das decorrências da tramitação processual inerente e, sem necessidade de qualquer impulso inicial pelo Órgão de Execução Fiscal, regista os respetivos pedidos destinados à emissão daquelas ordens. Através do recurso a este automatismo são imediatamente, logo que verificadas informaticamente as circunstâncias que tal impõe, registados os levantamentos.

Importa, também, realçar que existindo diversas penhoras pendentes e sendo suficiente apenas uma ou algumas delas para o pagamento da dívida, o sistema permite o seu levantamento, enquanto existirem montantes em excesso face ao valor em dívida.

É ainda relevante referir, nesta matéria, que a AT desenvolveu e colocou em produção o Sistema de Gestão de Aplicação de Créditos (SGAC). O SGAC proporciona aos Órgãos de Execução Fiscal a agilização da funcionalidade de anulação da aplicação de créditos, para restituição célere de cobranças indevidas e quantias remanescentes.

Através deste sistema informático é facultada aos serviços a anulação dos valores aplicados em sede de processo executivo, sempre que se revele necessária a reposição inicial do crédito, designadamente por o mesmo não ser válido, pertencer a outro contribuinte, estar a decorrer processo de insolvência, entre

outros. Possibilita-se, assim, a anulação dos efeitos da aplicação do crédito, quer mediante a sua restituição total ou parcial ao executado, quer pela cedência total ou parcial do crédito a outro contribuinte quando tal se verifique.

A identificação dos contribuintes em condições de verem ser-lhes restituídas quantias é automaticamente disponibilizada na aplicação informática, para confirmação pelo Órgão de Execução Fiscal, após a qual, o procedimento é encaminhado para a câmara de compensação, onde a devolução dos montantes é gerido de forma automática e imediata.

Parece-nos indesmentível que as recentes evoluções carrearam importantes ganhos para a salvaguarda dos direitos e garantias dos contribuintes.

III.1.3- "Subsiste ainda a necessidade de a AT identificar "no plano de prevenção de riscos de gestão" os riscos inerentes à prática dos atos de penhora e venda de bens e tomar as iniciativas pertinentes para a sua prevenção." (pág. 27 do Parecer CGE 2012)

Dando seguimento às constantes evoluções ao nível da gestão processual em que a AT tem sido pródiga, desde outubro de 2012 que o paradigma de gestão da tramitação do procedimento de penhora, tem sofrido evoluções que visaram auxiliar na agilização daquela gestão e implementar um primeiro grau de "averiguação" (inclusive da observância dos princípios e regras legais impostos), mediante o desenvolvimento, na aplicação informática, de um procedimento automatizado de identificação inicial de contribuintes e seleção dos respetivos bens para impulso das ordens de penhora, seguidamente disponibilizados ao Órgão de Execução Fiscal para análise e confirmação da sua emissão.

Desde então, o SIPE encontra-se dotado de um conjunto de regras e mecanismos que lhe permitem elaborar, de forma automatizada, uma pré-seleção dos bens dos devedores a associar aos processos executivos, para emissão das ordens de penhora.

Essa pré-seleção é efetuada de acordo com critérios previamente definidos, em estrito cumprimento das regras legalmente estabelecidas, nomeadamente no que se refere à ordem pela qual deve operar-se a penhora dos bens, à proporcionalidade da penhora face ao valor em dívida e aos limites estabelecidos para a sua realização;

Através daquele automatismo, passou a efetuar-se a gestão eletrónica e automatizada da identificação, associação e seleção dos bens penhoráveis do devedor, e respetivos processos, impulsionando o procedimento de penhora mediante um processo criterioso de triagem, vinculado aos princípios e regras legais, que asseguram, nomeadamente, o cumprimento dos princípios da proporcionalidade, extensão e

prioridade quanto aos bens penhoráveis, garantindo, do mesmo modo, a vigência do princípio da igualdade, dado o seu caráter sistemático e a sua aplicação em todos os serviços.

As regras de funcionamento daquele automatismo de pré-seleção encontram-se assentes numa matriz de decisão estruturada em 4 níveis, agrupada em função do valor da dívida do executado e dos tipos de bens penhoráveis.

Cada nível encontra-se subdividido por fases, delimitadas pelo número máximo de ordens de penhora suscetíveis de serem emitidas para cada executado, em função do tipo e variedade de bens disponíveis para serem alvo de penhora em cada uma delas, de acordo com o valor em dívida e em cumprimento dos princípios antes enunciados, bem como do princípio da progressividade e da prudência no avanço da realização dos atos de coerção.

Este "automatismo" apenas se reporta à fase de identificação e seleção dos bens e dos contribuintes, e já não quanto á emissão de qualquer ordem de penhora em si mesma.

Com efeito, a ordem de penhora apenas se tornará efetiva mediante a execução de um procedimento "manual", realizado na aplicação pelo Sr. Chefe de Finanças, através do qual, após análise da situação de cada contribuinte identificado e do bem selecionado, no do uso seu prudente arbítrio, atesta a observância das regras e princípios legais e procede ao "Despacho", confirmando a emissão da ordem de penhora.

Sem esta operação, não existe ordem de penhora.

Na implementação destas funcionalidades do SIPE, a AT teve sempre presente as recomendações do Tribunal de Contas nesta matéria, sendo essas recomendações um dos fatores que motivaram a iniciativa do seu desenvolvimento.

À consideração superior

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

IMP06.CartaOficio V 1.1

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 20700 /SOC
Lisboa, 22 de novembro de 2013

Assunto : Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012
Anteprojeto do ponto 3.2 – Receita

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 16840, de 8 de novembro do corrente ano, informamos que nada temos a acrescentar relativamente ao teor do anteprojeto relativo ao ponto 3.2 – Receita.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
22 NOV. 2013
15,20
RECEPÇÃO

DGTC 22 11'13 21265

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

a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º 1294 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º P12042/2013 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

19.NOV13 01293

Excelentíssimo
Senhor Auditor Coordenador
Dr. Antonio de Sousa e Menezes

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

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA
E-mail	11.11.2013	ENT.: 6968/2013 Proc. Nº: 02.01

Assunto: Parecer sobre a CGE/2012. Anteprojeto de caixa "Aplicação do POCP e Planos Sectoriais na Administração Central" e ponto 4.1.2. "Dívida Garantida".

Em resposta ao solicitado nos termos da mensagem remetida por correio electrónico em 11 do corrente, e ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, encarrega-me a Senhora Ministra de Estado e das Finanças de formalizar o envio da pronúncia relativamente ao anteprojeto de Caixa e de ponto 4.1.2. em referência, ambos do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, o que faz louvando-se nos contributos em anexo, remetidos pela Direção-Geral do Orçamento e pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, ambos datados de 18 de novembro de 2013 e reproduzidos de seguida, igualmente remetidos ontem por correio electrónico.

1) Comentários da Direção-Geral do Orçamento ao anteprojeto de "*CAIXA – Aplicação do POCP e Planos Sectoriais na Administração Central*"

Recomendação n.º1/2012

A aplicação de diversos referenciais contabilísticos por parte das entidades que compõem o perímetro da Administração Central, sobretudo desde a quinta alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, tem constituído um forte obstáculo ao desenvolvimento de instrumentos de análise e de relato transversais a toda a Administração Central.

Um instrumento que tem desempenhado um importante papel na compatibilização desses vários referenciais contabilísticos é o Plano de Contas Central da DGO com o qual tem de ser estabelecida, e mantida atualizada, a correspondência dos planos de contas locais, por parte das entidades prestadoras de informação quando iniciam o envio ao RIGORE Central dos saldos e movimentos de contas, sob a forma de ficheiro, nos termos das Circulares, série A, n.os 1369 e 1372. Esta correspondência, que é recolhida em ficheiro próprio (PLN), permite que a informação integrada no RIGORE Central seja disponibilizada através de instrumentos de análise e de relato desenvolvidos sobre o Plano de Contas Central e transversais aos vários referenciais

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

contabilísticos aplicados localmente, mas simultaneamente permite disponibilizar no sistema central de forma dinâmica a informação segundo o detalhe do plano de contas local, se tal for pretendido.

Recomendação 2 – PCGE/2012

Os mapas *XXX (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços integrados) e XXXI (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços e fundos autónomos),* assim como os mapas consolidados de natureza orçamental previstos para a Conta Geral do Estado (CGE) serão emitidos, no futuro, a partir da solução de consolidação do RIGORE Central. Para o efeito, esta baseia-se em lançamentos contabilísticos de eliminação, em base digráfica, dos saldos resultantes de operações internas, na componente de débitos e créditos recíprocos para apresentação do balanço consolidado, de custos e proveitos internos para emissão da demonstração consolidada dos resultados e despesas pagas e receitas cobradas para emissão do mapa de fluxos de caixa consolidado de operações orçamentais em função do grupo público – Administração Central – e de cada um dos subgrupos que o compõem (serviços integrados e organismos autónomos). O exposto exige a integração e compatibilização no RIGORE Central dos saldos e movimentos de contas provenientes dos vários referenciais contabilísticos.

Em 2013, ficou concluído o projeto de integração no RIGORE Central de informação em POCMS, nos termos da Circular, série A, n.º 1372, que se seguiu ao projeto de integração de informação em POCP e POC-Educação nos termos da Circular, série A, n.º 1369. Adotaram-se igualmente diversas medidas de reforço de implementação destas circulares que privilegiaram uma comunicação ativa com os serviços e fundos autónomos no sentido de evitar a aplicação das sanções previstas no artigo 65.º do decreto-lei n.º 36/2013, de 11 de março, em relação ao incumprimento do envio dos ficheiros relativos a junho (a serem recepcionados em julho), tendo-se atingido um grau de cumprimento em relação a este mês de 100% no caso da Circular n.º 1372 e de 90% no caso da Circular n.º 1369.

Encontra-se também em fase de finalização os testes de integração de informação em POCP do MDN exportada a partir do SIG-DN.

Para 2014, encontra-se programada a adaptação da solução de consolidação do RIGORE Central à informação integrada sob forma de ficheiro nos termos das Circulares 1369 e 1372, assim como de outros normativos que venham a ser emitidos em relação a outros referenciais contabilísticos, designadamente em relação ao modelo de reporte de informação orçamental e financeira ao RIGORE Central das entidades públicas reclassificadas (EPR) que aplicam o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e que servirá igualmente para aquelas que aplicam as Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS).

Prevê-se também para 2014 a concepção e implementação deste modelo de reporte na Região Autónoma da Madeira que funcionará como Piloto da sua implementação, em 2015, nas EPR da Administração Central. É de salientar que os projetos referidos serão desenvolvidos em articulação com a ESPAP, I.P.

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

Face à adaptação da solução de consolidação e integração gradual de informação segundo os vários referenciais contabilísticos, conforme referido, afigura-se expectável integrar na CGE de 2014 as demonstrações financeiras consolidadas parcelares, alargando esse exercício, na CGE de 2015, a entidades que aplicam referenciais contabilísticos diferentes do POCP e planos sectoriais. Para a emissão das demonstrações financeiras consolidadas da Administração Central, ter-se-á de definir e desenvolver a Entidade Consolidante – Estado.

2) Comentários da Direção-Geral do Tesouro e Finanças ao anteprojeto de ponto 4.1.2. "*Garantias do Estado*"

Ponto 4.1.2. Garantias do Estado (pág. 2)

c) Valores globais do ano

"Foram concedidas garantias pessoais do Estado a operações de financiamento, no total € 3.374,2 M, compreendendo € 674,2 M de garantias concedidas ao abrigo do regime geral e € 5.700 M de garantias prestadas no âmbito do sistema financeiro."

As garantias pessoais do Estado concedidas em 2012 totalizaram € 6.374,2 M e não € 3.374,2 M como é referido no documento. Igualmente no ponto 17. CONCLUSÕES E PROJETO DE RECOMENDAÇÕES – Garantias do Estado (cfr. ponto 4.1.2), é novamente feita referência às garantias pessoais do Estado concedidas em 2012, como tendo totalizado € 13.133,7 M, em vez de € 6.374,2 M.

Ponto 4.1.2.2. Operações

4.1.2.2.1. Garantias a operações de financiamento

d) Responsabilidades do Estado

O Tribunal de Contas (TC) refere no seu Parecer que *"As responsabilidades registadas pela DGTF, constantes da CGE, totalizavam no final do ano € 36.147,4 M, encontrando-se subavaliadas em € 400 M por ter sido excluída, incorretamente, a garantia do Estado ao programa de papel comercial do BPN de € 400 M, que permanece em vigor após a sua reprivatização."* e *"Nos registos da DGTF, as responsabilidades efetivas totalizavam € 34.601,4 M, encontrando-se subavaliadas em € 150 M por não ter sido considerada a emissão efetuada pelo BPN já reprivatizado (atual Banco BIC), no âmbito do referido programa de papel comercial de € 400 M."*

Em 19 de abril de 2012, a DGTF foi informada de que a emissão ao abrigo do Programa de Papel Comercial do BPN garantido pelo Estado, de € 400 milhões, tinha sido objeto de amortização antecipada por recompra por parte do BPN, em 30 de março de 2012, pelo que esse montante foi deduzido às responsabilidades garantidas pelo Estado nessa data. Posteriormente, em outubro do mesmo ano, o BIC efetuou uma nova emissão de Papel Comercial ao abrigo do citado Programa, sem que de tal facto desse conhecimento ao Garante.

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Em face do exposto, a DGTF corrigiu, já no decorrer de 2013, o valor das responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas, repondo o valor de € 400 milhões, solicitando ao Banco BIC, em simultâneo, informação detalhada e atualizada sobre as emissões efetuadas ao abrigo deste Programa, sendo que, em função da informação que vier a ser prestada, proceder-se-á à retificação do valor das responsabilidades efetivas.

Ainda neste ponto, o TC refere relativamente às garantias concedidas pelo IAPMEI, que: *"Nos registos da DGTF este tipo de responsabilidades totalizavam € 390.4533 no final do ano, encontrando-se sobreavaliadas em € 380.146"*. Sobre esta matéria aguardamos esclarecimentos por parte do IAPMEI por forma a efetuar as necessárias correções."

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

Cristina Sofia Dias

c/c GPEARI. SEO. SET.

DGTC 20 11'13 21097

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

DGOrçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

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

V/Ref :GSEAO nº3655 – Email TC 11-11-2013
Data V/Ref. :14.Nov.2013

N.º Proc. P12172/2013
Data Emissor : 18 Nov. 13

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2012.Anteprojeto da "CAIXA – Aplicação do POCP e Planos Setoriais na Administração Central"

No que respeita ao assunto em epígrafe e, em particular às recomendações constantes ponto 17 da referida Caixa, cumpre informar o seguinte:

Recomendação n.º1/2012

A aplicação de diversos referenciais contabilísticos por parte das entidades que compõem o perímetro da Administração Central, sobretudo desde a quinta alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, tem constituído um forte obstáculo ao desenvolvimento de instrumentos de análise e de relato transversais a toda a Administração Central.

Um instrumento que tem desempenhado um importante papel na compatibilização desses vários referenciais contabilísticos é o Plano de Contas Central da DGO com o qual tem de ser estabelecida, e mantida atualizada, a correspondência dos planos de contas locais, por parte das entidades prestadoras de informação quando iniciam o envio ao RIGORE Central dos saldos e movimentos de contas, sob a forma de ficheiro, nos termos das Circulares, série A, n.^{os} 1369 e 1372. Esta correspondência, que é recolhida em ficheiro próprio (PLN), permite que a informação integrada no RIGORE Central seja disponibilizada através de instrumentos de análise e de relato desenvolvidos sobre o Plano de Contas Central e transversais aos vários referenciais contabilísticos aplicados localmente, mas simultaneamente permite disponibilizar no sistema central de forma dinâmica a informação segundo o detalhe do plano de contas local, se tal for pretendido.

DGTC 19 11'13 20977

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

Recomendação 2 – PCGE/2012

Os mapas *XXX (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços integrados) e XXXI (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços e fundos autónomos)*, assim como os mapas consolidados de natureza orçamental previstos para a Conta Geral do Estado (CGE) serão emitidos, no futuro, a partir da solução de consolidação do RIGORE Central. Para o efeito, esta baseia-se em lançamentos contabilísticos de eliminação, em base digráfica, dos saldos resultantes de operações internas, na componente de débitos e créditos recíprocos para apresentação do balanço consolidado, de custos e proveitos internos para emissão da demonstração consolidada dos resultados e despesas pagas e receitas cobradas para emissão do mapa de fluxos de caixa consolidado de operações orçamentais em função do grupo público – Administração Central – e de cada um dos subgrupos que o compõem (serviços integrados e organismos autónomos). O exposto exige a integração e compatibilização no RIGORE Central dos saldos e movimentos de contas provenientes dos vários referenciais contabilísticos.

Em 2013, ficou concluído o projeto de integração no RIGORE Central de informação em POCMS, nos termos da Circular, série A, n.º 1372, que se seguiu ao projeto de integração de informação em POCP e POC-Educação nos termos da Circular, série A, n.º 1369. Adotaram-se igualmente diversas medidas de reforço de implementação destas circulares que privilegiaram uma comunicação ativa com os serviços e fundos autónomos no sentido de evitar a aplicação das sanções previstas no artigo 65.º do decreto-lei n.º 36/2013, de 11 de março, em relação ao incumprimento do envio dos ficheiros relativos a junho (a serem rececionados em julho), tendo-se atingido um grau de cumprimento em relação a este mês de 100% no caso da Circular n.º 1372 e de 90% no caso da Circular n.º 1369.

Encontra-se também em fase de finalização os testes de integração de informação em POCP do MDN exportada a partir do SIG-DN.

Para 2014, encontra-se programada a adaptação da solução de consolidação do RIGORE Central à informação integrada sob forma de ficheiro nos termos das Circulares 1369 e 1372, assim como de outros normativos que venham a ser emitidos em relação a outros referenciais contabilísticos, designadamente em relação ao modelo de reporte de informação orçamental e financeira ao RIGORE Central das entidades públicas reclassificadas (EPR) que aplicam o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e que servirá igualmente para aquelas que aplicam as Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS).

Prevê-se também para 2014 a conceção e implementação deste modelo de reporte na Região Autónoma da Madeira que funcionará como Piloto da sua implementação, em 2015, nas EPR da Administração Central. É de salientar que os projetos referidos serão desenvolvidos em articulação com a ESPAP, I.P.

Face à adaptação da solução de consolidação e integração gradual de informação segundo os vários referenciais contabilísticos, conforme referido, afigura-se expectável integrar na CGE de 2014 as demonstrações financeiras consolidadas parcelares, alargando esse exercício, na CGE de 2015, a entidades que aplicam referenciais contabilísticos diferentes do POCP e planos setoriais. Para a emissão das demonstrações financeiras consolidadas da Administração Central, ter-se-á de definir e desenvolver a Entidade Consolidante – Estado.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

25.NOV13 01312

Excelentíssimo Senhor
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas
Senhor Doutor Luís Filipe Simões

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

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA
E-mail	15-11-2013	ENT. 7078 Proc. Nº: 02.01

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 - Anteprojeto dos pontos 3.5. Consolidação da administração central e 15. Consolidação das contas.

Exmo. Senhor

Em resposta ao solicitado nos termos da mensagem remetida por correio electrónico em 15 do corrente, e para efeitos de cumprimento do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, informa-se que a resposta relativamente à matéria abordada nos anteprojetos de pontos em referência do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 será dada diretamente a esse Tribunal pela Direção-Geral do Orçamento.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

Cristina Sofia Dias

c/c: SEAO. SET.

DGTC 26 11'13 21474

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

DGOrçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

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

V/Ref : GSEAO nº3734 – Email TC 15-11-2013
Data V/Ref. :18.Nov.2013

N.º Proc. P12443/2013
Data Emissor : 26 Nov. 13

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2012. Anteprojeto dos pontos 3.5 Consolidação da Administração Central; 15. Consolidação das Contas

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de ofício/mensagem de correio eletrónico em referência e sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar:

15. Consolidação das Contas

Ponto 15.1 Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social (1º § – pág.2)

A diferente metodologia utilizada pelo Tribunal de Contas para o apuramento da receita e despesa efetiva e o respetivo saldo global conduz à obtenção de resultados diferentes dos apurados pela DGO. Conforme exposto noutros contraditórios, a análise da DGO centra-se na despesa resultante da execução orçamental para efeitos de apuramento do défice de cada subsector, o mais próxima possível do conceito de necessidade líquida de financiamento, utilizado pelo INE e pelo Eurostat para a definição do indicador de défice orçamental. Por outro lado, os ativos financeiros são componentes que apenas contribuem para a variação do stock de dívida pública, não se refletindo na determinação de saldo orçamental, em linha com os critérios do Eurostat. No entanto, a CGE disponibiliza, por memória, a informação integral de ativos, passivos financeiros e de transferência para o FRDP. Acresce referir que os artºs 9º e 25º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)[1] definem os conceitos de receitas e despesas efetivas.

[1] Lei n.º 37/2013, de 14 de junho procede à sétima alteração à LEO, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

Ponto 15.1 Conta Consolidada da Administração Central e Segurança social (5º § – pág.2)

A DGO irá diligenciar no sentido de harmonizar os registos das operações entre a CGA e a Segurança Social, de modo a que a execução orçamental possa refletir corretamente os movimentos contabilísticos.

Ponto 15.2 Procedimentos de consolidação na CGE/2012 (pág. 5) e recomendação nº. 1 – PCGE/2012 (pág. 6)

Como é referido pelo Tribunal de Contas, têm-se verificado melhorias neste âmbito, reduzindo-se as divergências de consolidação entre os serviços. No entanto, a DGO irá dar continuidade ao reforço das diligências junto das entidades no sentido de que, no registo das operações, se passe a efetuar a correta identificação dos serviços beneficiários das transferências e se adote a especificação do código do serviço, utilizando a alínea/subalínea prevista nas circulares da DGO.

Acresce que, e como já transmitido anteriormente ao Tribunal de Contas, está em curso o desenvolvimento de uma solução informática, a implementar na execução orçamental, análoga à adotada no Sistema de Orçamento de Estado, que consiste na obrigatoriedade de identificação do serviço dador/beneficiário da AC em tabela própria através da seleção do código de serviço (dispensando a utilização da alínea e subalínea para a identificação do dador/beneficiário), com a finalidade de reduzir as diferenças de consolidação no âmbito das transferências da AC.

Ponto 15.2 Procedimentos de consolidação na CGE/2012 (pág. 4) e recomendação nº. 2 – PCGE/2012 (pág. 6)

A DGO está a desenvolver procedimentos internos que procuram harmonizar os métodos de consolidação, e deste modo dar cumprimento à recomendação.

Com os melhores cumprimentos.

A Diretora-Geral

Manuela Proença

/PQ

ENTR 26 11 13 21507

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

4 — A Dívida Pública

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 20639/2013
Lisboa, 21 de novembro de 2013

Assunto: Parecer sobre a CGE/2012. Anteprojeto dos pontos: 4.1.1 Dívida direta dos serviços integrados e dos SFA, 4.1.3.Endividamento. Peso.

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta à vossa comunicação de 14 de novembro do corrente ano, cumpre-nos informar o seguinte:

I – Recomendações

Recomendação 1 – PCGE/2012

"*A CGE deve passar a incluir a dívida pública direta de todos os SFA (incluindo EPR) no mapa XXIX e as operações de derivados financeiros, devidamente individualizadas, nos diversos mapas relativos a stocks e fluxos associados à dívida pública direta bem como a dívida à CGD resultante da execução de uma garantia à Casa do Douro. Deve, ainda, evidenciar o stock da dívida consolidada da administração central e segurança social, bem como os encargos com juros consolidados que lhe estão associados, e a discriminação por instrumento de financiamento dos outros encargos correntes da dívida pública.*"

Em relação aos derivados financeiros, informamos que estes são evidenciados, na Conta Geral do Estado, através dos mapas relativos aos fluxos associados à dívida pública, quer no que respeita aos juros (mapa nº.51) quer no que concerne às amortizações (mapa nº.52). A informação individualizada das operações de derivados financeiros não é relevada em termos de Conta Geral do Estado mas integra anualmente a conta de gerência dos "Encargos da Dívida Pública" que é remetida ao Tribunal de Contas.

A dívida à CGD resultante da execução de uma garantia à Casa do Douro foi integrada, no corrente ano, no stock da dívida pública direta e será evidenciada no mapa XXIX do ano 2013. Consequentemente os encargos com juros e amortizações serão suportados, a partir de 2014, pelo orçamento dos encargos da dívida.

Recomendação 2 – PCGE/2012

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

IGCP Cartão Ofício V 1.1

Recomendação 2 – PCGE/2012

"*Deve ser usado o maior rigor na classificação de fluxos e stocks associados à dívida pública direta e no apuramento dos valores que constam na CGE. Em particular para a dívida denominada em moeda estrangeira, os montantes em euros inscritos na Conta devem refletir o valor efetivo das correspondentes despesas, receitas e stocks em divisas, utilizando-se um critério uniforme e consistente para as taxas de câmbio.*"

Os valores evidenciados na CGE relativos à divida denominada em moeda estrangeira são representativos dos valores reais das correspondentes despesas, receitas e stocks porquanto existe uma total compatibilidade entre estes e os respetivos fluxos financeiros. Paralelamente, os procedimentos contabilísticos são constantes para todos os instrumentos de financiamento em moeda estrangeira e encontram-se parametrizados no sistema informático que suporta a gestão da dívida pública.

Neste sentido, e de um modo breve, indicamos os procedimentos relativos aos diversos fluxos financeiros associados à dívida denominada em moeda estrangeira:

- Emissão: A receita (passivos financeiros) proveniente do financiamento corresponde ao valor real do encaixe da operação (estando influenciado dos resultados cambiais obtidos pela venda da moeda);
- Amortização: Os encargos suportados com a amortização (passivos financeiros) correspondem ao valor real pago às entidades tomadoras do empréstimo (estando influenciado dos resultados cambiais obtidos com a compra da moeda);
- Juros: Os encargos suportados com juros correspondem ao valor real pago às entidades tomadoras do empréstimo (estando influenciado dos resultados cambiais obtidos com a compra da moeda);
- Stock: O valor da dívida que é apresentado no final do ano corresponde ao contravalor em euros (ao câmbio do dia 31/dezembro).

Relativamente às situações expressas nos parágrafos incluídos entre as Recomendações 2 e 3 (sublinhados nossos):

1. "*No final do ano encontrava-se em saldo na conta de operações de tesouraria denominada Produto de Empréstimos 2012 o montante de € 9.755,3 M proveniente de financiamento com recurso à dívida pública, o que denota um financiamento significativamente superior ao necessário para a cobertura do défice da CGE, mais 9,3%, e acarreta encargos avultados. Este valor compara com um saldo de € 7.673,7 M, no final do ano precedente1, o qual representou um financiamento superior em 6,5% ao necessário para a cobertura do défice desse ano. (cfr. ponto 4.1.1).*"

Em primeiro lugar, importa desde logo salientar que, conforme foi explicitado nos quadros 73 e 74 da Conta Geral do Estado, o saldo de financiamento que transitou de 2012 para 2013 (€ 9.755 milhões) inclui depósitos cativos para recapitalização do sistema bancário, em conta dedicada do Banco de Portugal (*Bank Solvency Support Facility*), no montante de € 3.500 milhões, conforme acordado com as instituições internacionais que suportam o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF). Nesse sentido, o excesso de financiamento em relação às necessidades globais de financiamento fixou-se em apenas € 6.255 milhões.

Em segundo lugar, a afirmação de que o excesso de financiamento "acarreta encargos avultados" não parece ter em consideração a envolvente financeira da República Portuguesa nos anos recentes. Na verdade, na nossa opinião, esse excesso de financiamento poderá mesmo vir a resultar em poupanças para a República Portuguesa numa perspetiva inter-temporal.

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

DM990 CartaOficio V1.1

Conforme referido na nossa resposta ao anteprojeto de parecer à Conta Geral do Estado de 2011, a análise do Tribunal de Contas carece de uma avaliação dos riscos associados ao financiamento da República Portuguesa no contexto recente, não incorporando em particular uma estimativa do custo que resultaria de adiar a execução de financiamento para um momento em que o seu custo poderia ser potencialmente mais gravoso, ou do custo em que o Estado português incorreria se no limite falhasse algum pagamento.

Assim, no contexto de incerteza que envolve o mercado de dívida pública internacional e a capacidade da República Portuguesa de regressar a financiamento de mercado, a manutenção de saldos de Tesouraria relativamente mais elevados do que em circunstâncias normais (objetivo sugerido de forma reiterada pela missão técnica da UE e FMI) poderá facilitar a recuperação dos investidores em dívida pública portuguesa, contribuindo por isso para uma redução a prazo do custo de financiamento da República.

2. *"O OE fixa um único limite para o acréscimo de endividamento líquido a utilizar pelos SI e SFA. A não desagregação deste limite por SI e SFA, agravada pelo facto da CGE não conter informação sobre o stock da dívida dos SFA (incluindo EPR) e suas variações, impede a verificação do cumprimento do referido limite (cfr. pontos 4.1.1.6 e 4.1.1.7)."*

A este propósito, destacam-se ainda as seguintes passagens:

> *"A emissão e gestão da dívida pública são asseguradas, por um lado, pelo IGCP-EPE e, por outro, por cada um dos SFA que estão legalmente habilitados a emiti-la, entre os quais as EPR. Esta fragmentação da gestão da dívida tornou-se mais significativa com o alargamento do subsetor dos SFA, em 2012. As finalidades prosseguidas com a emissão de dívida também diferem. Enquanto o IGCP tem por missão assegurar o financiamento do conjunto dos serviços que constituem o subsetor dos SI, cada SFA emite dívida para o financiamento das suas próprias atividades."* (p. 1-2 do documento enviado; sublinhados nossos)

> *"Na LOE 2012, o limite para o acréscimo de endividamento líquido é fixado para o conjunto das entidades que integram o orçamento do Estado, serviços integrados e serviços e fundos autónomos sem clarificar qual a parte que se destina a cada uma das entidades1 que gerem a dívida pública e sem que a lei tenha instituído um regime de controlo da utilização deste limite global. A LOE também não estabelece se o financiamento antecipado das amortizações de dívida fundada deve ser considerado entidade a entidade, isto é, cada uma pode antecipar o financiamento de 50% das suas amortizações futuras, ou se deve ser considerado globalmente. Assim, a norma legal que fixa o limite para o acréscimo de endividamento líquido tem associados riscos de incumprimento, particularmente acrescidos em 2012 porque o número de entidades que compõem o subsetor dos SFA aumentou, incluindo entidades com volumes de endividamento muito significativos, designadamente as EPR.*
>
> *Não se dispondo de informação necessária para aferir do seu grau de cumprimento, pode, no entanto, referir-se que, em 2012, o financiamento dos SI por recurso à dívida pública ultrapassou o que seria suficiente para a satisfação das necessidades orçamentais e de tesouraria, encontrando-se em 31/12/2012 em saldo na conta de operações de tesouraria denominada "Produto de Empréstimos 2012" o montante de € 9.755,3 M proveniente de financiamento com recurso à dívida pública (€ 7.673,7 M em 31/12/2011), mas, o financiamento de 50% das amortizações de dívida fundada, previstas para 2013, ascendia a € 17.827,7 M."* (p. 21-22 do documento enviado; sublinhados nossos).

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

IMPRIMA Cartão Ofício V 1.1

Na nossa opinião, a conclusão de que não é possível verificar o cumprimento dos limites estabelecidos na LOE 2012 não tem em consideração o facto de o acréscimo de endividamento das EPR ser exclusivamente financiado através do Orçamento de Estado (em particular através de empréstimos concedidos pela DGTF no âmbito do cap. 60), pelo que não existe uma fragmentação da gestão da dívida, mas sim uma maior integração. Com efeito, na prática, a variação do saldo da dívida direta do Estado já incorpora o acréscimo de endividamento das EPR, razão pela qual o quadro 78 da Conta Geral do Estado apenas acrescenta o endividamento líquido dos SFA (excluindo EPR) à variação da dívida direta do Estado no apuramento do acréscimo de endividamento líquido global direto.

Desta forma, parece-nos que de facto o quadro 78 apresenta todos os dados necessários à verificação do limite de acréscimo de endividamento líquido inscrito no art.º 95.º da LOE 2012. De acordo com os cálculos aí apresentados, o acréscimo de endividamento líquido fixou-se em cerca de € 16.269 M, abaixo do limite já corrigido pelo saldo de financiamento que transitou do ano anterior e pelo volume de amortizações fundadas a ocorrer no ano seguinte (€ 25.104 M), conforme disposto no n.º 3, do art.º 16.º-A da nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 22/2011).

II – Clarificação de assuntos abordados no anteprojeto em análise

Entretanto, pretendemos clarificar algumas situações expressas nos seguintes pontos do anteprojeto de parecer:

4.1 – Dívida Financeira

4.1.1– Dívida direta dos serviços integrados e dos SFA

...

4.1.1.2.1 Obrigações do Tesouro

Relativamente aos juros associados ao empréstimo "nacionalizações e expropriações", realçamos que apesar de não estarem integrados na execução orçamental da despesa no agrupamento 03, uma vez que foram pagos através da classificação económica 04.03.05.A0 do Capítulo 60, os mesmos foram evidenciados no mapa dos juros pagos em 2012 elaborado pelo IGCP (mapa nº.51).

4.1.1.2.1 Bilhetes do Tesouro

Os procedimentos contabilísticos que o IGCP/FRDP tem adotado, quer na perspetiva do subsetor dos SI quer do subsetor dos SFA, para tornar neutras as operações associadas aos Bilhetes do Tesouro na posse do FRDP, com o objetivo de servir de garantia a operações de derivados, foram definidos conjuntamente com a DGO.

...

4.1.1.4 Comparação dos valores apurados com os da CGE

a) Movimento da dívida

Relativamente às explicações apresentadas no anteprojeto para as diferenças entre os valores da CGE e os apurados pelo Tribunal de Contas:

- O IGCP questionou a DGTF sobre as promissórias que, pelas suas características, deveriam integrar o stock da dívida em 31.12.2012, tendo sido informado que apenas a promissória AID-USD deveria ser considerada nesse âmbito.

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

IMP06.CartaOficio V.1.1

- Relativamente ao empréstimo LOAN A/360 EMTN USD reiteramos o mencionado na nossa resposta ao anteprojeto de parecer dos anos 2010 e 2011, ou seja, os procedimentos adotados pelo IGCP na contabilização da operação em moeda nacional designada por LOAN A/360 EMTN USD tiveram por objetivo evidenciar de forma transparente a operação que constituiu uma efetiva operação de financiamento. Esta decisão foi coerente com as orientações do Eurostat, conforme o mencionado na nota de rodapé do relatório de 2010 – "*Uma das razões invocadas, foi a de, em SEC 95, a operação incluir uma parcela que deve ser considerada empréstimo*".

- As divergências existentes entre os valores que constam no mapa XXIX e os apurados pelo Tribunal de Contas resultam da utilização de critérios distintos na definição do câmbio a utilizar na valorização do stock. O Tribunal de Contas considerou o último câmbio SDR/EUR fixado pelo FMI para o ano 2012, ou seja, o câmbio disponibilizado no 28.12.2012 enquanto que o sistema informático que suporta a gestão da dívida efetuou a conversão em dois passos:

  1º) Utilizou o câmbio SDR/USD;
  2º) Aplicou o câmbio USD/EUR.

  No dia 31.12.2012, quando o valor do stock em EUR foi calculado o câmbio SDR/USD era igual ao do dia 28.12.2012 mas o de USD/EUR variou face ao do dia 28 motivo que justifica a divergência entre os valores do IGCP e os apurados pelo Tribunal de Contas.

b) Execução Orçamental

- *Despesa*

  ❖ *Juros*

O valor em numerário recebido pelo Estado relativo aos fundos de pensões dos bancos foi afeto na totalidade à receita do Orçamento do Estado de 2012. O IGCP efetuou aplicações junto de instituições de crédito e por razões de natureza estatística criou um "portfólio" com aqueles valores mas, em termos contabilísticos, constituem aplicações de tesouraria como todas as restantes aplicações, enquadrando-se no âmbito da alínea c) do nº6 do artº 6º da LEO.

❖ *Outros encargos correntes*

Relativamente ao mencionado no §2 da pág.21 refere-se que esse assunto consta na alínea a) do nº 1 do artº 26 do Decreto-Lei nº 200/12, de 27 de agosto.

III – Incorreções

Foram, ainda, detetadas algumas incorreções nos valores considerados no anteprojeto de parecer, tais como:

- Pág.12 (ponto 4.1.1.2.2.1 – Bilhetes do Tesouro): no §2 é mencionado que os juros destes títulos, na posse do FRDP, ascendem a € 58.669.357,08, quando deverá ser considerado o montante de € 58.669.357,11.

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

IMPRIMIR Carta Oficio V.1.1

- Pág.16 (alínea b) – Receita): é mencionada como receita dos empréstimos emitidos líquida de mais e menos valias o valor de € 114.164,5 M quando deverá ser considerado o montante de €114.160,4.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

DGTC 22 11'13 21210

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

Francisco Moledo

De: Edite Gonçalves <edite.goncalves@igcp.pt>
Enviado: terça-feira, 26 de Novembro de 2013 17:51
Para: Francisco Moledo
Cc: Pontes Correia
Assunto: Parecer sobre a CGE/2012. Anteprojeto dos pontos: 4.1.1 Dívida direta dos serviços integrados e dos SFA e 4.1.3 Endividamento

Boa tarde, Dr. Francisco Moledo.

Na sequência do solicitado informo que a importância de € 74.228.914,95 € (mencionada na pág.19 do relato em causa) inclui, apenas, o montante de € 855.906,17 relativo a juros de títulos dos fundos de pensões (cupão da OT 5% JUN 2012). O remanescente é resultante de juros de depósitos a prazo nas instituições bancárias.

Com os melhores cumprimentos,

Edite Alves Gonçalves

Coordenadora do Serviço de Operações Contabilisticas
Head of Accounting Operation Unit
IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGCP - Portuguese Treasury and Debt Management Agency

edite.goncalves@igcp.pt

Tel. : +351 21 792 33 00/ +351 21 792 33 82
Fax : +351 21 799 37 95
www.igcp.pt

"Esta mensagem é confidencial. O seu conteúdo não vincula o IGCP excepto se esta forma estiver prevista em acordo escrito celebrado entre o IGCP e o destinatário. A divulgação, uso ou disseminação da informação contida nesta mensagem só pode fazer-se com autorização explícita do IGCP. Se não for o destinatário da mensagem, por favor contacte imediatamente o remetente."

"This message is confidential. Its contents do not constitute a commitment by IGCP, except where provided for in a written agreement between you and IGCP. Any unauthorized disclosure, use or dissemination, either whole or partial, is prohibited. If you are not the intended recipient of the message, please notify the sender immediately"

DGTC 27 11'13 21586
1

Antonio Menezes

De: Fausto Gomes <Fausto.Gomes@ifap.pt>
Enviado: sexta-feira, 22 de Novembro de 2013 16:44
Para: Antonio Menezes
Assunto: FW: Processo: Parecer sobre a CGE/ 2012. Anteprojecto do ponto: 4.1.1. Dívida direta dos serviços integrados e dos SFA (extracto)
Anexos: Divida Publica (Ponto 4.1.1 - extracto).pdf

Ex.mo Sr. Dr. António Sousa Menezes,

Tendo presente o email de 14 de novembro do Tribunal de Contas, convidando o IFAP a pronunciar-se relativamente ao ponto 4.1.1. Dívida direta dos serviços integrados e dos SFA, do parecer sobre a CGE/2012, informo o seguinte:

Refere-se que os encargos financeiros suportados pelo IFAP com a contratação de operações específicas do tesouro junto do IGCP, que em 2012 ascenderam a 11.625.070,93€, encontram-se mal classificados como juros da dívida pública. Efetivamente, sempre foi entendido pelo IFAP que os juros pagos ao IGCP pela antecipação das verbas comunitárias (OET's) deveriam ser classificados no agrupamento 03.01 - Juros da dívida pública, uma vez que se tratam de juros resultantes de antecipações de fundos para satisfação das necessidades de financiamento, contraídos por uma entidade integrante do setor público.

Tomámos boa nota da recomendação efetuada pelo Tribunal, sugerindo que se passe a registar os encargos desta natureza em 03.05 – Outros Juros, uma vez que se referem a juros de dívidas contraídas de acordo com a legislação em vigor. Aliás a circular da DGO já faz referência à contabilização destas despesas neste agrupamento, porém num contexto de desagregação entre juros de mora e outros, pelo que nunca relacionámos que a orientação pudesse envolver esta natureza de juros. Quanto ao montante indicado confirmamos o seu valor para 2012.

Sem outro assunto apresento os meus respeitosos cumprimentos.

IFAP
Fausto Gomes
Vogal do Conselho Diretivo
Rua Castilho, n.º 45-51, 1269-164 Lisboa
Telefone: 21 371 63 74 | Ext. 17101 | Fax: 21 384 61 71
e-mail: fausto.gomes@ifap.pt
www.ifap.pt

Imprima este email apenas se for necessário. Proteja o ambiente.

DGTC 22 11:13 21295

c) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 6 - ofício n.º P 12355/2013 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
d) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - Caixa "Aplicação do POCP e Planos Sectoriais na Administração Central" - ofício n.º 1293 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

6862, 18 NOV' 13

C/C
Exmo. Senhor
Eng.º Abel Mascarenhas
Chefe do Gabinete do Secretário de Estado das Finanças

Exma. Senhora
Dra. Filipa Menezes de Alarcão
Chefe do Gabinete da Secretária de Estado do Tesouro

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

S/Ref. Email
Data: 11.11.2013

N/Ref. DSJC/2013
Data:

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2012 – Anteprojeto do ponto: 4.1.2. Garantias do Estado

Exmo. Senhor Dr., António de Sousa e Menezes

Em referência ao assunto em epígrafe, para os efeitos do disposto nos artigos 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e no n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e após análise do Anteprojeto em apreço, informa-se que o mesmo suscita a esta Direção-Geral os seguintes comentários:

Ponto 4.1.2. Garantias do Estado (pág. 2)
c) Valores globais do ano
"Foram concedidas garantias pessoais do Estado a operações de financiamento, no total € 3.374,2 M, compreendendo € 674,2 M de garantias concedidas ao abrigo do regime geral e € 5.700 M de garantias prestadas no âmbito do sistema financeiro."

As garantias pessoais do Estado concedidas em 2012 totalizaram € 6.374,2 M e não € 3.374,2 M como é referido no documento. Igualmente no ponto 17. CONCLUSÕES E PROJETO DE RECOMENDAÇÕES – Garantias do Estado (cfr. ponto 4.1.2), é novamente feita referência às garantias pessoais do Estado concedidas em 2012, como tendo totalizado € 13.133,7 M, em vez de € 6.374,2 M.

Ponto 4.1.2.2. Operações
4.1.2.2.1. Garantias a operações de financiamento
d) Responsabilidades do Estado

O Tribunal de Contas (TC) refere no seu Parecer que *"As responsabilidades registadas pela DGTF, constantes da CGE, totalizavam no final do ano € 36.147,4 M, encontrando-se subavaliadas em € 400 M por ter sido excluída, incorretamente, a garantia do Estado ao programa de papel comercial do BPN de € 400 M, que permanece em vigor após a sua reprivatização."* e *"Nos registos da DGTF, as responsabilidades efetivas totalizavam € 34.601,4 M, encontrando-se subavaliadas em € 150 M por não ter sido considerada a emissão efetuada pelo BPN já reprivatizado (atual Banco BIC), no âmbito do referido programa de papel comercial de € 400 M."*

Rua da Alfândega, 5 – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 61 19 | E-mail: tesouro@dgtf.pt

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

Em 19 de abril de 2012, a DGTF foi informada de que a emissão ao abrigo do Programa de Papel Comercial do BPN garantido pelo Estado, de € 400 milhões, tinha sido objeto de amortização antecipada por recompra por parte do BPN, em 30 de março de 2012, pelo que esse montante foi deduzido às responsabilidades garantidas pelo Estado nessa data. Posteriormente, em outubro do mesmo ano, o BIC efetuou uma nova emissão de Papel Comercial ao abrigo do citado Programa, sem que de tal facto desse conhecimento ao Garante.

Em face do exposto, a DGTF corrigiu, já no decorrer de 2013, o valor das responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas, repondo o valor de € 400 milhões, solicitando ao Banco BIC, em simultâneo, informação detalhada e atualizada sobre as emissões efetuadas ao abrigo deste Programa, sendo que, em função da informação que vier a ser prestada, proceder-se-á à retificação do valor das responsabilidades efetivas.

Ainda neste ponto, o TC refere relativamente às garantias concedidas pelo IAPMEI, que: *"Nos registos da DGTF este tipo de responsabilidades totalizavam € 390.4533 no final do ano, encontrando-se sobreavaliadas em € 380.146"*. Sobre esta matéria aguardamos esclarecimentos por parte do IAPMEI por forma a efetuar as necessárias correções.

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Elsa Rioncon Santos

/MLC/

DGTC 21 11'13 21173

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

Rua da Alfândega, S – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 6119 | E-mail: tesouro@dgtf.pt

Antonio Menezes

De: Gomes da Costa <gomes.da.costa@cosec.pt>
Enviado: quarta-feira, 13 de Novembro de 2013 17:34
Para: Antonio Menezes
Cc: Maria José Melo
Assunto: Parecer sobre a CGE/ 2012. Anteprojecto do ponto: 4.1.2. Garantias do Estado
Anexos: 4-1-2 Dívida garantida.pdf

Exmo. Senhor
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas,

Em nosso poder o Anteprojeto do ponto 4.1.2., que nos enviaram em 11/11/2013 para apreciação da COSEC e, que agradecemos.

Relativamente aos seguros de créditos e similares geridos pela COSEC por conta e ordem do Estado, vimos informar que não temos observações a efetuar relativamente aos valores reportados para o exercício de 2012.

A COSEC tem vindo a prestar, todos os anos, a informação solicitada e a enviar toda a documentação pedida para apreciação pelo Tribunal de Contas da atividade desenvolvida no âmbito destes seguros.

Tendo em conta o que se refere na recomendação feita no ponto 17. CONCLUSÕES E PROJETO DE RECOMENDAÇÕES do referido anteprojeto, caso essa informação não seja suficiente, solicitamos que nos indiquem, de forma mais específica, a informação adicional pretendida.

A COSEC reafirma a sua inteira disponibilidade para colaborar na prestação de informação ao Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos.

Miguel Gomes da Costa
Presidente
President of the Board of Directors
T: +351 217 913 841 | F: +351 217 913 847
E: gomes.da.costa@cosec.pt | W: www.cosec.pt

COSEC - Companhia de Seguro de Créditos, S.A.
Sede : Av. da República, 58 1069-057 Lisboa | T: +351 217 913 700 | F: +351 217 913 733
Delegação Porto : R. Gonçalo Sampaio, 329, 3º, 4150-367 Porto | T: +351 226 070 600 | F: +351 226 070 605

DGTC 14 11'13 20710

Of. N.: 1965/2013
Data: 28-11-2013

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO MAR

Exmo. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Dr. José Tavares
Tribunal de Contas
Av. da República, Nº65
1050-189 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA Nº: ENT.: PROC. Nº:	DATA: 27-11-2013

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE/ 2012, anteprojeto do ponto: 4.2 Dívida não financeira

Exmo. Sr. Diretor Geral,

Em resposta à Vossa comunicação de 20 de novembro relativa ao Parecer sobre a CGE/ 2012, anteprojeto do ponto: 4.2 Dívida não financeira, encarrega-me a Sr.ª Ministra da Agricultura e do Mar de prestar as informações e esclarecimentos constantes no presente Ofício.

A dívida do ex-Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT) ascende, em 2012, a cerca de 44,5M€ e é representada maioritariamente pelas dívidas do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. - IFAP (33,9M€) e do Gabinete de Planeamento e Políticas - GPP (6,5M€).

A dívida do IFAP deve-se essencialmente ao Sistema Integrado de Proteção contra as Aleatoriedades Climáticas (SIPAC), mecanismo resultante de compromissos anteriores a 2011 e que será reformulado no âmbito do novo Quadro Comunitário de Apoio (QCA), no seguimento de negociações ocorridas já pelo atual Governo Constitucional, passando a ser cofinanciado por fundos europeus no sentido de solucionar, de forma estrutural, esta questão sobre o longo prazo.

Refira-se, no entanto, que o SIPAC atua em três eixos: (i) garantindo um seguro de colheita em sectores da agricultura onde o mercado não supre esta necessidade; (ii) gerindo um fundo de calamidade; e (iii) finalmente, providenciando um sistema de resseguro às seguradoras em situações de sinistralidade excessiva. Pela sua natureza, a despesa efetuada carece de uma verificação cuidada, o que implica amiúde que sejam ultrapassados os prazos normais de pagamento pelo que somente em momento

DGTC 2 12'13 21836

Gabinete da Ministra da Agricultura e do Mar
Praça do Comércio, 1149-010 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 323 46 47 FAX + 351 21 323 46 04 EMAIL gabinete.ministro@mam.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO MAR

posterior é possível aferir com exatidão o seu montante. De toda a forma, foram desenvolvidas negociações, recentemente, que possibilitaram acordar um plano de pagamento faseado da dívida atual.

No caso do GPP, por seu turno, as dívidas deviam-se na sua maior parte, em valor superior a 5 milhões de euros, ao não pagamento de contribuições internacionais na área do Ambiente do período 2007-20010 por parte do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Em 2013, no entanto, estas contribuições deixaram de ser reportadas como dívida em virtude de não evidenciarem um carácter obrigatório.

Refira-se, por último, que o montante remanescente resulta de dívida à ESTAMO relativa à utilização de instalações desta Holding do Estado, montantes que deixaram de ser reportados como pagamento em atraso atendendo a que apesar da disponibilidade financeira para o seu pagamento não existiu autorização, por parte do Ministério das Finanças para a aplicação dos montantes em despesa com vista à liquidação da dívida.

Estamos naturalmente disponíveis para quaisquer esclarecimentos adicionais que sejam entendidos por necessários.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

José Pedro Martins

Gabinete da Ministra da Agricultura e do Mar
Praça do Comércio, 1149-010 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 323 46 47 FAX + 351 21 323 46 04 EMAIL gabinete.ministro@mam.gov.pt www.portugal.gov.pt

Ofício N.: 11762
Data: 29-11-2013

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA SAÚDE

Exmº. Senhor
Dr. José F.F. Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
		Entrada - 13288 Processo - 403/2013

ASSUNTO: **Parecer sobre a CGE/2012. Anteprojeto do ponto 4.2. Divida não financeira.**

Relativamente ao assunto em epígrafe, identificado em correio electrónico dirigido a este Gabinete a 20 de novembro, p.p., pelo Auditor Coordenador do Tribunal de Contas, encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Saúde de transmitir a esse Tribunal o que foi possível apurar junto da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS) com vista à verificação dos dados em apreço.

Em síntese, o valor global da dívida total dos organismos do Ministério da Saúde e das entidades públicas empresariais da saúde, com referência a 31 de dezembro de 2012, referido pelo Tribunal de Contas, no ponto 4.2.3. do documento que nos foi enviado, não difere significativamente da informação apurada pelos serviços da ACSS.

Todavia, pela análise comparativa entre os dados constantes dos documentos remetidos por esse Tribunal no que respeita ao valor da dívida total indicada para cada entidade constante do Quadro 2, bem como ao elenco de entidades fornecedoras constantes do Quadro 4, conclui-se pela não correspondência com os dados fornecidos internamente pela ACSS.

Constatada a divergência, esta pode porventura ser explicada pela diversa metodologia utilizada, o que não permite comparar os dados na sua integralidade.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

(Luís Vitório)

DGTC 2 12°13 21838

Gabinete do Ministro da Saúde
Av. João Crisóstomo, 9 - 6º, 1049-062 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 330 50 00 FAX + 351 21 330 51 61 EMAIL gms@ms.gov.pt www.portugal.gov.pt

Oficio N.: 11825
Data: 02-12-2013

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA SAÚDE

Exmo. Senhor
Dr. José F. F. Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
		Entrada - 13288
		Processo - 403/2013

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE/2012. Anteprojeto do ponto 4.2. Divida não financeira.

Em aditamento ao ofício n.º 11762, remetido no passado dia 29 de novembro de 2013, encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Saúde de remeter a esse Tribunal a informação disponibilizada pela da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS) relativamente ao valor global da dívida total dos organismos do Ministério da Saúde e das entidades públicas empresariais da saúde, com referência a 31 de dezembro de 2012 e a 31 de março de 2013.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

(Luís Vitório)

Anexos:

A) Resumo da dívida total a fornecedores, a 31 de dezembro de 2012 e a 31 de março de 2013, com desagregação por entidades públicas empresariais e por sector público administrativo
B) Dívida total a fornecedores por entidade pública empresarial, a 31 de dezembro de 2012 e a 31 de março de 2013
C) Dívida total a fornecedores por organismo do sector público administrativo, a 31 de dezembro de 2012 e a 31 de março de 2013

DGTC 3 12°13 21917

Gabinete do Ministro da Saúde
Av. João Crisóstomo, 9 - 6º, 1049-062 Lisboa, PORTUGAL
MS* TEL + 351 21 330 50 00 FAX + 351 21 330 51 61 EMAIL gms@ms.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA SAÚDE

ANEXO A

Resumo da dívida total a fornecedores, com desagregação por entidades públicas empresariais e por sector público administrativo

(31 de dezembro de 2012 e 31 de março de 2013 - valores em euros)

Agrupamento	Dívidas a Fornecedores	
	4T2012	1T2013
HEPE	1.444.192.584	1.568.626.523
SPA	428.265.757	431.908.732
ARS	422.193.323	425.652.952
Hospitais SPA	2.004.945	2.535.528
S. Autonomos	4.067.489	3.720.252
	1.872.458.341	**2.000.535.255**

Nota:
Universo a 31 de março de 2013
Fonte: ACSS, I.P. (OBI/SIEF de 1 de agosto de 2013)

Gabinete do Ministro da Saúde
Av. João Crisóstomo, 9 - 6º, 1049-062 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 330 50 00 FAX + 351 21 330 51 61 EMAIL gms@ms.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA SAÚDE

ANEXO B

Dívida total a fornecedores por entidade pública empresarial
(31 de dezembro de 2012 e 31 de março de 2013 - valores em euros)

Entidades	Dívidas a Fornecedores	
	4T2012	1T2013
Centro Hospitalar Cova da Beira, EPE	20.244.535	22.733.312
Centro Hospitalar Medio Tejo, EPE	49.422.336	49.858.608
Hospital Distrital Figueira da Foz, EPE	11.548.449	11.658.013
Hospital Distrital S.Maria Maior, EPE - Barcelos	1.518.583	1.300.688
Hospital Distrital Santarem, EPE	51.949.353	53.458.624
Hospital Garcia de Orta, EPE - Almada	41.396.458	44.983.392
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, EPE	16.937.943	21.311.242
Instituto Portugues de Oncologia de Coimbra, EPE	1.990.343	2.316.319
Instituto Portugues de Oncologia de Lisboa, EPE	26.802.571	25.639.099
Instituto Portugues de Oncologia do Porto, EPE	14.624.797	10.314.296
Centro Hospitalar de Lisboa - Zona Ocidental, EPE	75.337.460	84.879.061
Centro Hospitalar de Setubal, EPE	91.101.986	95.528.692
Hospital Espírito Santo de Évora, EPE	8.838.732	8.140.863
Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE	171.063.233	185.060.845
Centro Hospitalar Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE	18.542.371	20.533.367
Centro Hospitalar Médio Ave, EPE	3.140.761	1.353.149
Centro Hospitalar Alto Ave, EPE	7.826.427	10.398.902
Centro Hospitalar Vila Nova Gaia/Espinho, EPE	20.416.984	24.070.389
Unidade Local Saúde Norte Alentejano, EPE	10.772.202	2.784.868
Centro Hospitalar do Porto, EPE	58.453.023	63.794.923
Centro Hospitalar do Tamega e Sousa, EPE	6.899.236	4.299.352
Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE	225.554.329	264.984.389
Centro Hospitalar Póvoa Varzim / Vila do Conde, EPE	7.282.078	8.108.931
Unidade Local de Saúde Alto Minho, EPE	13.244.623	12.988.951
Unidade Local de Saúde da Guarda, EPE	27.680.563	29.259.621
Unidade Local do Baixo Alentejo, EPE	37.649.519	41.317.182
Hospital de Magalhães Lemos, EPE	790.384	544.561
Centro Hospitalar de Entre o Douro e Vouga, EPE	2.093.006	3.081.377
Hospital Fernando da Fonseca, EPE	19.431.341	21.807.830
Centro Hospitalar do Barreiro - Montijo, EPE	37.783.285	39.449.510
Unidade Local de Saúde do Litoral Alentejano, EPE	30.368.515	31.745.877
Unidade Local de Saude de Castelo Branco, EPE	4.217.400	4.445.985
Centro Hospitalar de São João, EPE	77.800.716	66.486.721
Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, EPE	80.906.118	122.288.906
Centro Hospitalar do Baixo Vouga, EPE	46.847.310	50.241.871
Centro Hospitalar Tondela-Viseu, EPE	10.489.954	13.969.065
Centro Hospitalar de Leiria-Pombal, EPE	6.382.255	4.799.376
Unidade Local de Saude do Nordeste, EPE	19.606.738	21.874.474
Centro Hospitalar do Algarve, EPE	87.236.667	86.813.894
Entidade Pública Empresarial Total	**1.444.192.584**	**1.568.626.523**

Fonte: ACSS, I.P.

Gabinete do Ministro da Saúde
Av. João Crisóstomo, 9 - 6º, 1049-062 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 330 50 00 FAX + 351 21 330 51 61 EMAIL gms@ms.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA SAÚDE

ANEXO C

Dívida total a fornecedores por organismo do sector público administrativo
(31 de dezembro de 2012 e 31 de março de 2013 - valores em euros)

Entidades	Dívidas a Fornecedores	
	4T2012	1T2013
Instituto Nacional Saude Dr. Ricardo Jorge - Lisboa	1.098.402	409.596
Instituto Portugues de Sangue e da Transplantação, IP	2.969.087	2.872.473
Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.	0	438.182
Servicos Autónomos	**4.067.489**	**3.720.252**
Administração Regional de Saúde do Centro	39.772.367	37.549.627
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo	143.769.609	91.819.534
Administração Regional de Saúde do Alentejo	11.126.914	7.826.640
Administração Regional de Saúde do Algarve	16.568.087	6.417.869
Administração Regional de Saúde do Norte	210.956.345	282.039.282
Administrações Regionais de Saúde	**422.193.323**	**425.652.952**
Centro Hospitalar do Oeste	1.411.569	1.765.478
Hospital Distrital de Cantanhede	29.981	75.539
Hospital Rovisco Pais	231.206	247.980
Centro Psiquiátrico de Lisboa, SPA	217.205	273.000
Hospital Distrital de Anadia	8.474	25.165
Hospital Dr. Francisco Zagalo - Ovar	29.588	47.976
Instituto de Oftalmologia Dr. Gama Pinto	76.923	100.391
Hospitais do Setor Público Administrativo	**2.004.945**	**2.535.528**
Sector Público Administrativo	**428.265.757**	**431.908.732**

Fonte: ACSS, I.P.

Gabinete do Ministro da Saúde
Av. João Crisóstomo, 9 - 6º, 1049-062 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 330 50 00 FAX + 351 21 330 51 61 EMAIL gms@ms.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE, EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL

Exmº. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal
de Contas
Av. da República, n.º 65
1050 - 159 LISBOA

-04494 13-12-03

S/Referência	S/Comunicação	N/Referência	Data
		Ent. 7401/MSSS/2013 Procº. 158/2013/917	

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CGE/2012. ANTEPROJETO DO PONTO 4.2 DÍVIDA NÃO FINANCEIRA

Na sequência do correio electrónico de 20 de novembro de 2013, encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social de enviar a V. Exª., para os efeitos tidos por convenientes, o ofício n.º DOC-18917/2013, e mapa anexo, remetidos pelo Instituo de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., referentes ao assunto mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

O CHEFE DO GABINETE

(Gabriel Osório de Barros)

..../JL

DGTC 4 12-13 22026

Gabinete do Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social
Praça de Londres, 2 - 16º, 1049-056 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 844 17 00 FAX + 351 21 842 41 08 EMAIL: gabinete.ministro@msess.gov.pt - www.portugal.gov.pt

SEGURANÇA SOCIAL

igfss
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

REMETA-SE A PRESENTE INFORMAÇÃO AO T.C.
2013-11-30
O Chefe de Gabinete
Gabriel Osório de Barros

SERVIÇO:

Exmo. Senhor
Dr. Rui Pedro Gonçalves
Chefe de Gabinete em substituição de Sua Excelência o Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social
Praça de Londres nº 2, 17º
1049-056 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
		DOC-18917/2013	

Assunto: **Parecer sobre a CGE/2012. Anteprojeto do ponto 4.2 Dívida não financeira**

Remete-se em anexo, informação obtida junto das Instituições do perímetro da Segurança Social referente à posição da dívida que se encontrava por pagar a 31 de Dezembro de 2012.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo

VICE – PRESIDENTE

Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social
Gabinete do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social
Entrada Nº 7399 Pº 17-12|560
27 de novembro de 2013

Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social
Gabinete do Ministro
Entrada Nº 7401 Pº 458-13-917
29 de Nov-bro de 2013

Identificação dos principais Credores do Estado e caracterização das dívidas respetivas

Instituições	Dívidas Iguais ou Superiores a € 5.000 por credor		Dívidas inferiores a € 5.000 por credor		Observações
	Total da dívida em 31-12-2012	Total da dívida em 31-12-2012 e não paga até 31-03-2013	Total da dívida em 31-12-2012	Total da dívida em 31-12-2012 e não paga até 31-03-2013	
IGFSS, IP	397.304,58	9.162,76	0,00	0,00	Factura com data de vencimento a 01 de Março 2013, paga a 05 de Abril 2013
ISS, IP	2.903.050,70	2.757.505,80	0,00	0,00	€ **1.701,24** pagos a 15-04-2013 e € **2.755.804,56** paga a 31-05-2013
II, IP	16.128,80	16.128,80	0,00	0,00	Aguarda-se emissão de notas de crédito para no valor global de € **5.009,52**. Sobre o diferencial, no total de € **10.248,19**, já foram emitidas pela PT as respetivas notas de crédito, tendo estas sido compensadas em 30-04-2013. € **745,81**de Empresa c/ processo de insolvência e € **125,28** em litígio.
Caixa dos Bancários	0,00	0,00	0,00	0,00	
IGFCSS	0,00	0,00	376,04	0,00	Pagamento por débito em conta (janeiro/2013) - Galp Energia
FSS	0,00	0,00	11.533,82	7.715,79	Estas dívidas são referentes aos processos de indemnização de rendas do FSS. Assim estas dívidas em causa não estão pagas pois não foram enviados os respetivos recibos enviados aos exequentes destes processos. Situação alheia ao FSS.
ISSM, IP- RAM	0,00	0,00	24.421,84	0,00	
IGFSSA, IPRA	0,00	0,00	0,00	0,00	
IDSA, IPRA	0,00	0,00	0,00	0,00	À data de 31-12-2012 não existiam quaisquer dívidas a fornecedores por pagar
TOTAL	**3.316.484,08**	**2.782.797,36**	**36.331,70**	**7.715,79**	

5. Fluxos Financeiros com a União Europeia

DGOrçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Exma. Senhora
Drª Leonor Corte Real Amaral
Auditora-Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/Ref: Email TC
Data V/Ref. :15.Nov.2013

N.º Proc. P12439/2013
Data Emissor : 26 Nov. 13

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2012. Anteprojeto relativo ao ponto 5.2 – "Fluxos financeiros de Portugal para 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:

Ponto 5.2 Conclusões da pág.2 - 3º e 4º subpontos

Em relação este procedimento, a DGO tomou em consideração o valor consolidado e calculado pela CE, tendo cumprido o pagamento no prazo legal estipulado, sem qualquer penalização de eventuais juros de mora.

2º subponto

À semelhança do ano anterior, em dezembro de 2013, irão ocorrer restituições de verbas repostas pela Comissão Europeia, pelo que a DGO irá levar em consideração a anotação feita pelo Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Manuela Proença

DGTC 27 11'13 21575

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

DGOrçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Exma. Senhora
Drª Leonor Corte Real Amaral
Auditora-Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/Ref: Email TC
Data V/Ref. :07.Nov.2013

N.º Proc. P12074/2013
Data Emissor : 21 Nov. 13

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2012. Anteprojeto relativo ao ponto 5.3 – "Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal"

No que respeita ao assunto em epígrafe e, em particular ao Quadro 85 do Volume I da Conta Geral do Estado 2012 (anexo), cumpre informar o seguinte:

- o item "DIVERSOS" do respetivo quadro contém os valores anuais provenientes do IGCP, bem como os montantes de fluxos financeiros reportados à DGO pelas diversas entidades sujeitas à disciplina orçamental. No âmbito da Conta Geral do Estado de 2012, a DGO tomou as diligências necessárias junto de cada organismo no sentido de apurar os valores corretos de fluxos recebidos por estes, diretamente da União Europeia.

Acresce ainda referir que foi do entendimento da DGO a não integração do valor de 37,3 milhões de euros referentes ao "PROGRAMA LEONARDO DA VINCI", um sub-programa da Agência Nacional do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (PROALV), sob pena de se incorrer no risco de dupla contabilização de verbas, uma vez que o IGFSE reporta o valor total do FSE. Todavia, se no futuro se vier a confirmar que os valores deste programa não se encontram reportados pelo IGFSE, será tomada a devida nota no apuramento das verbas relativas a este Programa.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Manuela Proença

/PQ

DGTC 27 11'13 21567

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

DGOrçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Exma. Senhora
Drª Leonor Corte Real Amaral
Auditora-Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/Ref: Email TC
Data V/Ref. :07.Nov.2013

N.º Proc. P12074/2013 **(Aditamento)**
Data Emissor : 22 Nov. 13

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2012. Anteprojeto relativo ao ponto 5.3 – "Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal"

No que respeita ao assunto em epígrafe e, em aditamento ao n/ofício nº P12074/2013, de 21 de Novembro, onde se lê:

"Acresce ainda referir que foi do entendimento da DGO a não integração do valor de 37,3 milhões de euros referentes ao "PROGRAMA LEONARDO DA VINCI", um sub -programa da Agência Nacional do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (PROALV), sob pena de se incorrer no risco de dupla contabilização de verbas, uma vez que o IGFSE reporta o valor total do FSE. Todavia, se no futuro se vier a confirmar que os valores deste programa não se encontram reportados pelo IGFSE, será tomada a devida nota no apuramento das verbas relativas a este Programa."

Deve ler-se:

Foi do entendimento da DGO a não integração do valor de 37,3 milhões referentes ao "PROG.S.LEONARDO DA VINCI" (Agência Nacional do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida), sob a pena de se incorrer no risco de dupla contabilização de verbas, designadamente, no que se refere a dotações de outras origens reportadas diretamente pelos beneficiários.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Manuela Proença

/PQ

DGTC 27 11'13 21568

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

IMPRIMIR Carta Ofício V 1.1

Exmº Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Ofício nº SGC - 20240
Lisboa, 19 de novembro de 2013

Assunto: Fluxos Financeiros da União Europeia – Parecer sobre a CGE/2012

No seguimento do anteprojeto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, relativo aos " Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal", remetido ao IGCP para os devidos comentários, nos termos do nº 3, do artº 73º, da Lei nº 91/2001, alterada e republicada pela Lei nº 22/2011, de 20 de maio, informamos que nada temos a mencionar sobre o relatado.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
20 NOV 2013
DGTC 27 11'13 21575
RECEPÇÃO

DGTC 20 11'13 21060

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

IFDR
INSTITUTO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL, IP

Exmo. Senhor
Director-Geral
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Nossa referência
UCA/CAP

19.NOV 2013 00003881

Assunto:

PCGE/2012 – Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 relativo aos "Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal".

No âmbito do exercício contraditório ao relatório referido em epígrafe, no qual são solicitados esclarecimentos ao último parágrafo da página 9 "*A referida taxa do financiamento comunitário é influenciada pelo valor da execução do Fundo de Coesão, o qual, de acordo com os dados fornecidos pelo IFDR, é superior ao montante da execução da despesa pública, pelo que se questiona o Instituto sobre esta incongruência*", vem este Instituto remeter as respetivas observações:

Confirma-se que o valor do Fundo de Coesão executado (753.460 M€) entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2012 é superior ao valor da execução da respetiva Despesa Pública (740.110 M€), o que se justifica com a implementação da Deliberação da CMC do QREN de 8 de agosto de 2012, que determina aumentar de forma generalizada a taxa de cofinanciamento para 85% para os projetos Fundo de Coesão ainda não encerrados e promovidos por entidades que consolidam para efeitos de contabilidade nacional.

Este aumento das taxas de cofinanciamento teve efeitos retroativos sobre toda a despesa (e correspondentes pagamentos) das operações que, à data 1 de agosto de 2012, não estivessem ainda encerradas e fossem promovidas por entidades públicas que integrassem o perímetro de consolidação das contas públicas, com um efeito imediato na validação do Fundo comunitário dela resultante.

Em 2012, foi ainda promovida uma alteração suplementar do Regulamento do Específico Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais de Transportes e Mobilidade Sustentável, no sentido de permitir a aplicação de uma taxa máxima de 95% aos projetos não encerrados promovidos por entidades que integrem o perímetro de consolidação das contas públicas, com efeitos também relevantes na execução financeira do POVT em 2012.

Em súmula, no ano de 2012 verificou-se um acréscimo do valor Fundo de Coesão executado mas que não verificou um incremento proporcional da execução da respetiva despesa pública, uma vez que o aumento da taxa de cofinanciamento se refletiu unicamente no aumento da execução do Fundo.

Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP – Financial Institute for Regional Development, PT – Av. 5 de Outubro, n.º 153, 1050-053 LISBOA
PORTUGAL Tel.: +351 218 814 000 Fax: +351 218 881 111 – ifdr@ifdr.pt – www.ifdr.pt – NIF 508144663

Mais se solicita a retificação do valor FEDER constante no Quadro 2 do V/Relatório, – "Dados das Autoridades de Certificação e da CGE sobre o financiamento comunitário" e no gráfico 1 – "Execução do QREN por fundos estruturais – 2012", já que o FEDER executado em 2012, de acordo com dados transmitidos através do N/ ofício nº 3017 de 17.07.2013, é de € 2.024.119 mil euros.

Com os melhores cumprimentos,

José Santos Soeiro

Presidente

DGTC 21 11-13 21134

DGTC 27 11-13 21575

Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP – Financial Institute for Regional Development, PI – Av. 5 de Outubro, n.º 153, 1050-053 LISBOA PORTUGAL Tel.: +351 218 814 000 Fax: +351 218 881 111 – ifdr@ifdr.pt – www.ifdr.pt – NIF 508144663

INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, I.P.

IGFSE/S/3854/2013 - 12-11-2013

Exmo. Senhor
Doutor Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

V. Ref.
Data
N. Ref. UGC
Na sua resposta indique a N. Ref.

Assunto: PCGE/2012 - Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 relativo aos "Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal".

Em resposta ao vosso e-mail de 7 de Novembro de 2013, relativo ao assunto acima referenciado, cumpre-me informar que o IGFSE, IP, após análise dos dados respeitantes ao FSE, contidos no anteprojecto de Parecer enviado a este Instituto para análise, constatou o seguinte:

1. O valor de € 4.416,9 milhões, indicado no último parágrafo da pág. 11, do Relatório de Verificação, referente à execução acumulada do POPH, diverge do valor referido pelo IGFSE, e que consta no quadro remetido a esse TC, através do ofício nº 2537, de 08/07/2013, cujo montante é de € 4.418,9 milhões.
   Ainda sobre os valores apresentados no mesmo § do referido Relatório, constatou-se igualmente que, o valor de 4.712,70M€, resultante da soma dos montantes FSE dos quatro PO do QREN (150,1M€, 52,5M€, 93,2M€ e 4.416,9M€), não é coincidente com o valor apresentado no Quadro 4, da pág. 10, devendo, por conseguinte, ser este o montante a considerar correto (4.714,7M€).

2. Relativamente à informação constante, no documento "5. Fluxos Financeiros com A União Europeia" a mesma encontra-se correta, no entanto, é de referir que no Quadro 1, da pág. 4 – "Transferências da União Europeia – Divergências apuradas", a diferença de 0,1M€ referida no mesmo, resulta do arredondamento aplicado ao valor total de 1.215.544.912,41€ (montante total transferido pela CE para Portugal em 2012 e cujo montante foi dado conhecimento a esse TC, por este Instituto, no oficio referido no ponto anterior).

Por último, em ambos os documentos ("Fluxos Financeiros da União Europeia Para Portugal – 2012" e "5. Fluxos Financeiros com A União Europeia") é referida a existência de uma "*divergência vultuosa ... (... e superiores a € 600 milhões no FSE)*", na comparação entre a execução fornecida pelas Autoridades de Certificação e o mapa de elementos informativos. Tal divergência não releva qualquer inexatidão nos elementos fornecidos pelo IGFSE, mas segundo o TC "*... 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 em extraorçamental, ou podem representar uma incorreta utilização da classificação económica pelas entidades da administração pública que movimentam este tipo de fundos ...*".

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do IGFSE, IP

NP/CS

Presidência do Conselho de Ministros
Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P.
Rua Castilho, n. 5, Pisos 6/7/8
1250-066 LISBOA
tel. +351 213 591 600
fax +351 213 591 603
email geral@igfse.pt
website www.igfse.pt
Facebook.com/IGFSE
NPC 504 987 682

DGTC 27 11 13 21575 20681

Vogal

IFAP-SDA-26438/2013 27-11-2013 18:22

IFAP
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO MAR

Ex.ma Senhora
Dra. Leonor Corte Real Amaral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA
		059092/2013 CD

ASSUNTO: **PCGE/2012 - Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 relativo aos "Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal"**

Na sequência do V/ e.mail recebido no passado dia 7 de novembro, ao qual respondemos pela mesma via em 22 de novembro, remete-se quadro com os nossos comentários ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012:

Ponto do Parecer	Observações
Ponto 5.3.1, 1.º parágrafo "... junto das Autoridades de Certificação dos fundos comunitários[1]..."	O IFAP é unicamente Autoridade de Certificação para o FEP. Em relação ao FEAGA e FEADER é Organismo Pagador.
Ponto 5.3.2.2, 1.º parágrafo "... sendo os restantes montantes muito inferiores - €48,4 M transferidos para o PRORURAL ..."	Chamamos a atenção para confirmar se se deverá manter o sinal negativo.
Ponto 5.3.2.2, 2.º parágrafo "... No mesmo período verificaram-se taxas de execução de 114,6% (€ 45,2 M) no PRORURAL ..."	Chamamos a atenção para a confirmação da taxa indicada, parecendo-nos, salvo melhor opinião, que a mesma deveria ser de 101,7%.
Ponto 5.3.2.2, página 8, nota de rodapé 2 "... O Regulamento Comissão Europeia 1290/2005, do Conselho, de 11 de agosto, prevê para os programas de desenvolvimento rural ..."	No que respeita ao regulamento comunitário que define a regra N+2, sugerimos que seja igualmente referenciado o regulamento do FEP (PROMAR) n.º 1198/2006.

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

IFAP
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO MAR

Ponto 5.3.3, 1.º parágrafo "... A execução financeira do ano registou pagamentos no montante de € 846,4 M, tendo ocorrido, porém, no mesmo período, devoluções no valor de € 29,2 M."	Relativamente aos valores de execução FEAGA disponibilizados pelo IFAP, informamos que os montantes das rubricas orçamentais: 05 02 04 01 3100 367 — 4.286.261,40 05 02 12 02 2013 001 — -4.285.587,89 estão associados a movimentos de imputações contabilísticas relacionados com a armazenagem pública, não originando fluxos financeiros. Assim sendo, uma parte do movimento positivo anula-se com a totalidade do movimento negativo. Neste sentido, e para o presente efeito, sugerimos que a interpretação destes montantes seja a seguinte: 05 02 04 01 3100 367 — 673,51 05 02 12 02 2013 001 — 0,00

Com os nossos cumprimentos,

O Presidente do CD

Luís Souto Barreiros

DGTC 28 11'13 21716

R. Castilho, n.º 45-51 1269-164 LISBOA * Telefone: 21 384 60 00 * Fax: DGTC 27 11'13 21575 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

Mod. 0029 000620a – AGO/13

6. Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

DGOrçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Exmo. Sr.
Dr. António de Sousa Menezes
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-45 LISBOA

V/Ref. :Email TC
Data V/Ref. : 14 Nov. 13

N.º Proc : P 12355/2013
Data Emissor : 22 Nov. 13

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2012: Anteprojeto dos pontos: 4.1.1. Dívida Direta dos Serviços Integrados e dos SFA, 4.1.3. Endividamento. Peso, 6. Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE e 7. Fluxos Financeiros com as RA e as AL

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:

Ponto 6. Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE

Ponto 17. Conclusões e Recomendações (pág.6)

- **Recomendação nº. 1**

Esta recomendação será levada em consideração, designadamente, no conjunto de alterações a introduzir à legislação orçamental no âmbito da revisão do Processo Orçamental em curso. Conforme tem sido referido, entende-se que os ajustamentos aos classificadores não devem ser efetuados avulso e na medida das necessidades, mas sim integrados no processo de revisão orçamental anteriormente referido.

- **Recomendação nº. 2**

A recomendação está acolhida e implementada no Relatório que acompanha a Proposta do Orçamento de Estado de 2014, nos anexos - Quadro A2.1.Transferências e Subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresarias (págs.209 e 210) - que sistematiza a informação relativa aos fluxos para as empresas públicas identificando as entidades beneficiárias dos mesmos.

Com os melhores cumprimentos.

A Diretora-Geral

Manuela Proença

/PQ
Anexo: Quadro A2.1.Transferências e subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais

DGTC 25 11'13 21376

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

7. Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

DGOrçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Exmo. Sr.
Dr. António de Sousa Menezes
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-45 LISBOA

V/Ref. :Email TC
Data V/Ref. : 14 Nov. 13

N.º Proc : P 12355/2013
Data Emissor : 26 Nov. 13

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2012: Anteprojeto dos pontos: 4.1.1. Dívida Direta dos Serviços Integrados e dos SFA, 4.1.3. Endividamento. Peso, 6. Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE e 7. Fluxos Financeiros com as RA e as AL

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:

Ponto 7. Fluxos Financeiros com as RA e as AL

No Quadro 3 – Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central, verifica-se que o montante do fluxo da Região Autónoma dos Açores (RAA) (11 865 milhares de euros) não está de acordo com o montante registado em SIGO SFA (CGE) para aquela Região Autónoma (12 285 milhares de euros).

Com os melhores cumprimentos.

A Diretora-Geral

Manuela Proença

/PQ

DGTC 27 11'13 21573

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt

Antonio Marta

De: GERAL
Enviado: terça-feira, 3 de Dezembro de 2013 09:17
Para: DAI
Assunto: FW: P12905-2013 Parecer sobre a CGE/2012. Anteprojeto do ponto 7 - Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e as Autarquias Local
Anexos: 2013 11 27 Of DGO Resp Pt 7.pdf

Importância: Alta

De: Paula Quelhas (GEPO-DVEPO) [mailto:Paula.Quelhas@dgo.pt]
Enviada: segunda-feira, 2 de Dezembro de 2013 17:33
Para: Antonio Menezes
Cc: Anabela Vilão (GEPO); GERAL
Assunto: P12905-2013 Parecer sobre a CGE/2012. Anteprojeto do ponto 7 - Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e as Autarquias Local
Importância: Alta

Boa tarde!

Em resposta à mensagem abaixo referenciada, vimos por este meio informar que," da pesquisa em SIGO SFA, desagregada por rubricas de classificação económica, a origem da diferença apurada no Quadro 3 – "Fluxos Financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central" relativa ao montante do fluxo da Região Autónoma das Açores se deve à contabilização dos fluxos com as Autarquias Locais daquela Região Autónoma, no valor de € 420.260."

O ofício da Senhora Diretora - Geral será remetido, também por esta via, tão breve quanto possível.

Melhores cumprimentos.

Paula QLA Santos

DGOrçamento

Chefe de Divisão
Gabinete de Estudos do Processo Orçamental
Mail: paula.quelhas@dgo.pt
Tel. 218846485/ ext. 13170

De: Secdg
Enviada: quarta-feira, 27 de Novembro de 2013 17:37
Para: CDD; ListaInterlocutoresGEPO
Assunto: FW: Assunto: Parecer sobre a CGE/2012. Anteprojeto do ponto 7 - Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e as Autarquias Local

DGTC 3 12°13 21914

De: Antonio Menezes [mailto:antoniomenezes@tcontas.pt]
Enviada: quarta-feira, 27 de Novembro de 2013 17:33
Para: Secdg
Assunto: Assunto: Parecer sobre a CGE/2012. Anteprojeto do ponto 7 - Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e as Autarquias Local

Exma. Senhora

Diretora-Geral do Orçamento

Reportando-me ao vosso ofício em anexo, sobre o assunto em epígrafe, nele é referido que:

"No Quadro 3 - Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central, verifica-se que o montante do fluxo da Região Autónoma dos Açores (RAA) (11 865 milhares de euros) não está de acordo com o montante registado em SIGO SFA (CGE) para aquela [daquela] *Região Autónoma (12 285 milhares de euros)".*

Eventualmente o motivo da divergência resulta de, no referido quadro, corretamente, ter sido considerado os fluxos com a Administração Regional, não incluindo os fluxos com as Autarquias Locais das Regiões Autónomas (que são tratados como fluxos com as Autarquias Locais, junto com as do Continente). Assim:

		(em euros)
Valor do Quadro 3:		**11.865.182,14**
Cl. Ec 06.04.01	Transf. corr. /Administração Regional/RA Açores	5.012.853,33
Cl. Ec 10.04.01	Transf.capital /Administração Regional /RA Açores	6.852.328,81
Diferença:		**420.260,00**
Cl. Ec 06.05.02	Transf corr./Administração local/ RA Açores	420.260,00
Valor mencionado no v/ ofício:		**12.285.442,14**

Dado que está a terminar o prazo para a conclusão do projeto de Parecer sobres a CGE/2012, venho solicitar a V.Ex.ª a confirmação, com urgência, de que é essa (ou outra) a origem da diferença.

Com os melhores cumprimentos,

Pel'O Diretor-Geral (Por delegação de assinatura),

Antonio de Sousa e Menezes
(Auditor Coordenador)

Tribunal de Contas - Portugal
Av. da República, Nº65
1050-159 Lisboa

8. Benefícios Fiscais; Subsídios; e outras formas de Apoio

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

29.NOV13 01335

Excelentíssimo Senhor
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas
Senhor Doutor Luís Filipe Simões

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

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA
E-mail	22-11-2013	**ENT.** 7501 **Proc. Nº: 02.01**

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 - Anteprojetos 8.1 - Benefícios Fiscais e 3.2.6 - Receita de IRS por cobrança voluntária.

Exmo. Senhor

Em resposta ao solicitado nos termos da mensagem remetida por correio eletrónico em 22 do corrente, e ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, encarrega-me de transmitir a pronúncia relativamente ao anteprojeto do **ponto 8.1. - "Benefícios Fiscais"** do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, o que faz juntando anexo.

Mais me encarrega a Senhora Ministra de Estado e das Finanças de informar que, no que respeita ao anteprojeto do **ponto 3.2.6. "Receita de IRS obtida por cobrança voluntária"**, nada tem a observar.

Com os melhores cumprimentos.

Pela A Chefe do Gabinete,

Francisco Soares Machado

Cristina Sofia Dias

C/c: SEAO. SEAF.

DGTC 2 12°13 21861

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 **FAX** + 351 21 881 68 62 **EMAIL** gab.mf@mf.gov.pt **www.portugal.gov.pt**

Anteprojeto do ponto 8.1 — Benifícios fiscais

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Índice

Enquadramento 3
8.1. Benefícios fiscais 3
8.1.1. Recorrente subavaliação da despesa fiscal na CGE 5
8.1.5. Deficiente quantificação da despesa fiscal pelo Governo 6

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Enquadramento

O Anteprojeto do ponto 8.1. – Benefícios Fiscais do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 (doravante, "Anteprojeto") aprecia a receita cessante do Estado, também designada por despesa fiscal, a qual encontra fundamento na prossecução de objetivos extrafiscais relevantes por parte do Governo. Por determinação constitucional, a despesa fiscal é prevista em sede de Orçamento do Estado (OE) e relevada na Conta Geral do Estado (CGE), segundo o classificador dos benefícios fiscais[1].

Em resposta às questões suscitadas pelo Tribunal de Contas no *supra*-mencionado Anteprojeto, tecem-se os seguintes comentários, os quais se apresentam segundo a ordem pela qual as ditas figuram no documento em apreço.

8.1. Benefícios fiscais

- **O Anteprojeto considera que:** ***A AT [Autoridade Tributária e Aduaneira] ainda não tomou as iniciativas pertinentes para identificar e incluir todos os BF [benefícios fiscais] no processo de quantificação da DF [despesa fiscal] nem para obter a informação de que carece sobre esses BF.***

A este respeito, dever-se-ão relevar os progressos muito significativos alcançados na melhoria da qualidade do reporte e na capacidade de tratamento e análise dos dados recolhidos pela AT. Refira-se, em particular, a introdução do Anexo D (Benefícios Fiscais) à Modelo 22, ocorrida no período de tributação de 2011, garantindo, assim, não só uma antecipação do reporte da informação associada à concessão e utilização de benefícios fiscais, mas também uma maior coerência e abrangência dos dados coligidos, evidenciando-se a sua repercução concreta no montante de imposto a pagar pelos sujeitos passivos de IRC.

Ademais, releve-se a utilização da ferramenta DW/BO (*Data Warehouse/Business Objects*) para a recolha e o tratamento dos dados concernentes à despesa fiscal, incrementando a capacidade de análise, quantificação e estimativa por parte da AT.

[1] Aprovado pela Deliberação n.º 1447/2007 do Conselho Superior de Estatística, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 144, de 27 de julho.

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

- **O Anteprojeto enuncia que:** ***Na sequência dos compromissos assumidos no programa de assistência económica e financeira (PAEF), o Governo procedeu à quantificação da DF e divulgou o montante de € 8.970 M para 2013 [...]. Porém, esse valor inclui DF da administração regional bem como desagravamentos fiscais estruturais que geram perda de receita mas, nos termos da lei, não são considerados BF pelo que essa perda (€ 6.***880 M) **não deve ser relevada como DF.**

O "Relatório Despesa Fiscal - 2013" corresponde a um exercício de análise detalhada da atividade do Governo em matéria de despesa fiscal, contribuindo para um seu maior escrutínio e transparência, e bem assim, para a melhor configuração do sistema fiscal, através da fundamentação e promoção do debate público. Com esse relatório, o Governo visou também atender ao inscrito no ponto 3.2 (na 5.ª atualização) do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica. Este ponto determinou, explicitamente, a necessidade do Governo proceder à elaboração dum relatório detalhado sobre esta temática, abrangendo não só a despesa fiscal do Estado, mas também a que respeita às Administrações Regional e Local. Por fim, o Governo procurou acolher ainda as recomendações que lhe foram dirigidas pelo Tribunal de Contas no que respeita à despesa fiscal.

Assim, o "Relatório Despesa Fiscal – 2013" consubstancia-se numa melhoria inequívoca e assinalável no que concerne à quantificação e estimativa da despesa fiscal, a qual foi reconhecida e apreciada, nomeadamente, pelas instituições internacionais signatárias do PAEF. Nestes termos, tal como explicitado no relatório e na resposta da Senhora Ministra de Estado e das Finanças, de 7 de maio de 2013, ao pedido de informação inscrito no ofício n.º 5258, de 11 de abril de 2013, dessa Direção-Geral: *A quantificação e estimativa da despesa fiscal apresentada no Relatório do Orçamento do Estado para 2013 e no Relatório da Despesa Fiscal 2013 integram um conjunto significativo de alterações face à prática de anos anteriores, tendo sido utilizada uma nova metodologia de quantificação e estimativa, à luz dos referenciais internacionais consensualizados pela OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico].*

Por um lado, a elaboração do "Relatório Despesa Fiscal" conduziu à adoção de um conceito mais abrangente e compreensivo de despesa fiscal, bem como à utilização de uma ótica económica na sua contabilização, aplicando-se o princípio contabilístico da especialização do exercício. Por outro lado, é o propósito estrito da CGE registar a atividade financeira do Estado num dado exercício, implicando a utilização de uma ótica financeira e, desta feita, o registo dos fluxos de caixa associados à despesa fiscal instituída por uma determinada disposição normativa nesse ano. Estes factores determinam a necessária não-comparabilidade direta entre os montantes apresentados no "Relatório Despesa Fiscal – 2013" e na CGE de 2012, tal como evidenciado de forma explícita e inequívoca nesse relatório e na já mencionada resposta da Senhora Ministra de Estado e das Finanças: *[...] em consequência da alteração metodológica já mencionada, não é possível proceder a uma comparação direta entre o montante da despesa fiscal inscrito nos ditos Relatórios.*

Conclua-se assim, que o "Relatório Despesa Fiscal – 2013" é um exercício suplementar e complementar àquele subjacente à CGE.

8.1.1. Recorrente subavaliação da despesa fiscal na CGE

- **O Anteprojeto afirma que:** ***a AT excluiu, da DF reportada à DGO para relevação na CGE, € 32 M relativos ao "reinvestimento dos valores de realização", em IRC, por continuar a entender tratar-se de "elementos estruturantes, inseridos na tributação regra, não configurando, por isso, benefícios fiscais na aceção prevista no artigo 2.° do EBF", pelo que não releva essa perda de receita como DF. A AT mantém posição idêntica para o "regime especial de tributação dos grupos de sociedades", não tendo sequer quantificado a respetiva DF em 2012. Porém, a AT não fundamenta essas posições, como necessário, visto que esses regimes visam finalidades extrafiscais e da sua aplicação resultam vantagens fiscais para os beneficiários que não seriam obtidas com a aplicação do regime de tributação-regra.***

A este respeito, refira-se que o Regime Especial de Tributação dos Grupos de Sociedades (RETGS), assim como o regime do reinvestimento previsto no artigo 48.º do CIRC, se inserem no âmbito da tributação-regra em sede deste imposto. Em particular, o RETGS procura atender à realidade dos grupos económicos, não se enquadrando, assim, no conceito de benefício fiscal previsto no artigo 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF). Note-se também que, considerando-se esta rúbrica como despesa fiscal, a mesma seria reversível, uma vez que os prejuízos fiscais deduzidos poderiam sempre ser objeto de reporte e, portanto, ser ainda deduzidos aos lucros tributáveis individuais gerados em períodos de tributação posteriores. Por sua vez, o regime do reinvestimento consagrado no artigo 48.º do CIRC visa atender ao denominado "investimento de substituição", isto é, à necessidade recorrente de as empresas substituírem os bens do ativo por outros de igual natureza, não constituindo assim uma fonte de despesa fiscal.

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

8.1.5. Deficiente quantificação da despesa fiscal pelo Governo

Tal como estabelecido na lei, o Tribunal de Contas tem a competência de emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social. Esta atribuição decorre do disposto no artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa, bem como na Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) [artigos 2.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, alínea a)]. O conteúdo do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, em particular, é regulado pelo artigo 41.º daquela última lei, o qual estipula caber ao Tribunal de Contas, no dito parecer, apreciar apenas *a actividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta*.

Em face do acima exposto, e não obstante a determinação expressa e a atuação concreta do Governo no sentido de melhorar a informação anual sobre a despesa fiscal e aplicar as boas práticas internacionais, considera-se que o ponto 8.1.5. – Deficiente quantificação da despesa fiscal pelo Governo, em apreço, o qual aborda reiterada e explicitamente o "Relatório Despesa Fiscal – 2013", em detrimento da CGE de 2012, transcende o propósito objetivo do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, tal como disposto na lei. Por conseguinte, uma vez que esse ponto se afigura despiciendo, sugere-se a sua supressão do presente Anteprojeto.

Acresce que as questões suscitadas pelo Tribunal de Contas no ponto em análise foram já esclarecidas de forma extensiva e aprofundada na resposta da Senhora Ministra de Estado e das Finanças, de 7 de maio de 2013, ao pedido de informação inscrito no ofício n.º 5258, de 11 de abril de 2013, dessa Direção-Geral. Os esclarecimentos prestados permitem concluir que as deficiências identificadas pelo Tribunal de Contas na quantificação da despesa fiscal apresentada no "Relatório Despesa Fiscal – 2013" encerram, na verdade, uma alteração de paradigma face à prática de anos anteriores, a qual procurou atender tanto às recomendações realizadas por essa Direção-Geral, como aos pressupostos e metodologias consensualizados pelo Governo com as três instituições internacionais signatárias do PAEF.

DGOrçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/Refª : Email TC
Data V/Refª.:22 Nov.13

N.º Proc.P12748/2013
Data Emissor: 25 Nov. 13

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012. Anteprojeto dos pontos 8.1 – Benefícios Fiscais e 3.2.6 Receita de IRS por cobrança voluntária

Relativamente ao assunto em epígrafe, informamos que esta Direção-Geral não tem comentários a observar sobre os documentos apresentados.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Manuela Proença

/PQ

DGTC 26 11'13 21488

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Autoridade Tributária e Aduaneira

00468 29/11'13 Gabinete do Diretor-Geral

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012
Anteprojeto do ponto 8.1 – Benefícios Fiscais e 3.2.6 – Receita do IRS obtida por cobrança voluntária

Relativamente à notificação desse Tribunal n.º 17656 de 22.11.2013, e em cumprimento do despacho do Senhor Diretor-Geral, junto envio a V. Ex.ª cópias da Nota do Gabinete do Diretor-Geral e da Informação n.º12/2013 do Gabinete da Subdiretora-Geral do IR e das Relações Internacionais.

Com os melhores cumprimentos,

A Coordenadora do Gabinete,

Helena Vaz

JOSÉ FILIPE NEVES
Inspector Trib.º

DGTC 3 12'13 21973

Rua da Prata, 10 – 2º - 1149 – 027 LISBOA PORTUGAL
Telefs.: (+351) 218 823 093/4/5 - Fax: (+351) 218 812 938 - E-mail: dg-at@at.gov.pt

AT autoridade tributária e aduaneira

GABINETE DO DIRETOR-GERAL

Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral

Entrada Nº 26932	Saída 28691
Em 29/11/13	Código
Rúbrica	Rúbrica

Visto.
Remeta-se ao TC.
Conhecimento ao Gab.
de SEFGAF.
29.11.2013

JOSÉ AZEVEDO PEREIRA
DIRETOR-GERAL

Nota do Gabinete

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do estado de 2012 – Contraditório aos Anteprojetos do ponto 8.1 - Benefícios Fiscais e 3.2.6 – Receita do IRS obtida por cobrança voluntária.

Através do oficio nº 17656 de 22 de Novembro do corrente ano, vem a Direcção-Geral do Tribunal de Contas, notificar a Autoridade Tributária e Aduaneira para o exercício do contraditório no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado do ano de 2012.

Assim, os serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) das respetivas áreas de gestão tributária prestaram os seus contributos, pelo que, e por forma a dar resposta ao solicitado, procedemos à elaboração da presente Nota informativa sistematizada para efeitos de resposta ao Tribunal de Contas.

Assim, quanto aos anteprojetos referidos temos:

Da Área dos Impostos sobre o Património:

Pelo facto da matéria constante no ponto 3.2 não se enquadrar no âmbito de competências da DSIMT, não se apresenta agora qualquer comentário ao ponto 3.2.6.

Quanto ao ponto 8.1, considerando os impostos cuja gestão está atribuída à DSIMT mencionados no mesmo cabe referir:
Ponto 8.1.1 – Recorrente sob avaliação da despesa fiscal na CGE.

- Neste ponto não é feita menção expressa ao Imposto do Selo (IS), mas o mesmo encontra-se agregado em "Outros" (vide alínea b) das notas ao Quadro 1), pelo que entendo ser de mencionar, à semelhança de anos anteriores; as causas que levam à sob avaliação recorrente da Despesa Fiscal (DF) do IS.
    - A DF relativa ao imposto do selo que tem vindo a ser reportada, respeita apenas à verba 1.1 da Tabela Geral do Imposto do Selo (TGIS), que é liquidada pelos serviços desde 2009.
    - A verba 1.2 é também liquidada pelos serviços não existindo, no entanto, controlo sobre os valores declarados/calculados nos casos de isenção, pelo que o sistema liquidador não fornece uma base fiável para a quantificação da DF.
    - Quanto às restantes verbas, são liquidadas por uma pluralidade de sujeitos passivos sem intervenção dos serviços, e, embora da declaração anual (anexo Q), conste a obrigação de indicar o montante das operações isentas, a mesma não possibilita a

MOD. 101.01

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

quantificação da despesa para todas as verbas, nem qualquer discriminação por natureza ou por funções, pelo que a quantificação não é viável.
  - Tendo em finais de 2012 sido criada a verba 28 da TGIS, cuja liquidação é também da competência dos Serviços, relativamente à CGE de 2012 já foi relevada despesa fiscal relativa a essa verba.
- Neste ponto do anteprojeto foi referida a falta de relevação da DF de Imposto Único de Circulação (IUC), que me parece deverá passar a ser relevada.

Ponto 8.1.2 – Insuficiente identificação e classificação da despesa
- No anteprojeto, neste ponto, é feita novamente menção, na nota de rodapé 1, pág. 3, à falta de relevação da despesa fiscal em sede de IUC, sendo também, na mesma nota referido o facto de a despesa fiscal em sede de IS incluir apenas as verbas 1.1 e 28 da TGIS, nada havendo a acrescentar ao referido nos comentários ao ponto anterior.

Ponto 8.1.4 – Deficiente discriminação da despesa fiscal
- No anteprojeto, refere-se neste ponto que a discriminação da DF referente a IS no mapa da CGE não é consistente com o mapa do OE (diferente discriminação e denominação) e ainda que a CGE incluiu DF das Regiões e das Autarquias Locais.
- Salienta-se que criação da verba 28 da TGIS, conduziu a alteração substancial do tipo e valores da despesa fiscal em sede desde imposto, que surge pela primeira vez na CGE de 2012, não podendo constar do OE para este ano por apenas ter sido criada através da Lei n.º 55-A/2012 de 29/10. Refere-se ainda que para efeitos de CGE apenas costuma ser indicada a DF do Estado, não incluindo portanto a DF das Regiões e das Autarquias.

Ponto 8.1.5 – Deficiente quantificação da despesa fiscal pelo Governo.
- Neste ponto foi novamente mencionada a falta de relevação da despesa fiscal relativa a IUC na CGE, a que já se fez referência no ponto 8.1.1.

Da Área do Imposto sobre o Valor Acrescentado:

Não há comentários especiais a fazer, relativamente à quantificação da Despesa Fiscal (DP) em matéria de IVA, uma vez que a intervenção desta área de tributação nesse processo é muito reduzida, limitando-se à quantificação da despesa fiscal correspondente às isenções concedidas a importações e aquisições de triciclos, cadeiras de rodas, com ou sem motor, automóveis ligeiros de passageiros ou mistos para uso próprio de pessoas com deficiência.

Por outro lado, em termos de comentários gerais, face ao critério de definição de DP, estabelecida pelo Governo no "Relatório de Despesa Fiscal – 2013" (receitas fiscais cessantes"), reitera-se a dificuldade em quantificar a DP inerente às isenções de imposto (diferença entre o imposto cobrado a montante da isenção e o imposto que seria cobrado caso a operação isenta fosse tributada). Quanto à DP correspondente à aplicação das taxas reduzidas e intermédias (pela diferença em relação à aplicação da taxa normal), a mesma deveria efetivamente limitar-se às operações efetuadas a consumidores finais, como vem referido no segundo "bullet" do ponto 8.1.5 do 2º documento enviado.

Da Área da Cobrança

No que respeita á área da Cobrança (Despesa Fiscal em IVA) não temos comentários a apresentar.

Da Área do Imposto sobre o Rendimento

Informação em anexo

Da Área dos Impostos Especiais sobre o Consumo

Analisado o parecer em apreço, no que respeita aos Impostos Especiais de Consumo (IEC) e ao Imposto sobre Veículos (ISV), tecem-se os seguintes comentários:

1. No que respeita à alegada insuficiente identificação e classificação da despesa fiscal (ponto 8.1.2 do parecer) refere-se que se trata de matéria que extravasa o âmbito de competências da AT, na medida em que se segue o classificador dos benefícios fiscais;

2. Relativamente à deficiente discriminação da despesa fiscal nos mapas do OE e da CGE (ponto 8.1.4) informa-se que a AT procede ao preenchimento dos mapas nos termos que lhe são solicitados, quer pela DGO, quer pelo Governo;

3. No que concerne à deficiente quantificação da despesa fiscal pelo Governo (ponto 8.1.5) esclarece-se que se procedeu à quantificação da despesa fiscal, de acordo com os critérios superiormente emanados pelo Governo:

   3.1 Assim, no que se refere ao ISV, há a salientar o facto de, o Governo ter procedido, em agosto de 2013, à revisão dos critérios para apuramento da despesa fiscal, expurgando os veículos que se encontram fora da incidência do imposto, bem como as reduções de imposto aplicáveis aos veículos usados provenientes da União Europeia, tendo daí resultado uma significativa redução da despesa fiscal. Estas alterações já estão plasmadas na Proposta de Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2014;

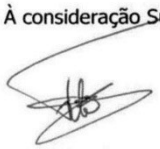
   3.2 Em sede de ISP, as diferenças existentes entre o Relatório do OE/2012 e o Relatório da despesa fiscal – 2013, resultam das diferentes metodologias de apuramento da despesa fiscal consideradas naqueles relatórios (acresce referir que a diretiva a invocar não é a mencionada no parecer em apreço, mas sim a Diretiva 2003/96/UE, de 27 de outubro de 2003);

O explanado no ponto anterior aplica-se igualmente ao IABA.

Em face das respostas que antecedem, propõe-se a remessa ao Tribunal de Contas da presente Nota informativa bem como da informação da área dos Impostos sobre o Rendimento, em documento autónomo, já referida e que se anexa, com conhecimento ao Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

Lisboa, 28 de Novembro de 2013.

À consideração Superior,



José Filipe Neves

AT autoridade tributária e aduaneira

Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral
Entrada Nº 26793 Saída
Em 27/11/13 Código
Rúbrica Rúbrica

Classificação: 040.05.06
Segurança: Uso Interno

GABINETE DA SUBDIRETORA-GERAL DO IR E DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Despacho n.º
Data
Anotações

Despacho:

Visto.
Remeta-se ao TC
c/c ao Gab. a SESEAF.
29.11.2013
JOSÉ A. AZEVEDO PEREIRA
DIRETOR-GERAL

Parecer n.º
Data
Anotações

Parecer:

Concordo, cfr. proposta de informação e Tribunal de Contas em conferência.
27-11-2013
A Subdirectora-Geral
Teresa
(Teresa Gil)

INFORMAÇÃO
N.º 12/2013
Data 26.11.2013
Proc. 12/2013
Contribuinte
Técnico Responsável

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 - Anteprojetos - 8.1 - Benefícios Fiscais / 3.2.6 - Receita de IRS obtida por cobrança voluntária

58426
22/11/2013
A.S.

MOD. 8.3

Av.ª Engenheiro Duarte Pacheco, 28 19.º LISBOA – 1070-810 Tel: (+351) 213834962 Fax: (+351) 213834970
Email: gt-ir@at.gov.pt www.portaldasfinancas.gov.pt Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 707 206 707

No âmbito dos trabalhos relacionados com o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, o Tribunal de Contas (TC) veio notificar a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) para, querendo, se pronunciar sobre os anteprojetos dos documentos que constituirão os pontos 8.1 – Benefícios Fiscais e 3.2.6 – Receita de IRS obtida por cobrança voluntária daquele Parecer.

Por e-mail de 22.11.2013 do Gabinete do Diretor-Geral da AT foram os referidos documentos remetidos para análise e parecer da área de Gestão Tributária dos Impostos sobre o Rendimento e das Relações Internacionais, pelo que se procederá de seguida à análise do documento relativo ao ponto 8.1 – Benefícios Fiscais, mais concretamente, da parte relativa aos impostos sobre o rendimento e sendo que, relativamente ao ponto 3.2.6 – Receita de IRS obtida por cobrança voluntária, nos absteremos de efetuar qualquer análise e/ou apreciação, uma vez que os aspetos no mesmo abordados e que, no essencial, se referem aos procedimentos associados à contabilização da receita, caiem fora das atribuições e competências desta área de gestão.

Assim:

Ponto 8.1 – Benefícios Fiscais do Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE de 2012 – Parte Introdutória

Neste ponto, o TC começa por enunciar, no parágrafo segundo, o conceito de benefício fiscal (BF) constante do artigo 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), que qualifica como BF "*as medidas de caráter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes e superiores aos da própria tributação que impedem*" e conclui que *"Para quantificar a DF é necessário fazer a distinção qualitativa entre BF e desagravamentos fiscais estruturais visto que estes, podendo originar perda de receita, não são considerados BF por fazerem parte do regime de tributação-regra de cada imposto, pelo que essa perda não deve ser relevada como DF"*.

Assim, como primeiro comentário, é de referir que a interpretação do TC coincide com a que a AT vem adotando há vários anos no âmbito dos trabalhos preparatórios da CGE e que tem vindo recorrentemente a invocar junto do TC, sendo que a mesma foi também a adoptada na informação reportada no âmbito da preparação da CGE de 2012.

Relativamente às afirmações constantes do terceiro parágrafo, tecem-se os seguintes comentários:

i) O TC refere que *"Os sistemas de contabilização e controlo da DF não se relevam eficazes para assegurar a sua regularidade, correção financeira e relevação orçamental adequada"*, sem que se identifique em concreto (neste parágrafo ou em qualquer outra parte do documento) quais são as fragilidades desses sistemas e a forma como as mesmas deveriam ser ultrapassadas;

ii) Afirma-se, também que *"A AT ainda não tomou iniciativas pertinentes para identificar e incluir todos os BF no processo de quantificação da DF nem para obter a informação que carece sobre esses BF"*, afirmação que se entende ser de refutar por desvalorizar totalmente os esforços realizados e as medidas que vêm sendo adotadas, de que se destacam, por exemplo, (1) a substituição do Anexo F da IES pelo Anexo D da Modelo 22 do IRC, com evidentes vantagens na qualificação e quantificação da despesa associada aos diferentes BF e na consistência da informação obtida e tratada; e (2) o alargamento da obrigatoriedade de entrega da declaração de rendimentos à maioria das entidades isentas de IRC; (3) o recente desenvolvimento e implementação de uma metodologia de cálculo da despesa fiscal em IRC com recurso ferramentas informáticas;

iii) No que se refere à não inclusão na CGE 2012 da despesa referente às SGPS, tal ficou a dever-se a razões de comparabilidade, uma vez que, sendo um regime que vigora há largos anos, a quantificação da despesa ao mesmo associada só passou a ser possível com a introdução de um Anexo D à Modelo 22, onde são identificadas as mais-valias e as menos-valias excluídas de tributação, associada à inclusão no Quadro 07 daquela declaração de um campo específico para indicação dos encargos financeiros. Trata-se, no entanto, de despesa já quantificada, como aliás resulta do documento em análise;

iv) Outra afirmação que nos merece discordância é a que refere *"A falta de informação sobre parte dos BF, a subavaliação da DF pela AT e a sua insuficiente relevação na CGE"* e consequentes limitações no exame e na avaliação em termos de redução de despesa a efetuar pelo TC. Ora, tal como se referiu, o TC vem defender um conceito de despesa fiscal coincidente com o utilizado pela AT no âmbito do cálculo da DF a incluir na CGE e os critérios e procedimentos adotados foram idênticos aos dos anos anteriores.

Ponto 8.1.1. Recorrente subavaliação da despesa fiscal na CGE

No ponto em epígrafe considera-se que a AT excluiu da despesa fiscal (DF) reportada à DGO a relativa ao "reinvestimento dos valores de realização" e ao "regime fiscal dos grupos de sociedades", por considerar não estarem incluídas no conceito de benefício fiscal, não tendo, alegadamente, fundamentado as suas posições.

Discorda-se deste ponto de vista, uma vez que, de facto, ambas as realidades não cabem no conceito de benefício fiscal, não tendo, consequentemente, que ser reportada a respetiva despesa. Vejamos.

Nos termos do art. 2º do EBF, só são benefícios fiscais *"as medidas de carácter excepcional, instituídas para a tutela de interesses públicos extra fiscais relevantes que sejam superiores as 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 benefícios fiscais prosseguem sempre finalidades extra fiscais, o que permite afastar do conceito desagravamentos que não têm essas finalidades, como sejam as isenções técnicas (cfr. artº. 12º do CIRC).

No que concerne ao regime do reinvestimento previsto no art.º 48º 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 colectável 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 o 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 beneficio fiscal erradamente incluído do 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 benefício fiscal.

Quanto ao RETGS, embora se trate de um regime fiscal especial, aplicam-se-lhe as considerações expendidas.

Não se trata aqui, de facto, de qualquer regime excecional que impeça a tributação, mas de um regime especial que introduz regras específicas de apuramento do lucro tributável, fazendo 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.

Ou seja, trata-se de particularizar um regime jurídico-regra à situação dos grupos de sociedades e não de introduzir uma exceção a esse regime. A este propósito aplicam-se, aqui, as diferenças entre normas especiais e normas excecionais. Só estas últimas consagram verdadeiros benefícios fiscais (op. cit. págs. 80 e 81).

Na mesma lógica insere-se o regime simplificado de determinação do lucro tributável já revogado e aplicável aos contribuintes de pequena dimensão: tratava-se de um regime especial de tributação inserido no âmbito do regime de tributação-regra e não de um regime excecional.

Ponto 8.1.2. Insuficiente identificação e classificação da despesa fiscal

Reconhece-se que o Classificador dos Benefícios Fiscais apresenta algumas deficiências, sendo necessário encontrar medidas que as ultrapassem. Trata-se, no entanto, de matéria que extravasa o âmbito das nossas competências.

Ponto 8.1.4. Deficiente discriminação da despesa fiscal nos mapas do OE e da CGE

Quanto a este ponto apenas há que referir que a AT procede ao preenchimento dos mapas nos termos que lhe são solicitados, quer pela DGO, quer pelo Governo.

8.1.5. Deficiente quantificação da despesa fiscal pelo Governo

Também quanto aos aspetos aqui referenciados é aplicável o que se referiu no ponto anterior, sendo ainda de acrescentar que, para efeitos da elaboração do Relatório da Despesa Fiscal:

i) Foi utilizada a ótica económica (que atende ao ano/período fiscal), enquanto que na CGE foi utilizada a ótica de caixa/financeira (que atende ao ano da liquidação);

ii) 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;

iii) 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 que estão expressas no Relatório antes referido, conduzem, naturalmente, a que não seja possível comparar diretamente os valores que do mesmo constam com os da CGE.

8.1.6. Deficiente controlo dos benefícios fiscais ao investimento contratual

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 Decreto-Lei nº 249/2009, 23 de setembro, deverá ouvir-se este organismo.

À consideração superior.

a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º 1294 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º P12042/2013 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

9. Património do Estado

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

19.NOV13 01295

Excelentíssimo
Senhor Auditor Coordenador
Dr. Antonio de Sousa e Menezes

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

Assunto: Parecer sobre a CGE/2012. Anteprojeto do ponto 9.1. "*Património Financeiro*".

Em resposta ao solicitado nos termos da mensagem remetida por correio electrónico em 12 do corrente (N/ Ent.ª 6986, de 12.11.2013) e ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, transmite-se a pronúncia da Senhora Ministra de Estado e das Finanças relativamente ao anteprojeto de **ponto 9.1. "*Património Financeiro*"** do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, o que faz nos seguintes termos:

9.1. Património Financeiro

No 3.º parágrafo do ponto **9.1.1.4 "*Outros ativos financeiros*"** menciona-se que "*este processo foi posteriormente encerrado porque a CGD se comprometeu a recomprar um montante de obrigações emitidas idêntico ao dos dividendos pagos (€ 405.415)*".

Cumpre esclarecer que o processo de investigação aprofundada iniciado pela Comissão Europeia foi, ao invés, encerrado porque a CGD se comprometeu a pagar ao Estado um valor correspondente ao dos dividendos pagos (€405.415). Não obstante o comunicado de imprensa da Comissão Europeia de 24 de julho referir-se a "*repay*", a CGD não se comprometeu, por isso, a recomprar nenhum montante de obrigações, mas outrossim a proceder a um pagamento ao Estado.

II

Transmite-se ainda os comentários que o mesmo mereceu à **Direção-Geral do Tesouro e Finanças** e que se subscrevem:

1. No âmbito do **ponto 9.1.**, na página 2, onde se refere não ter sido reportada na CGE a anulação dos créditos respeitante ao perdão das dívidas da República de Moçambique e da República de S. Tomé e Príncipe, importa salientar que a DGTF reportou oportunamente à Direção-Geral do Orçamento o perdão no valor global de € 16.343.414,53, por aplicação da taxa de câmbio USD/EUR em vigor em 31-12-2012.
2. Ainda relativamente às observações tecidas no mesmo ponto, dever-se-á ter em atenção que tem sido prática corrente da DGTF promover a anulação de créditos sempre que não se justifique qualquer diligência adicional tendente à respetiva recuperação, designadamente quando os encargos envolvidos na cobrança se perspetivam superiores aos valores passíveis de recuperar, ao abrigo da disposição orçamental prevista para o efeito, no âmbito da mobilização de ativos e recuperação de créditos detidos pela DGTF. Neste âmbito registou-se em 2012 a anulação de créditos no valor global de cerca de 20 milhares de euros.

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Àquele valor acresce a extinção de créditos no montante de cerca de 8 milhões de euros, em resultado da verificação da inoponibilidade do respetivo direito, designadamente por força de decisão judicial, dos quais 7,2 milhões de euros correspondem a dívidas prescritas.

3. Ainda relativamente ao **ponto 9.1.**, no 5º parágrafo da página 1 (referência repetida no 6º parágrafo da página 5), encontra-se referenciado que, quer a DGTF quer o IFDR, reportam informação sobre os empréstimos denominados EQ-QREN, entendendo o Tribunal de Contas (TC) que a DGTF é responsável por efetuar o retorno das verbas relativas a estes empréstimos ao BEI.

   Sobre esta matéria clarifica-se que, estando em causa créditos do Estado, geridos pelo IFDR, está previsto no Protocolo estabelecido entre este Instituto e a DGTF que o IFDR assegurará a prestação de informação, relativamente aos financiamentos concedidos sob sua gestão, ao TC, nos termos da Instrução do Tribunal de Contas n.º 1/2008, publicada no DR, 2.ª série, de 9 de dezembro de 2008, dando desta conhecimento à DGTF para que esta possa, de forma agregada, considerar esses créditos no reporte que faz ao Tribunal. Mais se clarifica que a entidade responsável pela amortização do financiamento contraído junto do BEI é o IGCP, EPE.

4. Em relação ao **ponto 9.1.1.1.**, página 4, e quanto ao Quadro 3 "*Empréstimos concedidos em 2012 pela DGTF*", remete-se para os comentários constantes do quadro que se anexa, uma vez que os montantes das operações constantes desse quadro têm naturezas diferentes (ou empréstimos concedidos ou utilizações de empréstimos).

5. Igualmente no **ponto 9.1.1.1.** o TC refere que os juros pagos pela Grécia têm sido incorretamente considerados como juros de operações associadas à aplicação de excedentes de tesouraria. Esta posição é partilhada pela DGTF que considera que tais juros deveriam corresponder ao rendimento dos empréstimos concedidos àquele pais e como tal deveriam ser considerados como rendimentos de propriedade com a classificação de receita 05.06.02.01.99 (Juros/União Europeia/Países Membros/Receitas Gerais).

6. No 2.º parágrafo do **ponto 9.1.1.4.**, relativamente aos juros das obrigações subordinadas de conversão contingente recebidos pela DGTF em 2012, esclarece-se que o montante recebido no decurso do 2.º semestre ascendeu a € 217.950.657,23 (o valor de M€ 212,3 respeita apenas aos recebidos a 31.12.2012).

7. No que se refere ao último § do **ponto 9.1.1.5.** – Uma vez que se aceita o reparo sobre a incorreta classificação económica da despesa relativa à realização do capital do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), a DGTF irá corrigir o erro criando a rubrica adequada no orçamento para 2014.

8. No ponto **9.1.1.6.** – Unidades de Participação em Fundos de Investimento, falta a indicação do pagamento de 4M€ efetuado em 17-12-2012, por recurso a verbas do Cap.60 do OE/2012, relativo à realização da parcela de capital inicial do Fundo de Salvaguarda do Património Cultural subscrito pelo Estado/DGTF.

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

9. Por último, e no que diz respeito à **Recomendação** "*Deve o Governo diligenciar para a avaliação da necessidade de capitalização das empresas de capitais públicos e obrigar as empresas com necessidades de financiamento do Estado à apresentação de planos financeiros e ao seu efetivo cumprimento*", salienta-se que a necessidade de capitalização das empresas de capitais públicos, sugerida pelo TC, encontra-se contemplada na proposta do Orçamento do Estado para 2014.

III

Finalmente, protesta-se juntar ao presente ofício os comentários que o mesmo mereceu à **Direção-Geral do Orçamento**, os quais se igualmente subscrevem e serão aditados por ofício/mensagem a remeter durante a manhã de amanhã, o que antecipadamente se agradece.

Com os melhores cumprimentos.

Pela Chefe do Gabinete,

A Adjunta, em substituição,

Raquel Sabino Pereira

Raquel Sabino Pereira

c/c GPEARI. SEAO. SET. FSM.

DGTC 20 11'13 21076

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

6863 18 NOV' 13

C/C
Exma. Senhora
Dra. Filipa Menezes de Alarcão
Chefe do Gabinete da Secretária de Estado
do Tesouro

Neste edifício

Exmo. Senhor
Engº. Abel Mascarenhas
Chefe do Gabinete do Secretário de Estado
das Finanças

Neste edifício

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

S/Ref. Saída DGTF n.º 6308
Data: 12.11.2013

N/Ref. DSJC/2013
Data:

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2012 – Contraditório ao Anteprojeto do ponto 9.1. – Património Financeiro

Exmo. Senhor Dr., António de Sousa e Menezes

Em referência ao assunto em epígrafe, para os efeitos do disposto nos artigos 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e no n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e após análise do Anteprojeto em apreço, informa-se que o mesmo suscita a esta Direção-Geral os seguintes comentários:

1. No âmbito do **ponto 9.1.**, na página 2, onde se refere não ter sido reportada na CGE a anulação dos créditos respeitante ao perdão da dívida das Republicas de Moçambique e de S. Tomé e Príncipe, importa salientar que a DGTF reportou oportunamente à Direção-Geral do Orçamento o perdão no valor global de € 16.343.414,53, por aplicação da taxa de câmbio USD/EUR em vigor em 31-12-2012.

   Ainda relativamente às observações tecidas no mesmo ponto, dever-se-á ter em atenção que tem sido prática corrente desta Direção-Geral promover a anulação de créditos sempre que não se justifique qualquer diligência adicional tendente à respetiva recuperação, designadamente quando os encargos envolvidos na cobrança se perspetivam superiores aos valores passíveis de recuperar, ao abrigo da disposição orçamental prevista para o efeito, no âmbito da mobilização de ativos e recuperação de créditos detidos pela DGTF. Neste âmbito registou-se em 2012 a anulação de créditos no valor global de cerca de 20 milhares de euros.

   Àquele valor acresce a extinção de créditos no montante de cerca de 8 milhões de euros, em resultado da verificação da inoponibilidade do respetivo direito, designadamente por força de decisão judicial, dos quais 7,2 milhões de euros correspondem a dívidas prescritas.

Rua da Alfândega, 5 – 1.º | 1149-008 LISBOA | Tel.: 21 884 60 00 | Fax: 21 884 61 19 | E-mail: tesouro@dgtf.pt

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

Ainda relativamente ao **ponto 9.1**., no 5º § da página 1, (referência repetida no 6º § da página 5), encontra-se referenciado que, quer a DGTF quer o IFDR, reportam informação sobre os empréstimos denominados EQ-QREN, entendendo o TC que a DGTF é responsável por efetuar o retorno das verbas relativas a estes empréstimos ao BEI.

Sobre esta matéria clarifica-se que, estando em causa créditos do Estado, geridos pelo IFDR, está previsto no Protocolo estabelecido entre este Instituto e a DGTF que o IFDR assegurará a prestação de informação, relativamente aos financiamentos concedidos sob sua gestão, ao Tribunal de Contas (TC), nos termos da Instrução do Tribunal de Contas n.º 1/2008, publicada no DR., 2.ª série, de 9 de dezembro de 2008, dando desta conhecimento à DGTF para que esta possa, de forma agregada, considerar esses créditos no reporte que faz àquele Tribunal. Mais se clarifica que a entidade responsável pela amortização do financiamento contraído junto do BEI é o IGCP, EPE.

2. Em relação ao **ponto 9.1.1.1.**, página 4, e quanto ao Quadro 3 "*Empréstimos concedidos em 2012 pela DGTF*", remete-se para os comentários constantes do quadro que se anexa, uma vez que os montantes das operações constantes desse quadro têm naturezas diferentes (ou empréstimos concedidos ou utilizações de empréstimos).

3. No 2.º § do **ponto 9.1.1.4.** – Relativamente aos juros das obrigações subordinadas de conversão contingente recebidos pela DGTF em 2012, esclarece-se que o montante recebido no decurso do 2.º semestre ascendeu a 217.950.657,23 € (o montante de 212,3 M€ respeita apenas aos recebidos a 31.12.2012);

4. No que se refere ao último § do **ponto 9.1.1.5.** – Uma vez que se aceita o reparo sobre a incorreta classificação económica da despesa relativa à realização do capital do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), esta Direção-Geral irá corrigir o erro criando a rubrica adequada no orçamento para 2014.

5. No ponto **9.1.1.6.** – Unidades de Participação em Fundos de Investimento, falta a indicação do pagamento de 4M€ efetuado em 17-12-2012, por recurso a verbas do Cap.60 do OE/2012, relativo à realização da parcela de capital inicial do Fundo de Salvaguarda do Património Cultural subscrito pelo Estado/DGTF.

6. Por último e no que diz respeito à **Recomendação "***Deve o Governo diligenciar para a avaliação da necessidade de capitalização das empresas de capitais públicos e obrigar as empresas com necessidades de financiamento do Estado à apresentação de planos financeiros e ao seu efetivo cumprimento***"**, salienta-se que a necessidade de capitalização das empresas de capitais públicos, sugerida pelo TC, encontra-se contemplada na proposta do Orçamento do Estado para 2014.

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

DGTC 21 11'13 21172

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

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

Quadro 3- Empréstimos concedidos em 2012 pela DGTF (comentários DGTF)

(em euros)

Mutuário	Montantes	Observações (DGTF)
PAEL (Programa de Apoio à Economia Local)	24.540.115,0	O total dos empréstimos concedidos pela DGTF aos municípios no âmbito do PAEL, em 2012, ascendeu a cerca de € 473,4 M, deste total, cerca de € 24,5 M corresponde ao montante contratual dos empréstimos visados pelo TC, em 2012, dos quais resultou uma despesa, em 2012, em termos de desembosos, de € 17.178.080.
Empresa de Meios Aéreos	14.000.000,0	Empréstimo de curto prazo concedido, desembolsado e amortizado em 2012
Estradas de Portugal	951.100.000,0	Suprimentos concedidos em 2012 tendo sido desembolsado € 880,6 M
Metropolitano de Lisboa	648.581.846,0	Empréstimos concedidos e desembolsados em 2013
Metro do Porto	308.953.941,0	
PARUPS	286.056.855,5	
PARVALOREM	746.847.144,5	
PE- Parque Escolar	90.000.000,0	
Região Autonoma dos Açores	135.000.000,0	
Região Autonoma da Madeira	1.500.000.000,0	Empréstimo concedido em 2012 cujos desembolsos nesse ano ascenderam a cerca de € 635 M
REFER	800.325.997,0	Empréstimos concedidos e desembolsados em 2012
UA- Universidade dos Açores	2.750.000,0	
Vianapolis	20.000.000,0	
São Tomé e Príncipe	6.355.000,0	Em 2011 foi autorizado um empréstimo a STP, no montante de cerca de € 6,355M, concedido em 31 de janeiro de 2012, cujos desembolsos efectuados, em 2012, ascenderam a € 4.180.630,90
Cabo Verde	25.344.104,0	Em 2012 foi autorizado um empréstimo no montante de € 4.508.770 que só foi concedido 29 de janeiro de 2013 (financiamento de projectos de energias renovaveis); As utilizações do empréstimo concedido em 2007 (objecto de adenda em 2009), no montante de € 100 M (financiamento de projectos de infraestruturas rodoviárias) ascenderam, em 2012, a €25.344.104,02
EQ- QREN	28.948.237,1	De acordo com a informação prestada pelo IFDR o valor das utilizações efectuadas, em 2012, no âmbito dos empréstimos concedidos ao abrigo do Programa EQ-QREN foi de € 28.948.237,1
Crédito PAR	1.099,4	O montante dos juros resultantes de empréstimos bancários, financiados em 2012, ao abrigo do Credito Par, de acordo com a informação prestada pelo IFAP ascendeu a € 1 099,40
IHRU	0;0	Em 2012 foi autorizado e concedido um empréstimo ao IHRU, no montante de €15,4 M que só foi visado pelo TC em 2013.
TOTAL	**5.588.804.339,5**	

Antonio Menezes

De:	MARIA PAULA POCAS RODRIGUES <paula.pocas@parvalorem.pt>
Enviado:	quinta-feira, 21 de Novembro de 2013 18:04
Para:	Antonio Menezes
Cc:	Francisco Domingos Ribeiro Nogueira Leite; Bruno Raposo de Castro Henriques; MARIA PAULA POCAS RODRIGUES
Assunto:	Processo: Parecer sobre a CGE/ 2012. Anteprojecto do ponto: 9.1 Património financeiro
Anexos:	Parecer CGE 2012 Património Financeiro -PARUPS_PARVALOREM.pdf
Importância:	Alta

Exmos. Senhores, caro Dr. António Menezes,

Reportamo-nos ao anteprojecto do ponto "9.1. Património Financeiro", constante no extracto do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, remetido em anexo à mensagem electrónica de V. Exas. recepcionada na Parvalorem no passado dia 13 de Novembro.

Em face do conteúdo do extracto do documento em destaque, no que concerne ao referido sobre a Parvalorem, vimos pela presente dar conhecimento a V. Exas. das alegações que a leitura do mesmo nos suscita, assim:

No ponto **"9.1.Património Financeiro"**, é referido por V. Exas. que relativamente à Parvalorem "... registou anulações de créditos, via dação em pagamento, no valor de € 62,6 M devidamente relevadas na Conta e movimentos de anulação de créditos denominados write-off, no valor de € 1,7 M, que não integram a Conta Geral do Estado".

Informamos que as anulações de créditos, sejam elas provenientes de dações em pagamento ou de write-off's, são reportadas à DGO através dos reportes que são solicitados, nomeadamente balancete analítico mensal e demonstrações financeiras, da Parvalorem. Neste momento e de acordo com informação recolhida junto da DGO, não temos qualquer reporte de 2012 em falta.

No ponto **"9.1.2.3.2. Participações sociais"**, é referido por V. Exas., que relativamente à Parvalorem "... no que respeita aos juros recebidos pela Parvalorem constantes da CGE na 05.01 ... incluem recebimentos relativos a reembolsos de capital e outros que não respeitam a activos financeiros".

Informamos que houve recebimentos de clientes, para os quais não tivemos, no imediato, informação detalhada que permitisse alocar esses valores às respectivas rubricas contabilísticas. Posteriormente, com a chegada da documentação, os montantes em causa foram reclassificados da rubrica de juros, para a rubrica relativa à sua respectiva natureza.

Melhores cumprimentos,

O Conselho de Administração

Francisco Nogueira Leite
Paula Poças

parvalorem

Telm.: 919 234 970
Tel.: +351 213 117 814 - Ext.: 215 814 - Fax: +351 213 530 634
Av. António Augusto de Aguiar, 132 - 4º piso
1050 - 020 Lisboa

DGTC 22 11'13 21263

DGOrçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

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

V/Ref :GSEAO nº3656 – Email TC 12-11-2013
Data V/Ref. :14.Nov.2013

N.º Proc. P12213/2013
Data Emissor : 19 Nov. 13

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2012.Anteprojeto do ponto 9.1 Património financeiro

Em resposta ao solicitado e dado o curto prazo concedido para o exercício de contraditório no âmbito do Anteprojeto do Parecer da CGE 2012- ponto 9.1 Património financeiro, cabe-nos informar:

- No que se refere à contabilização dos contratos de SWAPS por parte da REFER, estão a ser desenvolvidas ações no sentido de uma correta contabilização destes contratos;

- Quanto à observação relativa às diferenças na receita e, no que se refere ao IAPMEI (pág.5), segundo informação prestada por aquele Instituto, a recomendação de contabilização dos incentivos concedidos como ativos financeiros encontra-se acolhida no âmbito do QCA III e do QREN;

- No que respeita à inclusão dos Fundos de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo e de Garantia de Depósitos no OE e na CGE , mantém-se a informação disponibilizada pela DGO em pareceres anteriores no sentido de que:

  a)- o critério seguido para a não inclusão daqueles fundos no OE foi o regime do Banco de Portugal, entidade responsável pela gestão dos mesmos;

  b)- encontram-se em estudo duas soluções para esta situação: i)-alteração legislativa ao atual estatuto destes Fundos definindo-se claramente que estes não integram o OE ou ii) - a manter-se o atual Estatuto daqueles Fundos, afigura-se que deve

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
☎ 21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

DGTC 20 11-13 21085

ser contactado o Banco de Portugal de forma a ser promovida a elaboração dos correspondentes projetos de orçamento a integrar o OE.

Com os melhores cumprimentos, PQ 55003

A Diretora-Geral

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

Antonio Menezes

De: Miguel Cruz <miguel.cruz@iapmei.pt>
Enviado: terça-feira, 19 de Novembro de 2013 19:34
Para: Antonio Menezes
Cc: Eduardo Manuel Augusto; Sónia Pinheiro; Gina Maria M. Olmo Filipe
Assunto: Processo: Parecer sobre a CGE/ 2012. Anteprojecto do ponto: 9.1 Património financeiro
Anexos: Parecer CGE 2012 Patrimonio Financeiro - IAPMEI.pdf; ATT9548996.htm; RE: Restituição de OE

Importância: Alta

Exmo. Senhor Auditor Coordenador
Dr. António de Sousa e Menezes,

Em resposta ao solicitado, serve o presente para prestar os seguintes esclarecimentos:

. A divergência existente entre os valores comunicados em sede de Conta de Gerência e a Conta Geral do Estado no montante de € 17.234,60 corresponde a um valor executado e reportado na Conta de Gerência mas não registado na aplicação SIGO. Este valor estava contemplado na 13ª alteração orçamental do IAPMEI na RCE 09.06.01 mas que não foi possível registar, uma vez que a DGO invalidou o processo de alteração por se encontrar fora de prazo.

. Relativamente à divergência apontada ao nível da receita, e de acordo com o e-mail enviado ao Tribunal de Contas com a atualização dos dados relativos ao património Financeiro que se remete em anexo, o valor contido nas Instruções (última versão) é coincidente com o apresentado na Conta de Gerência e na CGE.

Estando ao dispor para prestar quaisquer outros esclarecimentos necessários, apresento os melhores cumprimentos,

Miguel Cruz

Vogal do Conselho Diretivo
IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, IP
Estrada do Paço do Lumiar
Campus do Lumiar, Ed. A
1649-038 Lisboa
Tel: ++351 213 836 152
Fax: ++351 213 836 211
miguel.cruz@iapmei.pt
www.iapmei.pt

DGTC 20 11'13 21081

Conselho de Administração

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

678

Lisboa, 18 de novembro de 2013

ASSUNTO: Extrato do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012.– Património financeiro

Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97 de 26 de agosto vem a REFER transmitir os seus comentários ao anteprojecto do ponto 9.1 Património financeiro constante do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012:

Ponto 9.1.2.3.2. Participações sociais

A abreviatura utilizada na designação de Agrupamentos Europeus de Interesse Económico é AEIE. Deste modo, a correta designação deverá ser AVEP – Alta Velocidade Espanha Portugal, AEIE.

Ainda neste ponto, na nota de rodapé 1 deverá ser corrigida a data da assembleia-geral para 27-11-2012.

Ponto 9.1.2.5. Análise comparativa entre os valores apurados e os da Conta Geral do Estado

Julgamos ser pertinente a inclusão de nota de rodapé com esclarecimento de que a REFER atempadamente tentou obter esclarecimentos sobre a correta contabilização dos fluxos decorrentes das operações de swap à entidade competente. Contudo, a resposta só veio a ser obtida já em 2013. Esta situação foi devidamente esclarecida ao Tribunal de Contas através do n/ Ofício nº 462 de 5 de julho 2013.

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal do Conselho de Administração

Alberto Diogo

DGTC 19 11 13 20986

REDE FERROVIÁRIA NACIONAL **REFER** *EPE*
Palácio Coimbra - Rua de Santa Apolónia, 53
1100-468 LISBOA
Telefone: 211 022 000 Fax: 211 022 968 www.refer.pt
Sede: Estação de Santa Apolónia 1149-063 LISBOA • CRCL/NIPC 503 933 813

Antonio Menezes

De: Teresa Laureano <tjsl@iscte.pt> em nome de Teresa Laureano <teresa.laureano@iscte.pt>
Enviado: quinta-feira, 14 de Novembro de 2013 10:31
Para: Antonio Menezes
Cc: Reitor@iscte.pt
Assunto: FW: Processo: Parecer sobre a CGE/ 2012. Anteprojecto do ponto: 9.1 Património financeiro
Anexos: Parecer CGE 2012 Património Financeiro - ISCTE.pdf

Bom dia,

Para os devidos efeitos, informa-se que esta Instituição nada tem a alegar.

Com os melhores cumprimentos

Teresa Laureano
Administradora

ISCTE-IUL
1972-2012
Instituto
Universitário
de Lisboa

Avenida das Forças Armadas, Edifício I, Reitoria
1649-026 LISBOA Portugal
Telefone: +351 21 790 30 55 Ext.732131

De: Reitor [mailto:reitor@iscte.pt]
Enviada: quarta-feira, 13 de Novembro de 2013 12:00
Para: teresa.laureano@iscte.pt
Assunto: FW: Processo: Parecer sobre a CGE/ 2012. Anteprojecto do ponto: 9.1 Património financeiro

DGTC 14 11'13 20711

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

IMPRIMA CartaOficio V1.1

Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Oficio nº 20252 / SOC
Lisboa, 15 de novembro de 2013

Assunto: Parecer sobre a CGE/2012. Anteprojeto do ponto 9.1 - Património Financeiro

Na sequência da análise do Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 relativo ao "Património Financeiro", informamos que nada temos a acrescentar relativamente ao teor do extrato do documento preparatório que nos foi remetido, por correio eletrónico, em 13 de novembro do ano corrente.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

DGTC 18 11'13 20875

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

7156 - 26.11.2013

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

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

S/Ref. Email
Data: 18.11.2013

N/Ref. GACSE/2013
Data: 22.11.2013

Assunto: Parecer sobre a CGE/ 2012. Anteprojeto do ponto: "Caixa – Intervenção do Estado no BPN".

Exmo. Senhor Dr., António Sousa e Menezes

Em referência ao assunto em epígrafe, analisado o documento que nos foi remetido no dia 18 de novembro através de email, assinalam-se as seguintes observações:

- No parágrafo onde se refere que "*Em 15 de Fevereiro pagou ao BPN (com verbas do OE/2011) € 600 M, a título de prestações acessórias de capital….*", tendo em consideração que se trata de um aumento de capital sugere-se a alteração para "*Em 15 de Fevereiro dotou o BPN …..*";
- No que respeita ao valor da venda, salienta-se que o montante depositado na conta *escrow* aberta na CGD foi de € 39.987.874,83;
- Quanto ao restante teor do mesmo parágrafo referimos ainda que o BIC não expressou o seu assentimento ao levantamento da conta *escrow*.
- Relativamente à afirmação proferida no penúltimo parágrafo do documento: *"Estas sociedades são eventualmente capazes de gerar receitas suficientes para cobrir os seus custos e pagar uma parte dos juros desta dívida, mas não subsistem grandes dúvidas que terá de ser o Estado a suportar a outra parte dos juros e das amortizações que se forem vencendo, quer da dívida garantida, quer da outra."*, deve salientar-se que parte das amortizações de capital e juros serão liquidadas através de ativos recuperados e da venda de participações financeiras.

O restante conteúdo do documento, não suscita particular comentário por parte desta Direção-Geral.

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Elsa Roncon Santos

/JG/

DGTC 26 11 13 21470

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

25.NOV13 01311

Excelentíssimo Senhor
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas
Senhor Doutor Luís Filipe Simões

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

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA
E-mail	15-11-2013	ENT. 7071 Proc. Nº: 02.01

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 - Anteprojeto do ponto 9.2-Património Imobiliário.

Exmo. Senhor

Em resposta ao solicitado nos termos da mensagem remetida por correio electrónico em 15 do corrente, e ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, transmite-se a pronúncia da Senhora Ministra de Estado e das Finanças relativamente ao anteprojeto de ponto **9.2. *"Património Imobiliário"*** do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, o que faz nos seguintes termos:

1) Transmitindo os comentários oferecidos pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF):

Foram fornecidos à Direção-Geral do Orçamento (DGO) todos os dados e contributos solicitados para efeito da preparação do Relatório da CGE/2012, não constando no corrente ano solicitação de dados relativos a Património Imobiliário.

Quanto à apresentação intempestiva do relatório anual do PGPI (conforme excerto do anteprojeto submetido a análise) e tal como explicitado no próprio Relatório, que se encontra publicitado desde o dia 10 de outubro, a opção assumida foi a de efetuar uma análise comparativa dos dados inseridos no SIIE no final do 4.º trimestre de 2012 e dos dados referentes ao 1.º trimestre de 2013, tornando por essa via a análise mais consistente, fiável e efetivamente comparável.

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

Qui

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Mais se esclarece que a elaboração do Relatório teve como suporte uma solução Business Intelligence (BI) desenvolvida em 2012, que permite o acesso mais amplo, dinâmico e interativo aos dados do SIIE, funcionalidade sucessivamente ajustada, sendo que, só em julho deste ano, foi detetada uma anomalia grave no processo de apuramento dos dados, suscetível de provocar incongruências de análise, o que motivou uma nova revisão geral dos dados e consequente consolidação dos resultados originariamente obtidos, implicando o diferimento no tempo da apresentação da versão final do relatório.

Refira-se, aliás, que os motivos acima expostos para o atraso verificado, para além de terem sido devidamente comunicados ao Tribunal de Contas (TC) antes da sua própria publicação, estão expressos no próprio Relatório anual, nomeadamente nas páginas 8, 9 e 17, justamente para dar acolhimento a eventuais recomendações sobre a congruência, consistência e qualidade dos dados e às ilações que se podem retirar.

Relativamente à questão da inventariação de bens do domínio público prevista no Programa de Inventariação para o triénio 2010-2012, cumpre precisar que, não obstante a ausência do respetivo enquadramento legal, já foi, efetivamente, iniciada a inventariação desses bens.

Com efeito, a informação em causa consta do Quadro 19 - Classificação de função - 2012 do Relatório PGPI 2012, obtido através do *Classificador Imobiliário*, funcionalidade inserida no SIIE no final de 2009, a qual tem como principal objetivo a conformidade dos registos efetuados na plataforma electrónica com os princípios e normas de inventariação constantes do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE), aprovado pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril, concorrendo para os princípios ditados na Portaria n.º 95/2009, de 29 de janeiro, designadamente a execução integral do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou plano de contabilidade sectorial aplicável.

Tal funcionalidade foi elaborada com base no Classificador Geral anexo à Portaria n.º 671/2000, de 17 de janeiro, no capítulo que se refere aos bens imóveis e por conseguinte, contempla a discriminação sobre a dominialidade do património imobiliário, tendo-se concluído para o Relatório supracitado que, do total de 19.473 registos apurados no SIIE no final de 2012, 10.055 aludem a imóveis integrados no domínio privado do Estado e 5.229 inserem-se no domínio público, nas suas diferentes vertentes.

No que se refere aos demais reparos colocados quanto à inventariação, designadamente quanto ao desajustamento do universo de imóveis e ao caráter incompleto dos registos,

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

cabe reiterar que a realidade física, jurídica e económica do Património Imobiliário do Estado é uma realidade dinâmica e mutante tendo muito contribuído para tal todas as situações de deslocalização, descentralização, desconcentração de serviços e de libertação de espaços, sendo por isso natural e desejável que o SIIE o venha a refletir.

As constantes variações ocorridas nesse domínio implicam também para as entidades utilizadoras dos espaços um esforço acrescido de atualização da informação em devido tempo.

Quanto à alegada incompletude dos registos, a opção conceptual e consequente estruturação do SIIE, teve em linha de conta o fato de ser muito difícil, quase irrealizável, para a generalidade dos serviços públicos proprietários ou utilizadores disporem da totalidade da informação relevante sobre os imóveis ocupados. Daí não terem sido considerados de preenchimento obrigatório os campos "valor patrimonial" e "situação registral". Esta opção assumida viria a minimizar o volume de informação recolhida, cuja qualidade seria certamente muito inferior àquela que foi possível obter até agora.

A DGTF tem vindo a acolher as recomendações apontadas pelo TC de melhoria da funcionalidade do SIIE e da validação de procedimentos, sendo que o sistema já dispõe de campos autonomizados de preenchimento para os diferentes tipos de valor do imóvel.

Relativamente às reuniões do CCGP e conforme é do conhecimento do TC, as matérias relevantes e objeto da futura adoção de medidas não mereceram quaisquer desenvolvimentos por parte das entidades envolvidas.

No que se refere à questão colocada no anteprojeto quanto à alegada falta de fundamentação da aplicação do princípio da onerosidade aos imóveis do Ministério da Justiça (p. 7), importa desde logo ressalvar que, no âmbito dos trabalhos de preparação da aplicação do princípio da onerosidade, foi decidido proceder a uma verificação da qualidade dos dados existentes no SIIE, tendo sido desenvolvida para o efeito uma aplicação informática interna que, a partir dos dados do SIIE e de acordo com as regras definidas na Portaria n.º 278/2012, assegura o processamento automatizado da informação relativa à onerosidade.

Foi já com base neste programa que, no início de Novembro de 2012, foram remetidas as listagens com os dados dos diversos Ministérios, a fim de serem validados ou alterados no SIIE, sendo que o processo de validação pelas UGP decorreu até 31 de Dezembro de 2012,e

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

tendo sido nesse enquadramento que não se registou resposta adequada por parte do IGFEJ, IP, inviabilizando a falta de resposta as condições para uma aplicação verdadeiramente unitária do princípio da onerosidade.

Este processo é autónomo do respeitante ao carregamento dos registos no SIIE e das condições de verificação do seu grau de completude, centrando-se na qualidade e pertinência da informação que se encontra carregada. Para a melhor e mais completa explicitação das condições efetivas da aplicação do princípio da onerosidade remete-se para o exposto no relatório anual do PGPI/2012.

2) Transmitindo os comentários oferecidos pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), que destaca dois pontos:

No último parágrafo da pág. 1 e primeiro parágrafo da página 2: a DGO irá diligenciar no sentido de os Relatórios da Conta Geral do Estado passarem a conter informação quanto ao património imobiliário público.

No terceiro parágrafo da pág. 9: a DGO mantém o controlo e conciliação mensal da informação sobre as receitas obtidas com a alienação dos 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.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

Cristina Sofia Dias

c/c: SEAO. SET. SGMF.

DGTC 26 11'13 21476

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

DGOrçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Exmo. Sr.
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-45 LISBOA

V/Ref. :Email TC
Data V/Ref. : 15 Nov. 13

N.º Proc : P 12413/2013
Data Emissor : 22 Nov. 13

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2012: 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:

Último § da pág. 1 e primeiro § da página 2

A DGO irá diligenciar no sentido dos Relatórios da CGE terem informação sobre o património imobiliário público.

Terceiro § da pág. 9

Conforme exposto noutros contraditórios, a DGO mantém o controlo e conciliação mensal da informação sobre as receitas obtidas com a alienação dos 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. Aliás, quanto ao caso dos 3,7 M€ da SGMNE, que apenas foram colocados à ordem do serviço em dezembro de 2012, a DGO, no início de 2013, interveio no sentido da sua resolução.

Com os melhores cumprimentos.

A Diretora-Geral

Manuela Proença

/PQ

DGTC 26 11'13 21489

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

7086 - 22 NOV 13

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

PROTOCOLO

Exmo. Senhor
Luis Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Departamento de Auditoria II
Data:

N/Ref. Of. N.º /DCI/2013
Data:

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012. Anteprojeto do ponto 9.2. - Património Imobiliário do Estado.

Exmo. Senhor,

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe, serve o presente para remeter a V. Exa. os comentários que o anteprojeto em apreço nos suscita, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto:

Foram fornecidos à DGO todos os dados e contributos que nos foram solicitados para efeito da preparação do Relatório da CGE/2012, não constando no corrente ano solicitação de dados relativos a Património Imobiliário.

A DGTF não é a entidade responsável pela não inclusão de um capítulo relativo ao Património Imobiliário, que na CGE de 2011 constava do ponto III.9. Com efeito verifica-se que na Conta Geral do Estado de 2012, não há qualquer capitulo relativo ao Património Imobiliário.

Quanto à apresentação intempestiva do relatório anual do PGPI (conforme excerto do anteprojeto submetido a análise) e tal como explicitado no próprio Relatório, que se encontra publicitado desde o dia 10 de outubro, a opção assumida foi a de efetuar uma análise comparativa dos dados inseridos no SIIE no final do 4.º trimestre de 2012 e dos dados referentes ao 1.º trimestre de 2013, tornando por essa via a análise mais consistente, fiável e efetivamente comparável.

Mais se esclarece que a elaboração do Relatório teve como suporte uma solução Business Intelligence (BI) desenvolvida em 2012, que permite o acesso mais amplo, dinâmico e interativo aos dados do SIIE, funcionalidade sucessivamente ajustada, sendo que, só em julho deste ano, foi detetada uma anomalia grave no processo de apuramento dos dados, suscetível de provocar incongruências de análise, o que motivou uma nova revisão 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 DGTC 25 11'13 21350

dos dados e consequente consolidação dos resultados originariamente obtidos, implicando o diferimento no tempo da apresentação da versão final do relatório.

Refira-se, aliás, que os motivos acima expostos para o atraso verificado, para além de terem sido devidamente comunicados a esse Tribunal antes da sua própria publicação, estão expressos no próprio Relatório anual, nomeadamente nas páginas 8, 9 e 17, justamente para dar acolhimento a eventuais recomendações sobre a congruência, consistência e qualidade dos dados e às ilações que se podem retirar.

Relativamente à questão da inventariação de bens do domínio público prevista no Programa de Inventariação para o triénio 2010-2012, cumpre precisar que, não obstante a ausência do respetivo enquadramento legal, já foi, efetivamente, iniciada a inventariação desses bens.

Com efeito, a informação em causa consta do Quadro 19 – Classificação de função – 2012 do Relatório PGPI 2012, obtido através do *Classificador Imobiliário*, funcionalidade inserida no SIIE no final de 2009, a qual tem como principal objetivo a conformidade dos registos efetuados na plataforma eletrónica com os princípios e normas de inventariação constantes do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE), aprovado pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril, concorrendo para os princípios ditados na Portaria n.º 95/2009, de 29 de janeiro, designadamente a execução integral do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou plano de contabilidade sectorial aplicável.

Tal funcionalidade foi elaborada com base no Classificador Geral anexo à Portaria n.º 671/2000, de 17 de janeiro, no capítulo que se refere aos bens imóveis e por conseguinte, contempla a descriminação sobre a dominialidade do património imobiliário, tendo-se concluído para o Relatório supracitado que, do total de 19.473 registos apurados no SIIE no final de 2012, 10.055 aludem a imóveis integrados no domínio privado do Estado e 5.229 inserem-se no domínio público, nas suas diferentes vertentes.

No que se refere aos demais reparos colocados quanto à inventariação, designadamente quanto ao desajustamento do universo de imóveis e ao caráter incompleto dos registos, cabe reiterar que a realidade física, jurídica e económica do Património Imobiliário do Estado é uma realidade dinâmica e mutante tendo muito contribuído para tal todas as situações de deslocalização, descentralização, desconcentração de serviços e de libertação de espaços, sendo por isso natural e desejável que o SIIE o venha a refletir.

As constantes variações ocorridas nesse domínio implicam também para as entidades utilizadoras dos espaços um esforço acrescido de atualização da informação em devido tempo.

Quanto à alegada incompletude dos registos, a opção conceptual e consequente estruturação do SIIE, teve em linha de conta o fato de ser muito difícil, quase irrealizável, para a generalidade dos serviços públicos proprietários ou utilizadores disporem da totalidade da informação relevante sobre os imóveis ocupados. Daí não terem sido considerados de preenchimento obrigatório os campos "valor patrimonial" e "situação registral". Esta opção assumida viria a minimizar o volume de informação recolhida, cuja qualidade seria certamente muito inferior àquela que foi possível obter até agora.

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

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

A DGTF tem vindo a acolher as recomendações apontadas por esse Tribunal de melhoria da funcionalidade do SIIE e da validação de procedimentos, sendo que o sistema já dispõe de campos autonomizados de preenchimento para os diferentes tipos de valor do imóvel.

Relativamente às reuniões do CCGP e conforme é do conhecimento desse TC, que acedeu ao convite para assistir às duas últimas, as matérias relevantes e objeto da futura adoção de medidas não mereceram quaisquer desenvolvimentos por parte das entidades envolvidas.

No que se refere à questão colocada no anteprojeto quanto à alegada falta de fundamentação da aplicação do princípio da onerosidade aos imóveis do Ministério da Justiça (p. 7), importa desde logo ressalvar que, no âmbito dos trabalhos de preparação da aplicação do princípio da onerosidade, foi decidido proceder a uma verificação da qualidade dos dados existentes no SIIE, tendo sido desenvolvida para o efeito uma aplicação informática interna que, a partir dos dados do SIIE e de acordo com as regras definidas na Portaria n.º 278/2012, assegura o processamento automatizado da informação relativa à onerosidade.

Foi já com base neste programa que, no início de Novembro de 2012, foram remetidas as listagens com os dados dos diversos Ministérios, a fim de serem validados ou alterados no SIIE, sendo que o processo de validação pelas UGP decorreu até 31 de Dezembro de 2012,e tendo sido nesse enquadramento que não se registou resposta adequada por parte do IGFEJ, IP, inviabilizando a falta de resposta as condições para uma aplicação verdadeiramente unitária do princípio da onerosidade.

Este processo é autónomo do respeitante ao carregamento dos registos no SIIE e das condições de verificação do seu grau de completude, centrando-se na qualidade e pertinência da informação que se encontra carregada. Para a melhor e mais completa explicitação das condições efetivas da aplicação do princípio da onerosidade remete-se para o exposto no relatório anual do PGPI/2012.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral,

Elsa Roncon Santos

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

10. Operações de tesouraria

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Excelentíssimo Senhor 25.NOV13 01313
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas
Senhor Doutor Luís Filipe Simões

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

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA
E-mail	07-11-2013	ENT. 7077 Proc. Nº: 02.01

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 - Anteprojeto do ponto 10-Operações de Tesouraria.

Exmo. Senhor

Em resposta ao solicitado nos termos da mensagem remetida por correio electrónico em 7 do corrente, e ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, transmite-se a pronúncia da Senhora Ministra de Estado e das Finanças relativamente ao anteprojeto de ponto **10 *"Operações de Tesouraria"*** do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, o que se faz nos seguintes termos:

Por parte da **Direção-Geral do Orçamento (DGO)** são adotados os seguintes procedimentos de monitorização e controlo do cumprimento da Unidade de Tesouraria:

1. Periodicamente é elaborada uma lista geral dos organismos incumpridores em relação à Unidade de Tesouraria (Direção de Serviços do Orçamento);
2. As diligências para a entrega do montante de juros gerados na banca privada, são sempre efetuadas junto dos organismos incumpridores logo que as Contas de gerência são encerradas;
3. Mensalmente é feita uma análise síntese ao cumprimento da Unidade de tesouraria, nas diversas vertentes, que está espelhada nos relatórios de execução efetuado pelas Delegações da DGO.

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

No caso da **ANACOM,** e independentemente da posição que expressa sobre este tema, tem a mesma sido alertada pelos serviços da DGO para proceder à entrega dos juros gerados em contas fora da unidade de Tesouraria à data em que encerra as contas (balanço e demonstração de resultados), remetendo-as à DGO. De acordo com o último despacho do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, que segue em anexo, a ANACOM ficou vinculada a entregar nos cofres do Estado os juros gerados por aplicações fora da unidade (3,8M€) que constavam das últimas contas fornecidas à DGO (anexo 1).

Quanto à **CMVM**, a entidade entregou nos cofres do Estado em 2012 os juros auferidos na banca privada, conforme documento do comprovativo em anexo 2 (depósito no IGCP). Verificou-se apenas uma divergência de cerca de 500€ relativamente ao que a DGO determinou como sendo o montante a devolver com base na conta de gerência de 2011, mas que face às justificações da entidade foi posteriormente validado.

Relativamente às matérias das áreas de atuação da **Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)**, transmite-se as respetivas observações:

Ponto 10.2 *Unidade da Tesouraria do Estado*

Bullet 1 - A propósito da afirmação desse Tribunal quanto à não relevação pela CGE do "*...efetivo grau de cumprimento da UTE permanecendo incorretos o montante e o índice aí referidos ...*", salienta-se que, de acordo com a alínea e) do art.º 5º do Estatuto do Gestor Público (EGP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, os gestores públicos estão obrigados a assegurar a suficiência, veracidade e a fiabilidade das informações prestadas relativamente à empresa, o que engloba, naturalmente, a prestação das contas, bem como os reportes específicos, entre os quais se incluem os relativos à Unidade Tesouraria do Estado (UTE).

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Bullet 3 - Apesar de na legislação em vigor existir uma lacuna quanto à entidade responsável pelo acompanhamento da UTE ao nível das empresas públicas participadas indiretamente pelo Estado, a DGTF reitera o entendimento de que este acompanhamento se enquadra no exercício da função acionista, pelo que tal competirá aos órgãos de administração da entidade detentora da participação.

À DGTF compete exercer a função acionista das participações diretas do Estado, efetuando a apreciação do cumprimento da UTE, aquando da análise dos 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.

Ponto 10.2.1 ***Limitações dos sistemas de informação e controlo***

O Relatório agora apresentado refere que o SIRIEF "indevidamente" não contém informação sobre as participações indiretas do Estado. Ora, o sistema de informação em causa, desenvolvido em parceria pela DGTF e pela Parpública, foi concebido para registar a informação económico-financeira das empresas diretamente participadas por estas entidades, pelo que as participadas indiretas não são abrangidas pelo SIRIEF, exceto no que se refere às participadas diretas da Parpública, que registam essa informação no SIRIEF, competindo à Parpública o acompanhamento do cumprimento da UTE destas entidades.

Reitera-se que, apesar de na legislação em vigor existir uma lacuna quanto à entidade responsável pelo acompanhamento da UTE ao nível das empresas públicas, esta enquadrar-se-á na função acionista residente na empresa-mãe.

Salienta-se que esta competência encontra-se definida no artigo 37.º do RJSEE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que estabelece que nos casos em que as empresas públicas do sector empresarial do Estado acionistas de outras empresas, a função acionista é exercida pelos órgãos de administração respetivos, com respeito pelas orientações que lhes sejam transmitidas.

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Ponto 10.2.2. ***Desconhecimento da totalidade dos fundos fora do Tesouro***

Assinala-se que no SIRIEF encontra-se disponível informação sobre as participadas indiretas da Parpública, abrangendo, designadamente, a ANA, ANAM, AdP, SIMAB e CTT.

Relativamente à recomendação referente à instituição de sistemas de informação, supervisão e controlo que permitam detetar situações de incumprimento ou erros de reporte de informação, refira-se que o novo RJSEE prevê já a troca de informações entre o IGCP e a DGTF, definindo igualmente a obrigatoriedade de as entidades dispensadas do cumprimento da UTE remeterem informação sobre os fundos, montantes e as entidades em que se encontrem aplicadas as disponibilidades de tesouraria e aplicações financeiras.

Ponto 10.2.7. ***Subsistência de deficiências por corrigir***

Relativamente às observações efetuadas no Relato a respeito da não entrega integral e tempestiva dos rendimentos auferidos fora do Tesouro, refere-se que não se encontra legalmente definido o prazo para a entrega, a título de Receita de Estado, dos rendimentos auferidos em incumprimento da UTE.

Mais se informa que a resposta às demais matérias abordadas neste ponto será dada diretamente a esse Tribunal pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP) e pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM).

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

Cristina Sofia Dias

c/c: SEAO. SET. SEF.

DGTC 26 11:13 21475
Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

DGOrçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/Ref : Of.16777/Email TC
Data V/Ref. :07.Nov.2013

N.º Proc. P12076/2013
Data Emissor : 25 Nov. 13

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2012.Anteprojeto do ponto 10 – Operações de Tesouraria

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de ofício/mensagem de correio eletrónico em referência e sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar:

Ponto 10.1.1 Limitações da Conta de Fluxos Financeiros – segundo § da pág. 2

Relativamente à necessidade de elaboração de balanços e demonstração de resultados dos SI e dos SFA, conforme previsto nos nº1 e 6 do artº75º da LEO, esta já foi objeto de referência na resposta ao processo sobre a "CAIXA – Aplicação do POCP e Planos Setoriais na Administração Central" (n/ofício P12172/2013, de 18 de Novembro, anexo);

Ponto 10.1.3 Subsistência de Deficiências por Corrigir - segundo § da pág.6

Dado que a DGO se encontra dependente da informação reportada pelos organismos, sem outras fontes de informação, a deteção de fluxos não relevados contabilisticamente apenas é possível identificar em sede de auditoria ou mediante articulação com entidades do setor financeiro;

Ponto 10.2 Unidade da Tesouraria do Estado - quarto § da pág.7

As competências das DGO relativamente ao controlo da UTE restringem-se à Administração Central, abrangendo as empresas que são objeto de reclassificação, sendo que existem mecanismos de controlo que são acionados aquando dos pedidos de libertação de créditos, designadamente, uma vez identificados os incumprimentos na UTE, podendo ser retidas verbas.

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

A manutenção de fundos fora do Tesouro pelos organismos, na maioria dos casos, deve-se à necessidade de utilização de serviços bancários ainda não prestados pelo IGCP, bem como à oferta de produtos e condições não disponibilizada pelo mesmo. No caso concreto dos SI, as contas abertas em instituições de crédito destinam-se sobretudo à movimentação de fundos de maneio.

Acresce referir que as entidades incumpridoras da UTE, à data de 31-12-2012, foram contatadas pela DGO para a entrega dos rendimentos de depósitos e aplicações auferidos em incumprimento do princípio da UTE. Contudo, verificou-se que, na maioria das situações, estão em causa entidades que não são beneficiárias de transferências do OE e, em alguns casos, as respetivas leis orgânicas conferem-lhes um estatuto específico (entidades reguladoras, órgãos de soberania, estabelecimentos fabris do Estado e instituições do ensino superior).

Ponto 10.2.2 Disponibilidades e rendimentos relevantes fora do Tesouro – segundo § da pág.10

Mantiveram-se as ações desenvolvidas pela DGO face às efetuadas no ano anterior que consistem no controlo mensal dos fundos detidos pelos organismos, na elaboração de relatórios com o reporte de incumprimento, no pedido da entrega dos juros auferidos fora do Tesouro e na sensibilização para a necessidade de cumprimento da UTE junto dos organismos e entidades coordenadoras dos programas orçamentais.

Ponto 10.2.4.1 Incumprimento de UTE por SFA (exceto EPR e IES) – sexto § da pág.12

Para os SFA, verifica-se melhoria no grau de cumprimento da UTE a 31-12-2012 face a 31-12-2011 em 1,6 p.p (97,7% em 2012 que compara com 96,1% em 2011), apresentando menor volume de fundos (disponibilidade e aplicações financeiras) fora do Tesouro.

Ponto 10.2.4.1 Incumprimento de UTE por EPR – primeiro § da pág.13

Segundo informação fornecida pelo Metro de Lisboa, a divergência apurada pelo TC diz respeito ao montante exato reportado no sistema bancário fora do País e corresponde a uma garantia bancária na Wells Fargo relativa a Leasing do material circulante.

Ponto 10.2.7 Subsistência de deficiências por corrigir -terceiro § da pág.16

A DGO tem estabelecido contatos com os organismos no sentido de assegurar o cumprimento da norma que tem vindo a ser incluída no Decreto-Lei de execução orçamental de entrega nos cofres do Estado dos juros auferidos na banca comercial.

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
☎ 21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Manuela Proença

/PQ

Anexo: Ofício DGO_P12172_2013, de 18 de Novembro

DGTC 26 11'13 21514

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

IMP90 CartaOficio V1.1

Exmº Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Ofício nº SGC - 20242
Lisboa, 19 de novembro de 2013

Assunto: Parecer sobre a CGE/2012 – Anteprojeto do ponto 10 – Operações de Tesouraria

No seguimento do anteprojeto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, relativo ponto 10 – Operações de Tesouraria, remetido ao IGCP para os devidos comentários, nos termos artº 13º, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto e do nº 3, do artº 73º, da Lei nº 91/2001, informamos que nada temos a mencionar sobre o relato.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

DGTC 20 11'13 21061

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
20 NOV. 2013
9,55
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

ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Exmº. Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor-Coordenador da Direção Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/ referência	S/ comunicação	N/ referência	Data
16783	08-11-2013	ANACOM-S052121/2013	15 -11- 2013

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 Contraditório relativo ao anteprojeto do ponto 10 – Operações de Tesouraria (extrato)

Caro Dr. Luís Vieira Simões

O Conselho de Administração do ICP-ANACOM, tendo sido notificado para se pronunciar sobre o extrato do anteprojeto do ponto 10 do Parecer sobre a CGE de 2012, no qual o ICP-ANACOM é identificado por ter reportado €128M de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2012 e por ter auferido €3,8M de rendimentos que não entregou ao Estado, entende dever esclarecer V. Exa. do seguinte:

1. Nos termos do artigo 41.º, n.º 2 dos Estatutos do ICP-ANACOM, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro, «*a gestão patrimonial e financeira do ICP - ANACOM* ***rege-se segundo princípios de direito privado***, ***não lhe sendo aplicável o regime geral da atividade financeira dos fundos e serviços autónomos***, *sem prejuízo do cumprimento das regras do direito comunitário e internacional sobre mercados públicos*» (ênfase aditada). De acordo com os nºs 4 e 5 da mesma disposição legal «*o orçamento do ICP - ANACOM, que constará do Orçamento Geral do Estado, é elaborado de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade, não lhe sendo aplicável o regime da contabilidade pública*» e «***a contabilidade do ICP - ANACOM é elaborada de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade, não lhe sendo aplicável o regime da contabilidade pública***, *devendo, contudo, ser apresentados mapas consolidados, de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública, a aprovar pelo Ministro das Finanças*» (ênfase aditada).

ICP – Autoridade Nacional de Comunicações
Av. José Malhoa,12
1099-017 LISBOA
Telefone +351 217211000 • Fax +351 217211001

DGTC 18 11'13 20906

SL/SP-DFA

2. Significa isto que, por expressa disposição legal, a gestão patrimonial e financeira do ICP-ANACOM não está sujeita à contabilidade pública nem às regras gerais aplicáveis aos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) uma vez que as disposições da lei do orçamento (LOE), como lei anual, e do respetivo diploma de execução (DLOE), têm alcance geral e não derrogam disposições especiais em sentido contrário constantes dos estatutos das entidades reguladoras.

3. Aliás, a este propósito, importa referir que, apesar de o artigo 38.º, n.º 3 da Lei-quadro das Entidades Reguladoras (aprovada pela Lei n.º 67/2013) declarar aplicável às entidades reguladoras o regime da Tesouraria do Estado e, em particular, o princípio e as regras da unidade de tesouraria, ***tal norma não é de aplicação imediata***, dependendo da adaptação dos estatutos de cada entidade reguladora, conforme resulta claro do artigo 3.º, n.º 5 do diploma preambular, onde se dispõe que «*até à entrada em vigor dos diplomas a que se refere o n.º 1, as entidades reguladoras atualmente existentes continuam a reger-se pelas disposições e atos normativos, regulamentares e administrativos que lhes são aplicáveis*».

4. A preferência pelas normas estatutárias face às normas gerais da LOE e do DLOE decorre do próprio modo de financiamento do ICP-ANACOM e da *potestas instituendi*, reconhecida ao legislador, que tanto pode criar exceções à Unidade de Tesouraria (UTE) por ato legislativo, como permitir a dispensa do cumprimento da UTE por mero despacho do membro do Governo responsável pelas finanças, após parecer do IGCP, como decorre do artigo 89.º, n.º 2 da LOE 2012.

5. Observe-se que a LOE 2013 (Lei n.º 66-B/2012) prevê expressamente a dispensa do cumprimento da UTE para os serviços e organismos que, *por disposição legal*, estejam excecionados do seu cumprimento (artigo 124.º, nºs 1 e 2, alínea *b*).

6. No caso do ICP-ANACOM, além da sua gestão patrimonial e financeira não estar sujeita à contabilidade pública nem às regras gerais aplicáveis aos SFA, nos termos do artigo 43.º, alínea g) dos respetivos estatutos, ***constituem receitas próprias do ICP-ANACOM, os juros decorrentes de aplicações financeiras***.

7. Importa ainda notar que o ICP-ANACOM é uma entidade administrativa independente integralmente financiada por receitas próprias provenientes de taxas de regulação e de taxas de utilização do domínio público radioelétrico que lhe estão legalmente consignadas, não dependendo de transferências do orçamento do Estado e estando classificado em contabilidade nacional fora do perímetro das administrações públicas em S11001 – sociedades não financeiras públicas.

8. Por outro lado, no caso específico do ICP-ANACOM, a exigência de independência financeira decorre de normas de direito da União Europeia diretamente aplicáveis na ordem interna e que vinculam o Estado Português (cf. artigo 3.º, nºs 2, 3 e 3-A da Diretiva-Quadro na redação da Diretiva 2009/140/CE) não sendo compatível com esse princípio o financiamento do Estado através dos saldos de tesouraria do ICP-ANACOM fora do processo normal de distribuição dos respetivos resultados anuais.

9. Com efeito, os resultados do ICP-ANACOM, incluindo os provenientes de aplicações financeiras, são entregues anualmente ao Estado.

10. Nestes termos, não é correto afirmar, como se faz no ponto 10 do anteprojeto de Parecer sobre a CGE de 2012, que os resultados do ICP-ANACOM «*incluem, indevidamente, receita devida ao Estado*», uma vez que os resultados do ICP-ANACOM relativos ao exercício de 2012, incluindo os provenientes de aplicações financeiras, foram entregues ao Estado, nos termos da portaria n.º 326-A/2013, de 1 de Novembro.

A terminar, entende-se dever salientar que o Tribunal de Contas está bem ciente da importância da autonomia financeira das entidades reguladoras e da relevância dessa autonomia no contexto da independência e das diversas formas de a garantir. Recorde-se que, nessa matéria, os Estatutos do ICP-ANACOM, com as suas especiais características, mereceram apreciação positiva do Tribunal de Contas em *dois* relatórios de auditoria - o Relatório de Auditoria à Regulação no Sector das Comunicações (nº 37/2006) e o Relatório Síntese sobre a Temática da Regulação (nº 18/2008). Neste último, e passando em revista as características de independência que devem estar presentes no enquadramento institucional das autoridades reguladoras, o Tribunal de Contas referiu a autonomia

ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

financeira e concluiu que *"na sua globalidade,* os *Estatutos do ICP-ANACOM mostram-se coincidentes com* a *informação, disponível* à *data da sua elaboração, sobre* as *melhores práticas aplicáveis* à *configuração das entidades administrativas independentes."*

Com os melhores cumprimentos,

Fátima Barros
Presidente do Conselho de Administração

Segue com conhecimento a:
Ministra de Estado e das Finanças;
Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações;
Diretor-Geral do Orçamento;
Diretor-Geral do Tesouro e Finanças;
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP, EPE).

CMVM

REFª: 42197/GDFP/DFP/2013/22677
Departamento Financeiro e Patrimonial

c/conhecimento

Exma. Senhora Chefe do Gabinete da S. Ex.ª a
Ministra de Estado e das Finanças
Exma. Senhora Diretora Geral do Tesouro e Finanças
Exmo. Senhor Presidente do IGCP, EPE
Agência de Gestão de Tesouraria e da Dívida Pública

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador
da Direção Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 14 de Novembro de 2013

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012
Anteprojeto do ponto 10 – Operações de Tesouraria (extrato)

Exmos. Senhores,

Em resposta ao ofício de V.Ex.ª de 8 de novembro, com a referência "Departamento de Auditoria II", vem a CMVM prestar os devidos esclarecimentos, os quais haviam sido encaminhados, em devido tempo, para a Direção-Geral do Orçamento (DGO):

1. À data de 31-12-2012, a CMVM tinha os seguintes valores fora do IGCP,EPE:

- 2.980.000,00€ - Obrigações do Tesouro (OT), cuja maturidade só é atingida em 15/10/2015;
-1.345.208,67€ - Depósitos à Ordem – este saldo estava transitoriamente, à data de 31 de dezembro de 2012, sedeado fora do IGCP,EPE, tendo sido mais tarde transformado em aplicações financeiras em CEDIM e CEDIC.

Todas as aplicações financeiras da CMVM, com exceção das OT, são constituídas por CEDIC e CEDIM.

2. Estão sedeados no IGCP,EPE, serviços de cobrança, de pagamento e emissão de cartões de crédito. Em cumprimento da lei, a CMVM tem tomado todas as medidas para a utilização dos serviços bancários do IGCP,EPE, não o conseguindo, contudo, assegurar ainda na sua totalidade. Esta situação resulta do facto do IGCP,EPE, ainda não estar em condições de disponibilizar a variedade de funcionalidades que permitam satisfazer, em pleno, as necessidades da CMVM em termos de serviços bancários, nomeadamente transferências via homebanking em moeda que não o euro, emissão de

DGTC 18 11'13 20907

CMVM

REFª: 42197/GDFP/DFP/2013/22677
Departamento Financeiro e Patrimonial

cartões-refeição e o depósito de Obrigações do Tesouro. Com efeito, no decurso dos contactos que a CMVM vem mantendo com aquela Instituição, no intuito de resolver algumas questões de funcionamento, confirma-se também que não está previsto, por exemplo, que venha a existir o serviço de depósito de Obrigações do Tesouro, pelo que, de momento, enquanto a CMVM detiver aqueles títulos de dívida pública, terá sempre que recorrer a contas abertas noutras instituições bancárias.

3. Quanto ao valor dos rendimentos provenientes de contas bancárias fora do IGCP,EPE, foi concretizada a sua entrega ao Estado, em 27 de dezembro de 2012, em cumprimento do nº 4 do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 32/2012 de 13 de fevereiro, conforme comprovativos em anexo.

Efetivamente, não foi feita por lapso a menção a essa entrega no reporte da Unidade de Tesouraria relativo a dezembro por não ter havido a perceção do relacionamento do ponto 3.6 do referido reporte com a situação em questão.

4. Informo ainda V.Ex.ª que, em resposta a um pedido de esclarecimentos por parte da DGO, foi oportunamente comprovada a entrega ao Estado do montante de 4 466,97€, sendo ainda apresentados esclarecimentos sobre o efetivo cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, conforme acima descrito.

5. Por fim, quanto às questões suscitadas sobre divergências entre os valores reportados à DGO e os montantes relevados nas contas, preparou-se um mapa resumo acompanhado de três anexos onde se patenteia a conciliação dos valores em causa, bem como se justificam as respetivas diferenças.

Ao dispor de V.Ex.ª para esclarecimentos adicionais que entenda necessários, subscrevo-me com os melhores cumprimentos

Gonçalo Castilho dos Santos
Diretor

Anexos:- Mapa justificativo dos valores reportados e respetivos Anexos I, II e II

Registada com aviso de receção
Sede: Av. da Liberdade, 252 - 1056-801 Lisboa | Tel.: +351 213 177 000 | Fax: +351 213 537 077

S-IGFIJ/2013/17219 14-11-2013

IGFEJ INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA E EQUIPAMENTOS DA JUSTIÇA I.P.

S-IGFIJ/2013/17219

Ex.mo Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Dr. José F. F. Tavares
Av. Barbosa do Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA:	SUA COMUNICAÇÃO DE:	NOSSA REFERÊNCIA:	DATA:
Departamento de Auditoria II		**S-IGFIJ/2013/17219**	**13-11-2013**

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012. Anteprojeto do ponto 10 - Operações de Tesouraria (extrato).

No seguimento do vosso ofício remetido através de e-mail em 08/11/2013, foi recebido o anteprojeto do ponto 10 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, o qual mereceu a nossa melhor atenção e sobre o qual se pretende exercer o direito de apresentar contraditório. Assim, serve o presente para apresentar os necessários esclarecimentos sobre o extrato de documento anexo ao ofício supra identificado.

No que se refere à divergência detetada entre o valor das disponibilidades reportadas no mapa de unidade de tesouraria (decomposição dos saldos de abertura e encerramento constantes do mapa de fluxos de caixa) da prestação eletrónica de contas e o mapa de unidade de tesouraria do Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) da Direção-Geral do Orçamento (DGO), verifica-se que a mesma se prende com o facto de estarem a ser comparados valores de naturezas diferentes. No mapa da prestação eletrónica de contas são considerados os saldos contabilísticos em virtude de ser feito com base na óptica dos fluxos de caixa, já o mapa da DGO é feito com base nos saldos bancários conforme determinou o art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro de 2012.

Pela análise do mapa síntese das reconciliações bancárias de 2012 do ex-IGFIJ, IP, poderá ser verificado que a divergência detetada de 24.423 m€ é efetivamente a diferença entre o total dos saldos bancários e o total dos saldos contabilísticos à data de 31/12/2012.

No que respeita ao não cumprimento da unidade de tesouraria por parte do ex-IGFIJ e do atual IGFEJ, informa-se que existem alguns condicionalismos que levam à manutenção de contas bancárias na Caixa Geral de Depósitos. No entanto, continuarão a ser desenvolvidos esforços no sentido de serem criadas condições que permitam, essencialmente, pagamentos no âmbito das Custas Processuais pelas entidades Caixa Geral de Aposentações e Caixa Nacional de Pensões através de Documento Único de Cobrança,

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
AVENIDA D. JOÃO II, Nº 1.08.01 D/E
TORRE H, PISOS -1.º ao 17.º
PARQUE DAS NAÇÕES
1990 - 097 LISBOA
T. 217 907 700
F. 217 908 883
CONTRIBUINTE Nº 510 361 242
www.igfej.mj.pt
correio@igfej.mj.pt

IGFEJ INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA E EQUIPAMENTOS DA JUSTIÇA I.P.

tendo em conta que tais entidades desenvolveram as suas aplicações informáticas para pagamentos através da emissão dos antigos números de identificação de pagamento (NIP), modalidade esta em vigor antes do Sistema de Justiça ter aderido à Rede de Cobranças do Estado.

Com os melhores cumprimentos,

O Vogal do Conselho Diretivo,

Carlos Brito (Assinatura)

Assinado de forma digital por Carlos Brito (Assinatura)
DN: givenName=Carlos, sn=Brito, title=Vogal do CD do IGFEJ IP, c=PT, o=MJ, ou=IGFEJ, ou=Conselho Diretivo, cn=Carlos Brito (Assinatura)
Dados: 2013.11.14 09:42:46 Z

(Carlos Brito)

/CMG

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
AVENIDA D. JOÃO II, Nº 1.08.01 D/E
TORRE H, PISOS -15º ao 17º
PARQUE DAS NAÇÕES
1990 - 097 LISBOA
T. 217 907 700
F. 217 908 883
CONTRIBUINTE Nº 510 361 242
www.igfej.mj.pt
correio@igfej.mj.pt

DGTC 14 11'13 20713

RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL SA

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

C.A. 1328 15 NOV '13

Exmo Senhor
Dr. Luis Filipe Vieira Simões
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage,61
1069-045 Lisboa

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 - Contraditório ao Anteprojeto do ponto 10 - Operações de Tesouraria (Extrato).

Exmo. Senhor,

Relativamente à aplicação do princípio de unidade de tesouraria deseja a RTP levar ao vosso conhecimento que a auditoria IGF Proc. Nº2012-E7-1552 (que anexamos na versão draft) no seu ponto g) do capítulo conclusões, afirma pelas razões expostas no ponto 2.2.8 desse relatório que a RTP dá cumprimento à aplicação do princípio de unidade de tesouraria. Tendo presente as razões que impõem que a RTP utilize a banca comercial referidas nesse relatório, infere-se que ter um saldo de cerca de 10% do total de disponibilidades posicionado por registo contabilístico a 31/12/2012 em todos os bancos comerciais com quem interage diariamente, não induz incumprimento do princípio de unidade de tesouraria, porquanto o mesmo é necessário para suportar os pagamentos correntes e diários da empresa.

Quanto à segunda questão, ie, diferença de 260 mil€ entre o valor disponibilidades de balanço a 31/12/2012 e total dos saldos reportados à DGO no mapa unidade de tesouraria, essa diferença diz respeito ao saldo de caixa referido no Relatório e contas 2012 da RTP, a páginas 189 ponto 4 do ABDR. Naturalmente que o mapa de unidade de tesouraria não prevê reporte de valores em caixa, o qual aliás diz respeito a inúmeros fundos fixos de caixa, que objetivamente não se compõem exclusivamente por numerário disponível.

Mais informamos que a RTP não tem qualquer rendimento ou receitas de aplicações de disponibilidades que não sejam as obtidas pelas aplicações no IGCP, donde não há nas contas da RTP qualquer receita desta natureza devida ao Estado.

Com os melhores cumprimentos,

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

C/C.: Exmo. Senhor Diretor Geral do Tesouro e Finanças
Exmo. Senhor Diretor Geral do Orçamento
Exmo. Senhor Presidente do Conselho de Administração do IGCP, E.P.E

www.rtp.pt

DGTC 18 11 '13 20921

Av. Marechal Gomes da Costa, nº 37
1849-030 Lisboa
Portugal

Tel.: (+ 351) 217 947 000
Fax: (+ 351) 217 947 074

Capital Social € 1.422.373.340,00 - NIPC 500 225 680 / Mat. CRC Lisboa

M00.7YHA - 13/03

ÁGUAS DE PORTUGAL 20 anos

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Departamento de Auditoria II
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S1011300127

N/ Ref. S1011300127 V/ Ref.

Data 14/11/2013

NIPC e Matrícula 503 093 742 • C.R.C. Lisboa • Capital Social € 434.500.000

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 - Anteprojeto do ponto 10 - Operações de Tesouraria (extrato)

Exmo. Senhor,

AdP - Águas de Portugal, SGPS, S.A. notificada do extrato do anteprojecto do ponto 10 - Operações de Tesouraria a incluir no parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta geral do Estado de 2012, vem, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto e no artigo 73.º, n.º 3, da Lei n.º 91/2011, de 20 de Agosto, pronunciar-se, nos seguintes termos:

- Em matéria de cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado, reproduzem-se na presente sede as razões e os fundamentos enunciados na pronúncia apresentada ao Relatório Preliminar da Auditoria do Tribunal de Contas ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas, que determinam a necessidade de garantir a autonomia de financiamento do grupo Águas de Portugal (AdP), através da acumulação de excedentes de tesouraria, em detrimento da oneração do Estado;

apcer ISO 9001 ISO 14001 OHSAS 18001 IQNet apcer SA 8000

DGTC 15 11 13

AdP - Águas de Portugal, SGPS, S.A.
Rua Visconde de Seabra, 3 • 1700-421 Lisboa • Portugal
tel.: +351 21 246 94 00 • fax: +351 21 246 94 01 • e-mail: info@adp.pt • www.adp.pt

ÁGUAS DE PORTUGAL 20 anos

- Em face do exposto, a ora pronunciante, em representação das empresas do grupo AdP com as quais é, direta ou indiretamente, solidária e responsável pelo seu financiamento, solicitou em 2011[1], 2012[2] e 2013[3], nos termos previstos na lei, a dispensa parcial do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado, aduzindo, entre outras razões, que as aplicações financeiras existentes têm um impacto direto no resultado líquido, cuja entrega ao abrigo do princípio de unidade de tesouraria do Estado implicaria uma redução de igual valor no resultado elegível para distribuição de dividendos, conduzindo inevitavelmente ao aumento dos défices tarifários, com as inerentes consequências;

- Até à presente data, os pedidos de dispensa parcial do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado formulados pela ora pronunciante ainda não foram objecto de decisão;

- Relativamente às divergências assinaladas no documento sob análise, importa esclarecer que o valor em causa resulta de duas aplicações no IGCP, no total de 414 955.16 euros, a mais de um ano, pelo que a sua contabilização foi efectuada na conta de investimentos financeiros, conforme documentado na nota 9 do anexo às contas de 2012.

NIPC e Matrícula 503 093 742 • C.R.C. Lisboa • Capital Social € 434.500.000

Na expectativa que os esclarecimentos prestados se revelem úteis para clarificação das questões assinaladas, subscrevo-me, com os melhores cumprimentos.

A Administração da AdP-Águas de Portugal, SGPS, S.A.,

Afonso Lobato de Faria — Gonçalo Martins Barata

[1] Carta AdP com a ref.ª CA.13.2011, de 10 de janeiro de 2011, dirigida à Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território e ao Ministro de Estado e das Finanças.
[2] Carta AdP com a ref.ª S1011200009, de 12 de janeiro de 2012, dirigida à Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território e ao Ministro de Estado e das Finanças.
[3] Carta AdP com a ref.ª S1011300017, de 31 de janeiro de 2013, dirigida à Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, à Secretária de Estado do Tesouro, ao presidente da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE e ao presidente da Parpública, SGPS, S.A..

AdP - Águas de Portugal, SGPS, S.A.
Rua Visconde de Seabra, 3 • 1700-421 Lisboa • Portugal
tel.: +351 21 246 94 00 • fax: +351 21 246 94 01 • e-mail: info@adp.pt • www.adp.pt

HOSPITAL de SANTARÉM

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor-Coordenador da Direção-Geral do
Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, 61

1069 - 045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data

Assunto: Anteprojeto do ponto 10 - Operações de Tesouraria (extrato).

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Simões

Tendo presente o mail de V. Excia. que anexa o ofício n.º 16779 de 8 de Novembro, tomo a liberdade de responder pela mesma via, sem prejuízo da resposta formal.

A leitura do extrato do anteprojeto para exercício do contraditório, deixa-nos dúvidas que gostávamos ver esclarecidas, para melhor compreensão da situação:

1. O Hospital de Santarém, E.P.E., tem vindo ao longo dos últimos oito anos a fazer um percurso de cumprimento efetivo da legislação que sustenta a Unidade de Tesouraria do Estado, tendo como "Banco" o IGCP/DGT;
2. Nesse percurso apenas têm permanecido fora da UTE, serviços ainda não disponíveis no IGCP, nomeadamente pagamentos de "Via Verde", recebimentos de Taxas Moderadoras por Multibanco, pagamento de débito direto de custas judiciais, taxas de justiça e afins, etc.

Mod. HDS – 3.05

Av. Bernardo Santareno 2005-177 Santarém
Tel.: 243 300 200 Fax: 243 370 220
Site: www.hds.min-saude.pt

Sempre consigo, a cuidar de si

HOSPITAL de SANTARÉM

Repetimos que o recurso fora da UTE apenas se deve à indisponibilidade destes serviços na IGCP, pelo que se reafirma o seu carater temporário e finito, à medida que o IGCP seja alternativa de substituição.

3. Se em relação ao afirmado no ponto anterior o HDS for considerado em incumprimento, muito agradecemos a devida informação para que possamos cumprir tal como é nosso timbre.
4. Concretamente sobre as considerações aos valores no Quadro sobre disponibilidades e rendimentos não estamos a compreender as afirmações produzidas porque:

a) O HDS, E.P.E. é identificado por ter reportado no final de 2012, €7.447milhões de disponibilidades fora do Tesouro.
Na realidade, conforme consta da informação prestada em devido tempo ao TC (ver anexo 2), as disponibilidades eram:
D.G.Tesouro - 7.185m€
Outros - 262m€
7.447m€
Os "Outros" tem caracter residual e asseguram serviços ainda não disponíveis no IGCP, como se afirmou no Ponto 2.
Não compreendemos assim a afirmação produzida.

b) Diz ainda o anteprojeto que "as limitações da informação prestada à DGTF expressam-se ainda por divergências detetadas (...)".
Mais uma vez pedimos desculpa mas não identificamos essas divergências na informação prestada.
O Relatório e Contas, a página 118 (ver anexo 1) revela:
- Depósitos na DGT - 7.171.326€
- Outros - 262.471€
- Caixa - 13.200€
7.446.996€

O valor apurado confere com o anterior e volta a evidenciar que 7.171.326€ são depósitos na IGCP/DGT, a que se juntam os 13.200€, somando 7.185m€, conforme referido em a).

HOSPITAL de SANTARÉM

Ainda sobre este ponto parece-nos existir um erro de apreciação, pois o Hospital não reportou 285mil euros de rendimento auferidos fora do Tesouro nem os auferiu nesse montante. A consulta ao SIRIEF (ver anexo 3) pode ter induzido V. Excia. em erro. Os ganhos financeiros no período foram:

Ganhos Financeiros em 2012

1º trimestre	2º trimestre (acumulado)	3º trimestre (acumulado)	4º trimestre (acumulado)
9.397,71€	60.092,19€	91.002,24€	124.434,45€

Efetivamente a soma das parcelas ascende a 285m€ contudo os valores do 2º, 3º e 4º trimestre acumulam com os anteriores respetivamente. Assim, os rendimentos auferidos foram 124.434€. E foram em 99,9% resultado da aplicação a prazo de 5.500m€ na IGCP/DGT e outros Depósitos à ordem no IGCP.

O rendimento auferido dos depósitos à ordem ainda remanescentes na Banca Comercial ascenderam a 335,55€ e foram depositados na IGCP (ver anexo 4).

Isto é, um valor em total sintonia com tudo o que até agora foi apresentado.

Lamentamos se, em algum momento, a prestação de contas não foi suficiente esclarecedora e, nesse sentido, reiteramos toda a nossa disponibilidade para o que for julgado conveniente.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente do Conselho de Administração

Dr. José Rianço Josué

Mod. HDS – 3.04

Sempre consigo, a cuidar de si

DGTC 18 11'13 20900

14. Consolidação das Contas (Estado e Segurança Social)

11. a 13. Segurança Social

Todas as referências deste contraditório aos capítulos 12 a 14 devem entender-se como reportadas aos capítulos 11 a 13, respetivamente.

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 29/11/13

Cristina M Fernandes

De: GERAL
Enviado: quinta-feira, 28 de Novembro de 2013 11:57
Para: DAVII
Assunto: FW: P12685-2013 TC Parecer sobre a Conta da segurança Social 2012
Anexos: Oficio DGO_P12685_2013.pdf

Importância: Alta

De: Paula Quelhas (GEPO-DVEPO) [mailto:Paula.Quelhas@dgo.pt]
Enviada: quinta-feira, 28 de Novembro de 2013 11:40
Para: Helena Fernandes
Cc: Anabela Vilão (GEPO); GERAL
Assunto: P12685-2013 TC Parecer sobre a Conta da segurança Social 2012
Importância: Alta

Bom Dia!

Em resposta ao v/ofício nº17525-DA VII/3013, de 20 de Novembro, junto se envia o ofício da Senhora Diretora – Geral sobre o assunto em epígrafe.

Melhores cumprimentos.

Paula QLA Santos

DGOrçamento

Chefe de Divisão
Gabinete de Estudos do Processo Orçamental
Mail: paula.quelhas@dgo.pt
Tel. 218846485/ ext. 13170

DGTC 28 11'13 21691

DGOrçamento

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Exma Senhora
Drª. Helena Cruz Fernandes
Auditora – Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/Refª : Of. 17525
Data V/Refª.:20 Nov.13

N.º Proc.P12685/2013
Data Emissor: 27 Nov. 13

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta da Segurança Social 2012

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de ofício em referência e sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar:

17. Conclusões

Ponto 69. "Esta inadequada contabilização das verbas pelas entidades que integram os subsectores da Administração Central e da Segurança Social potenciou uma duplicação de receita e de despesa na Conta Geral do Estado no montante de € 442,7 M, uma vez que tais valores não foram eliminados pela DGO em sede de consolidação".

No âmbito do anteprojeto do ponto 15.1 - Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social do Parecer da Conta Geral de Estado 2012 e a coberto do n/ofício P12443/2013,de 26 novembro, a DGO informou esse Digníssimo Tribunal de Contas que "irá diligenciar no sentido de harmonizar os registos das operações entre a CGA e a Segurança Social, de modo a que a execução orçamental possa refletir corretamente os movimentos contabilísticos".

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51
Internet: http://www.dgo.pt
Email: dgo@dgo.pt

IGFSS / 29-11-2013 /S 19995

SEGURANÇA SOCIAL | igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 2/12/13

SERVIÇO:

Exmº Senhor
Diretor – Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
PCGE/2013-DA VII	17415 de 18/11/2013	DOC/DC-NCC 19995/2013	29/11/2013

Assunto: Parecer sobre a conta da segurança social de 2012

Em resposta ao V/ ofício 17415 de 18 de novembro, apresentam-se os comentários, tidos por convenientes, relativamente ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012:

Pontos do Anteprojeto

Ponto 13.2.1 – Consolidação de contas

No sentido de harmonizar processos de consolidação no Sector Público, o IGFSS dará não só sequência ao entendimento da Comissão de Normalização Contabilística sobre a matéria, assim como acolhimento à recomendação 58-PCGE/2011 formulada ao Ministro de Estado e das Finanças. Para o efeito, foi consagrado no OSS de 2014 a não eliminação destas operações internas.

Ponto 13.2.3.1-Imobilizado
- Imobilizações corpóreas;
- Investimentos financeiros – Investimentos em imóveis;

Ponto 14.1.5 – Atribuição de pensões - análise processual

Sobre estes dois últimos pontos vide resposta do ISS em anexo.

Conclusão n.º 1

Persistem por solucionar algumas situações de enquadramento e de gestão do orçamento da Segurança Social que têm vindo a ser objeto de sucessivas recomendações em anteriores Pareceres - tendo algumas delas sido formuladas pela primeira vez nos PGCE de 200[illegible], que, até à data, lhes tenha sido dado cumprimento - seguidamente discriminadas:

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
2013
RECEPÇÃO

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. + 351 218 433 300
www.seg-social.pt

SEGURANÇA SOCIAL | igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

1.1

Ausência de diplomas legais que visem a estruturação das despesas da segurança social por classificação orgânica e a regulamentação, o enquadramento e o funcionamento da tesouraria única do sistema de segurança social (cfr. ponto 12.1):

A publicação do diploma legal de enquadramento e funcionamento da tesouraria única do sistema de segurança social não sofreu alterações em relação ao ponto de situação anterior.

No entanto, tendo presente:

1 - A evolução registada na abrangência da implementação da tesouraria única:

Recebimentos:
- Existe uma centralização quase completa ao nível dos recebimentos, com exceção de um conjunto de verbas ainda depositadas em contas do ISS. Destaca-se: 2012: desenvolvimento do novo interface SICC-SIF TU na vertente dos recebimentos; 2013 - Julho: entrada em produção do novo interface SICC-SIF-TU na vertente de recebimentos, permitindo a cobrança de notas de reposição através de multibanco.

Pagamentos:
- Evolução muito significativa ao nível dos pagamentos: desde janeiro de 2011, pagamento centralizado de pensões nacionais e estrangeiras; desde 2011, pagamento centralizado aos beneficiários do QREN-POPH.
- 2012: início do levantamento de requisitos para o novo interface SICC-SIF.TU na vertente de pagamentos
- 2013: análise e validação de requisitos necessários à aplicação SICC para permitir que os pagamentos de prestações sociais através do processo de tesouraria única e a implementação do processo de devoluções de prestações sociais em prescrição como fluxos orçamentais.

2 - Regulamentação entretanto revista e publicada - Despacho de regulamentação das condições de pagamento nas tesourarias da segurança social.

Na sequência da entrada em produção do novo interface SICC-SIF TU na vertente dos recebimentos, em 8 de julho de 2013, foi possível implementar o novo canal de pagamento de notas de reposição de prestações sociais, através do multibanco.

Este facto veio permitir que fosse desbloqueada a revisão do Despacho de regulamentação das condições de pagamento nas tesourarias da segurança social, pelo que em novembro de 2013 foi publicado o novo Despacho - nº 15283/2013, de 11 novembro 2013 - Publicado DR 2ª série-Nº227-22 novembro 2013.

Este Despacho eliminou a discriminação que existia, no que respeita à exigência de cheque visado, consoante se tratasse de EE e ENE e também no caso de apresentação de documentos de emissão prévia; atualizou as condições de exigência do cheque visado e consagrou o cheque bancário e cheque emitido pelo IGCP como meios de pagamento equivalentes ao cheque visado; listou os requisitos relacionados com o meio de pagamento cheque, quer quanto à sua regularidade, quer no caso da sua receção ter como origem remessa via CTT.

Considera-se, tendo em atenção, em especial, que a regulamentação entretanto publicada altera o conjunto de diplomas anteriormente enviados para publicação, na medida em que:

- Deixa de ser necessária a publicação do Despacho de regulamentação das tesourarias - já concretizado;
- A proposta Portaria de regulamentação das tesourarias, anteriormente enviada, torna-se redundante, face ao despacho já publicado, o qual já contém as normas internas de regulamentação essenciais ao bom funcionamento das tesourarias.
- É oportuno o envio de nova proposta de diploma de enquadramento e funcionamento da tesouraria única do sistema de segurança social, do qual devem ser retiradas as referências anteriores que remetiam para uma Portaria de regulamentação das tesourarias do sistema de segurança social, pelo que se irá proceder ao reenvio de nova proposta de DL, incluindo atualização do preâmbulo do DL, de forma a que este reflicta os avanços entretanto alcançados na implementação da tesouraria única.

1.5

A informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS não se encontra ainda no SIF (cfr. ponto 13):

Remete-se, em anexo, ofício nº 0414 CD de 08.04.2013 do IGFCSS, cuja informação fornecida naquela data ainda se encontra atualizada.

1.6

Não estão concluídas as parametrizações necessárias com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas (cfr. ponto 13).

No que respeita às limitações decorrentes do facto da aplicação informática ainda não se encontrar parametrizada quer para proceder à imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns aos subsistemas do sistema de protecção social de cidadania e à componente de repartição do sistema previdencial, quer à eliminação das transferências internas entre subsistemas e componentes, quer à eliminação de receitas e despesas recíprocas, quer ainda à contabilização do saldo do orçamento inicial, cumpre informar que o II iniciou, em 2012, os desenvolvimentos conducentes à contabilização do saldo inicial, sendo que os testes realizados revelaram deficiências identificadas pelo IGFSS ainda por solucionar.

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. + 351 218 433 300
www.seg-social.pt

SEGURANÇA SOCIAL | igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Conclusão n.º 2

O OSS foi objeto de sucessivas alterações orçamentais, cuja publicação ocorreu sempre depois dos prazos fixados pelo artigo 52.º da LEO, sendo que, em alguns casos, a autorização e remessa para publicação ocorreram também após expirados os referidos prazos legais (cfr. ponto 13.1).

No que se refere às razões que conduziram à publicação fora de prazo das alterações orçamentais, já relatadas junto do TC em correspondência anterior, refira-se que a partir desta data se julga estarem reunidas as condições para poder assegurar o cumprimento do prazo legal.

Conclusão n.º 3

Dos testes realizados à agregação da informação constante dos mapas de execução orçamental, do balanço e da demonstração de resultados incluídos nas contas de gerência das instituições e considerados os verbetes e os diários de consolidação de saldos, incluídos no dossiê de consolidação disponibilizado ao Tribunal pelo IGFSS, e os resultados através do método de consolidação manual (linha a linha), utilizado pelo IGFSS, não se verificaram divergências, sendo este o resultado relevado na CSS publicada na CGE. No entanto, os resultados obtidos através do método automático (módulo de consolidação EC-CS – Consolidação financeira do SIF) apresentam diferenças relativamente ao método manual, justificando o IGFSS que tais diferenças se devem a vários constrangimentos no referido módulo. Por outro lado, ainda não é possível retirar do referido módulo de consolidação o *Mapa consolidado do ativo bruto*, o *Mapa consolidado de amortizações e provisões* e o *Mapa Diário-Razão-Balancete Corrigido* (cfr. ponto 13.2.1).

Relativamente aos resultados obtidos através do método automático (módulo de consolidação EC-CS – Consolidação financeira SIF) já foram apresentados, através do N/ ofício DOC/DCONTA 16653 de 15/10/2013, os motivos para as divergências existentes entre os métodos de consolidação adotados. Os constrangimentos detetados no módulo EC-CS foram oportunamente reportados ao II, estando o IGFSS a aguardar a sua resolução.

Confirma-se a impossibilidade técnica de obtenção através do módulo de consolidação EC-CS dos mapas consolidados do Ativo Bruto e o Diário-Razão-Balancete. Sobre este assunto o IGFSS aguarda a resolução por parte do II. No que diz respeito ao Mapa consolidado de amortizações e provisões, embora já se tenham realizado testes aguarda-se o processo de integração do IGFSSA e IDSA no ISSA para a validação final do mapa.

Conclusão n.º 6

Continua a merecer reservas a contabilização por classificação económica das receitas provenientes de contribuições e quotizações por ser, ainda, realizada com recurso a uma tabela de imputação, não se encontrando integralmente garantida a sua afetação real em função da respetiva origem. Não obstante a melhoria registada nos anos de 2010 e 2011, em 2012 registou-se um retrocesso, em virtude de os montantes registados por esta via refletirem um peso de 64,8% sobre a receita cobrada, contra 37,7% em 2011 (cfr. ponto 13.2.2.2).

Face ao imperativo legal e financeiro de refletir, mensal e anualmente, na execução orçamental a totalidade da receita arrecadada, afigura-se como incontornável manter ainda a tabela de imputação como a solução de recurso, enquanto não for desenvolvida outra solução.

A solução a encontrar deverá permitir que a receita cobrada em cada mês se faça refletir simultaneamente na execução orçamental mensal.

De sublinhar que, embora, numa fase inicial a tabela de imputação seja aplicada a parte das receitas cobradas (apenas aquela que não foi viável identificar), logo que clarificados os créditos em causa é corrigida a execução orçamental de acordo com as taxas e regimes respetivos, pelo que existe um período de tempo em que a especificação por natureza de uma parcela da receita cobrada é feita por aproximação.

O valor relevado na CSS 2012, no mapa de execução orçamental de receita – Mapa X e XII (Sist. Prev. Repartição), relativamente aos regimes complementares e especiais, inclui 0,05% (tabela partição - valor apurado estatisticamente) do valor recebido no ano e que não foi compensado e clarificado durante o próprio ano e os valores efectivamente clarificados e compensados referentes á receita cobrada líquida relativa aos regimes complementares e especiais.

O mapa que, em 31 de Dezembro de 2012, serve de suporte ao apuramento do património dos fundos especiais relevado na conta 57 – reservas, tem como base de cálculo a informação que o II.IP apurou em sede do encerramento de 2012 como valor declarado e pago em 2011 referente às entidades beneficiários destes regimes.

A reconciliação da informação entre o valor relevado em termos de execução orçamental e a informação disponibilizada pelo II.IP como valor recebido está prejudicada de várias condicionantes, nomeadamente, o momento em que é efectuada a compensação/clarificação e a sua extracção para SIF e, ainda, a data em que é produzido o relatório da conta-corrente que serve de suporte ao movimento na conta 57.

Assim, e visando a qualificação dos dados de suporte ao apuramento dos fundos especiais, o IGFSS.IP irá solicitar ainda em 2013 ao II.IP procedimentos que qualifiquem a identificação e tipificação das situações que impedem a reconciliação destes dados, por forma a minimizar ou preferencialmente anular as diferenças.

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. ÷ 351 218 433 300
www.seg-social.pt

SEGURANÇA SOCIAL | igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Conclusão n.º 8

Verificou-se que as sete entidades que procederam à devolução de saldos apurados no ano de 2011, ao IGFSS, desrespeitaram o prazo legal para o efeito (15 de março de 2012, nos termos dos n.os 5 e 10 do artigo 9.º do DLEO para 2012). Destas, três apenas vieram a concretizá-la em dezembro de 2012. Observa-se igualmente, que se mantém *incorreto* o seu registo contabilístico, através da rubrica *D.04 – "Transferências correntes"*, sobrevalorizando a despesa orçamental. Sobre esta matéria o Tribunal já se pronunciou no Parecer sobre a CGE de 2011, formulando a recomendação 64-PCGE/2011 (cfr. ponto 13.2.2.2).

Relativamente à devolução de saldos da DGERT referidos na pág. 16 do Anteprojeto de Parecer (ponto 13.2.2.2), já se encontra em curso no IGFSS a respectiva regularização contabilística.

Conclusão n.º 9

a) Nas transferências correntes para as famílias estão indevidamente registados como pagos cerca de € 19,6 M referentes a prestações sociais devolvidas à segurança social no exercício. O procedimento em causa leva a que anualmente seja relevada uma despesa orçamental que, de facto, não ocorreu.

O atual sistema informático que suporta os processos de pagamento e de devolução de prestações sociais não permite a obtenção de informação relativa ao ano do pagamento original, quando ocorrem devoluções.
Esta situação será ultrapassada pelo novo interface SICC-SIF, em desenvolvimento, o qual permitirá contemplar as devoluções como fluxos orçamentais, dando assim acolhimento à recomendação do Tribunal de Contas.

Dá-se conta, de forma resumida, dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do novo interface SICC-SIF-TU, vertente de pagamentos:

- Durante o ano de 2013 foram analisados e validados os requisitos necessários à aplicação SICC para permitir que os pagamentos de prestações sociais fossem realizados através do processo de Tesouraria única e a implementação do processo de devoluções de Prestações Sociais em Prescrição como fluxos orçamentais.
- Nos dias 13 e 19 de novembro de 2013, realizaram-se reuniões de trabalho para efetuar o levantamento dos requisitos necessários ao nível das extrações de SICC-SIF e processos contabilísticos a implementar no interface SICC-SIF, vertente de pagamentos, por forma a permitir a contabilização automática dos pagamentos de prestações sociais e considerar orçamentalmente as devoluções de prestações sociais em prescrição. Prevê-se que, no âmbito das reuniões de trabalho programadas, fique concluído o levantamento de requisitos, permitindo ao II o início dos trabalhos de implementação das alterações em SICC e desenvolvimento destes fluxos no novo Interface SICC-SIF.

SEGURANÇA SOCIAL | igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Conclusão n.º 10

Da circularização a sessenta e oito entidades inseridas na Administração Central, Regional, Local e privadas, recetoras de verbas provenientes do IGFSS e do ISS para formação profissional e ação social, não se observaram divergências de valores face ao informado. No entanto, a informação relevada na CSS como despesa realizada com *"Formação profissional"* não é rigorosa e inclui valores não aplicados em despesa daquela natureza (cfr. pontos 13.2.2.3 e 13.2.2.5).

O IGFSS vai diligenciar junto do IGFSE no sentido de se operar a requalificação da classificação económica da despesa paga pelas ISS's.

Conclusão n.º 11

O IGFSS alterou a classificação da despesa relativa às verbas disponibilizadas a entidades que integram o perímetro das Administrações Públicas destinadas a *"Formação profissional"*, passando a registá-las como *"Subsídios"* (em 2011 registava como *"Transferências"*). Em 2012, não obstante tal melhoria, foram incorretamente registadas como *"Subsídios"* verbas destinadas a serem aplicadas por entidades terceiras que não a entidade que as recebeu do IGFSS, as quais deveriam, neste caso, ter sido registadas em *D.04 – "Transferências Correntes"* (cfr. pontos 13.2.2.3 e 13.2.2.5).

Tendo em consideração que no âmbito do projecto de parecer à CSS/2012 vem o TC esclarecer que, caso a verba se destine a entidade terceira, deverá ser contabilizada através da rubrica D.04, o IGFSS, desconhecendo o destino final dos pagamentos, vai diligenciar junto do IGFSE no sentido de este proceder à adequada alteração da parametrização contabilística.

Conclusão n.º 12

Por outro lado, as entidades recetoras das importâncias disponibilizadas pelo IGFSS para *"Formação profissional"*, destinadas a serem aplicadas pela própria entidade, registaram a correspondente receita como *transferências correntes*, não acompanhando a alteração ocorrida ao nível do CERDP que introduziu uma nova classificação económica de receita *08.02 – Subsídios* desde o ano de 2011, conforme art.º 80.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março (cfr. ponto 13.2.2.3 e 13.2.2.5).

Sobre esta matéria, o IGFSS vai prestar, junto das Instituições do perímetro de consolidação da CSS, os esclarecimentos adequados.

SEGURANÇA SOCIAL | igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Conclusão n.º 16, 17

Em termos gerais, as funções de controlo do imobilizado corpóreo revelaram-se subalternizadas, estando afastadas dos objetivos e planos de atividades das organizações. A área revelou um elevado grau de ineficácia na identificação e localização dos bens, enquanto o sistema de informação que deveria espelhar o universo, o valor e a localização dos bens (módulo AA do SIF) se mostrou incompleto, impreciso e desatualizado. A relativa inoperacionalidade dos meios afetos à gestão e controlo do imobilizado e/ou a ausência de procedimentos instituídos e adotados na prática corrente dos organismos não acautela o património público. Não sendo possível identificar e localizar a totalidade dos bens de cada entidade, não existe uma garantia razoável de que estejam salvaguardados e adequadamente registados em termos contabilísticos e, consequentemente, que os valores considerados nos documentos de prestação de contas estejam corretos (cfr. ponto 13.2.3.1.1).

Face à verificação física de bens móveis efetuada nos vários serviços da Segurança Social, tem de concluir-se que, tendo em conta as amostras selecionadas, os organismos não conseguiram demonstrar a existência de uma quantidade relevante de bens que constam do seu ativo nem procediam à sua adequada etiquetagem; que os campos relativos à localização dos bens nos sistemas de informação (nomeadamente no SIF) não estão atualizados e completos, não se encontrando portanto implementados procedimentos que garantam a sua aderência à realidade; que os valores relativos a bens móveis constantes dos mapas contabilísticos contêm distorções que põem em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras. Note-se, que de mais de 880 bens selecionados no SIF para verificação em localizações determinadas, os serviços apenas proporcionaram a verificação física de 326. Por outro lado, o registo contabilístico dos abates está longe de proporcionar uma imagem verdadeira e apropriada das demonstrações financeiras (cfr. ponto 13.2.3.1.1).

A) Imobilizações corpóreas – equipamento básico e equipamento administrativo

1. Equipamento básico e administrativo

Relativamente ao equipamento em epígrafe, informa-se que, anualmente, o IGFSS procede à verificação de bens inventariados, conforme instruções de trabalho em anexo (IT.SPGA.03.03.01) (anexo I), sendo posteriormente e em função das não conformidades identificadas efetuada a regularização em SIF.

Salienta-se que a instrução em apreço contempla ainda a atualização de fichas de inventário e respetiva atualização por sala, o que atualmente não está a suceder e que se pretende efetuar futuramente, atendendo á reorganização da localização dos serviços realizada e a ocorrer até ao final do 1º trimestre de 2014. Sobre esta temática, importa registar que o IGFSS tem inscrito no plano de atividades para 2014 este desígnio.

No que se refere às instalações objeto de verificação, Av. António Serpa, 32, é de salientar que no final do 1º semestre de 2013 ocorreu a mudança dos serviços para um novo local, especificamente sito na Av. Da República, 67, por desocupação pelo IGFSS daquele imóvel.

SEGURANÇA SOCIAL | igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Em 2014, com o termo da reafetação de serviços, pretende-se realizar uma inventariação global do edifício sede na Av. Manuel da Maia, 58 e Av. Da República, 67, ambos em Lisboa.

No que se refere às SPE Lisboa, localizadas na Praça de Londres, é de referir que face aos objetivos de recuperação de dívida existe um acréscimo de trabalho bastante significativo, o que exige esforços pontuais e limitados no tempo para alocação de novos colaboradores, o que dificulta a assertividade na atualização do inventário.

2. Etiquetas de inventário, fichas de imobilizado e atualização de dados dos equipamentos

Pelo exposto no ponto anterior, tanto a atualização das etiquetas como de fichas de imobilizado será efetuada aquando da inventariação global, pois só nessa altura estará o IGFSS em condições de proceder à total regularização em SIF bem como devida identificação física dos bens.

Pelos factos expostos, o inventário não está devidamente atualizado, motivo pela qual 76 equipamentos básico e administrativo não foram identificados, o que se deve ao facto de, não estando etiquetados, haver uma dificuldade acrescida em localizá-los.

3. Autos de abate – 28 bens

Relativamente aos 28 bens para os quais não há autorização de abate, depreende-se que se trata de 28 impressoras OKI, 27 das quais tiveram despacho de autorização de abate em 13.11.2008 exarado pelo vogal do CD, na informação 37/ NITSI, e foram abatidas em SIF em 10.01.2012, cujas evidências se anexam (anexo II).

De referir ainda que o IGFSS contemplou no seu Plano de Atividades de 2013: o objetivo "4. Melhorar as condições físicas e ambientais das Instalações" e no Plano de Atividades de 2014: "4-Optimizar a gestão global de administração e infraestruturais", ambos com um enfoque significativo na regularização do inventário do Instituto.

O ISS também prestou informação sobre esta matéria através de ofício que se anexa.

SEGURANÇA SOCIAL

igfss
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Conclusão n.º 18

Existem deficiências graves na contabilização das operações relacionadas com os investimentos em imóveis que resultam na sobrevalorização do ativo do balanço devido à transferência contabilística do mesmo imóvel, mais de que uma vez, do ISS para o IGFSS e, também, porque nem sempre os imóveis são totalmente abatidos ao património do IGFSS na sequência de alienações. O reflexo contabilístico das alienações dos imóveis nem sempre ocorreu no ano em a realização da escritura, permanecendo no ativo do balanço imóveis de que o IGFSS já não é titular e relativamente aos quais já recebeu o preço de venda. Este facto para além de sobrevalorizar o ativo do balanço, sobrevaloriza também o seu passivo, uma vez que o valor cobrado foi registado numa conta de outros credores e subvaloriza a receita orçamental no ano em que aquela cobrança ocorreu (cfr. ponto 13.2.3.1.1).

a) Está em curso a revisão de procedimentos no IGFSS no que concerne à revisão da gestão do imobilizado, visando a criação de regras claras a seguir no momento da alienação dos imóveis, da sua aquisição e da sua valorização.

b) No que respeita à transferência de imóveis do ISS, refira-se que já começaram a ser implementados novos procedimentos que garantam que os imóveis são transferidos no mesmo dia da assinatura do auto de entrega, fixando-se esse dia como o dia de inicio da gestão dos mesmos no IGFSS. As regularizações na Conservatória e Repartição de Finanças serão desencadeadas em simultâneo, bem como a contabilização da transferência do imobilizado. A transferência será acompanhada por uma ficha do imóvel que incluirá o número do imobilizado.

c) Face às conclusões apresentadas pelo TC, o IGFSS irá iniciar um trabalho de verificação de todos os imobilizados. Este trabalho irá ser efetuado por segmentos, tais como: 1. imóveis alienados; 2. imóveis transferidos; e 3. imóveis adquiridos por dação em pagamento.

d) Já foi também iniciado o trabalho de atualização do módulo SIF-RE com os valores patrimoniais atualizados, sendo que irá ser estudada a valorização do imobilizado seguindo o mesmo critério.

O ISS também prestou informação sobre esta matéria através de ofício que se anexa.

Conclusão n.º 19

Por outro lado, existem imóveis que ainda estão na titularidade do IGFSS, mas que já se encontram total ou parcialmente retirados das demonstrações financeiras, subavaliando o ativo e sobreavaliando os custos extraordinários (cfr. ponto 13.2.3.1.1).

Sobre esta matéria, o IGFSS vai promover a respetiva validação.

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. + 351 218 433 300
www.seg-social.pt

SEGURANÇA SOCIAL | igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Conclusão n.º 20

A conta de terrenos de investimento em imóveis reflete, indevidamente, como terrenos valores que resultam de transferências de imobilizado em curso, que deixam por este facto de estar sujeitos a amortizações em incumprimento do disposto no artigo 33.º do CIBE, e não reflete a parcela correspondente ao valor do terreno de um número considerável de imóveis relevados na sua maioria nas contas divisionárias designadas de edifícios e outras construções "sem terreno subjacente", uma vez que aquela parcela nunca foi segregada (cfr. ponto 13.2.3.1.1).

O IGFSS vai proceder à análise dos registos, iniciando o processo pelas contas de edifícios sem terreno subjacente e numa segunda fase serão verificados os imobilizados registados nas contas "com terreno subjacente" com as consequentes correções contabilísticas.

Conclusão n.º 21

As deficiências de contabilização abrangem ainda o cálculo do valor das amortizações que nuns casos integram indevidamente o valor correspondente à parcela do terreno, incumprindo o disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 36.º do CIBE, sendo que, noutros casos não é calculado nenhum valor há mais de 10 anos, embora continue a decorrer o prazo de vida útil dos imóveis, e, ainda noutros casos, são calculadas com base em períodos de vida útil completamente desproporcionados para os imóveis adquiridos em estado de uso, não respeitando o disposto no n.º 2 do artigo 22.º do CIBE, com impactos ao nível dos resultados operacionais, do resultado líquido e dos resultados transitados. Também as valias realizadas com a alienação dos imóveis registam deficiências, umas decorrentes das incorreções no cálculo do valor das amortizações, que sobrevalorizam o valor contabilístico dos imóveis, outras resultantes da não consideração do valor do terreno naquele cálculo, sobrevalorizando as mais valias e subvalorizando as menos valias, com os consequentes impactos nos resultados extraordinários, no resultado líquido e nos resultados transitados (cfr. pontos 13.2.3.1.1 e 13.2.3.2.1).

No trabalho de verificação prevista e anteriormente referida serão validadas as componentes indispensáveis à correta amortização dos imóveis.

Conclusão n.º 22

As falhas detetadas nas operações contabilísticas realizadas com imóveis são o reflexo de uma ausência de competências necessárias para tratamento destas matérias, quer ao nível da sua execução quer ao nível da sua supervisão, pondo em causa, nesta área, toda a fiabilidade das demonstrações financeiras (cfr. ponto 13.2.3.1.1).

Para garantir que todas as operações contabilísticas são devidamente efetuados serão implementadas as seguintes ações:

- Formação dos intervenientes;
- Criação de manuais de procedimento;

- Emissão de orientações;

Conclusão n.º 23

As garantias prestadas no âmbito das Linhas de Crédito de Apoio à Economia social, prestadas através da constituição pelo IGFSS de depósitos a prazo junto Montepio Geral, não foram precedidas da autorização parlamentar prevista no artigo 161.º, alínea h), da CRP (cfr. ponto 13.2.3.1.1).

Após análise da questão suscitada no ponto 13.2.3.1.1 e no ponto 23, do capítulo "Conclusões e recomendações", ambos do anteprojecto de parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012, é nosso parecer, salvo melhor opinião, que não assiste razão ao Ilustre Tribunal de Contas (TC) nas questões suscitadas, atenta, inclusivamente a própria argumentação e fundamentação jurídica que invoca.

Vem aquele Tribunal referir que os 2 depósitos a prazo em questão foram constituídos sem prévia autorização parlamentar tal como previsto e estipulado na CRP e que a legislação habilitante para o efeito não enquadraria a situação de forma bastante e suficiente. Ora, tal como o próprio parecer refere, a Lei de enquadramento orçamental (LEO) tal como republicada pela versão da Lei n.º 52/2011, de 13/10, determina que estas autorizações constem da Lei do Orçamento de Estado.

E a LOE/2012 aprovada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30/12, prevê efectivamente no seu art. 91.º estas situações, estipulando o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público; no entanto, o disposto no seu n.º 4 - no que concerne especificamente os montantes em causa - não seria suficiente para tutelar a situação em causa.

Porém, o Decreto-Lei de Execução orçamental (D.L. n.º 32/2012, de 13/02), define e esclarece de forma determinante a situação dando-lhe todo o enquadramento jurídico necessário através do art. 54.º, n.º 5, quanto à abrangência da situação concreta, criando aqui uma norma específica para o efeito mas a qual se enquadra e recebe a respectiva sede na norma anteriormente estipulada em sede de LOE.

O D.L. de execução orçamental apesar de publicado em 13/02, produz efeitos desde 1/01/2012 (vd. art. 94.º), como pelo facto de ser este o diploma que estabelece as disposições necessárias à execução do OE/2012, pelo que ambos os diplomas legais constituem um edifício legislativo uno e indissociável. Assim, o argumento que o TC usa que por via da LEO - art. 31.º, n.º 1, h) - que a norma em questão deveria constar da LOE surge como uma interpretação legal redutora e estrita.

O facto é que a mesma consta de facto da LOE e que é em sede de diploma complementar, regulador e de execução, com igual valor legal no ordenamento jurídico,

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300
www.seg-social.pt

que é criado um regime especial aplicável à questões concretas, mas enquadrado no anterior normativo.

Conclusão n.º 26

Não obstante a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas em sede de Parecer sobre a CGE de 2010, a segurança social continua a efetuar prescrições automáticas das dívidas de contribuintes, sem que estejam asseguradas as condições necessárias para esse efeito, verificando-se a ocorrência de valores ilegalmente prescritos. Também no âmbito das prescrições manuais se detetaram falhas, designadamente quanto à prescrição de dívida para o devedor originário quando a declaração da prescrição apenas foi autorizada para o revertido. Acresce que a instrução emanada do IGFSS para o registo na aplicação dos elementos identificadores da autorização da prescrição manual não é suficiente para garantir o integral acolhimento da recomendação (cfr. ponto 13.2.3.1.2).

Conforme transmitido ao Tribunal de Contas, em 25/10/2011 foi dado início ao processo de prescrição automática, com base nos requisitos definidos no despacho do Conselho Directivo, de 16/4/2009 proferido na informação n.º44 de 20/02/2009, do Departamento de Gestão da Dívida (DGD).

Em 26/03/2012, tal processo, em face das recomendações do Tribunal de Contas e estando em curso uma auditoria pela Inspecção Geral da Segurança Social, bem como decorrente de referências efectuadas no âmbito desta auditoria, veio a ser suspenso, pelo que efectivamente ocorreram prescrições automáticas até àquela data.

No que diz respeito à prescrição manual, está em vigor a orientação interna n.º 01/DGD/2012 que estabelece a obrigatoriedade do registo em SEF do n.º de informação/proposta que decretou a prescrição bem como a verificação da prescrição efectivamente registada em SEF pelo Coordenador da SPE. Porém e em face do factos agora identificados, a referida orientação interna irá ser alterada e divulgada no sentido de fixar a actuação das secções de acordo com a sugestão referida no projecto de relatório que, se entende, se traduzirá no seguinte:

"O registo da prescrição manual terá que ser efectuado pelo coordenador da secção de processo, ou, quando o mesmo se encontre prejudicado nas secções de processo de maior dimensão, deve a mesma ser validada através de confirmação manual na notificação de valores em divida emitida após o registo da prescrição, com a menção "validado", devendo o despacho ser devidamente autuado.

Finalmente, no que concerne ao registo da prescrição em SEF para os revertidos, questão recentemente esclarecida junto do TC, até à presente data, o sistema não permite identificar a prescrição de valores de dívida só para o revertido. Face a esta limitação e por forma a obstar à prescrição da dívida simultaneamente do devedor originário, o DGD adoptou o seguinte procedimento: quando a prescrição se verifica para a totalidade da dívida mas apenas para a divida do revertido, a reversão é colocada como inactiva, alternativamente,

se se referir apenas a parte da dívida (do revertido), são desassociadas as dívidas consideradas prescritas. O requisito em questão está no documento de revisão do módulo de prescrição transmitido ao II. No entanto e identificada uma situação em que tal procedimento não foi adoptado, na orientação interna supra identificada, será relembrado a obrigatoriedade de adopção deste procedimento. Mais se salienta que no caso em apreço a situação foi de imediato corrigida.

Conclusão n.º 27

O valor das prescrições realizadas no ano de 2012 ascende a € 111,5 M. Deste valor, € 24,9 M corresponde a prescrições manuais e o restante a prescrições automáticas. No entanto, salienta-se que o valor registado como prescrito na CSS é de € 73,9 M. Esta situação resulta de terem ocorrido anulações de processos considerados prescritos em anos anteriores, situação que não é despicienda quanto à sua materialidade, € 37,6 M, e é reveladora da deficiente qualidade dos dados que integram os sistemas de informação da segurança social, pondo em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras (cfr. ponto 13.2.3.1.2).

Quanto às presentes observações salienta-se que a redução no valor das prescrições resulta entre outros factores, já mencionados pelo TC, também pelos que agora se identificam:

- Anulações da Conta Corrente do ISS de dívida já prescrita em SEF;
- Anulações de prescrições em SEF;
- Pagamento por parte dos devedores da dívida já prescrita

O valor da dívida prescrita no final de cada ano releva estas alterações.

Conclusão n.º 28

A análise de um conjunto de reclamações de contribuintes que chegaram à segurança social pelos diversos canais de entrada revelou que são as SPE as maiores recetoras destas reclamações. Contudo, a sua apreciação está quase sempre dependente da análise da conta corrente dos contribuintes sendo, por isso, canalizadas para os centros distritais do ISS da área geográfica da localização da SPE. Verificou-se que existem muitos processos de reclamação por concluir dos últimos três anos, privilegiando-se a análise das reclamações com origem em penhoras, oposições judiciais e as provenientes de outras instituições públicas (Gabinete da Tutela e Provedoria de Justiça) (cfr. ponto 13.2.3.1.2).

Sobre este assunto vide em anexo ofício do ISS.

DGTC 2 12'13 21859

SEGURANÇA SOCIAL | igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Conclusão n.º 29

A desmaterialização dos processos de execução fiscal não foi acompanhada de um cuidadoso arquivo informático das suas peças pois os documentos entregues em suporte físico e os ofícios de resposta aos contribuintes estão dispersos pelos serviços, revelando estes dificuldades na constituição integral dos processos (cfr. ponto 13.2.3.1.2).

O IGFSS, IP tem vindo a desenvolver esforços no sentido de desmaterializar os processos executivos. Refira-se que nas SPE de Lisboa toda a documentação que entra quer via CTT quer presencialmente, é digitalizada. Está em curso um processo idêntico para as restantes SPE de forma a que toda a documentação seja devidamente rastreável, cuja conclusão se estima para 2014. Porém a escassez de recursos humanos nas secções de maior dimensão obsta a que o trabalho que é desenvolvido diariamente no sentido de manter o arquivo em dia, seja suficiente. Considerando que o reforço das equipas depende de questões orçamentais e que se encontra congelada a possibilidade de novas contratações, não obstante o esforço para agilizar e tornar mais eficientes os procedimentos arquivísticos, certo que é a ausência de recursos humanos e físicos inviabiliza a sua plena concretização. Não obstante o DGD procura e está atento a oportunidades para ter ganhos de eficiência, no caso em concreto de Lisboa, cremos que possa vir a ocorrer com a mudança para a Av. da República e com o reforço de pessoal através dos estágios do PEPAC.

Conclusão n.º 30

Verificou-se que num número considerável de processos foi dada razão total ou parcial ao contribuinte e que nalguns casos a dívida foi indevidamente participada por já estar prescrita ou paga à data da participação. O facto de a participação de dívida para efeitos de execução fiscal ocorrer sem que previamente esteja registada na conta corrente do contribuinte (GC) toda a informação relevante, designadamente sobre a totalidade dos pagamentos realizados por aquele, bem como o facto de não existirem procedimentos tendentes à análise e declaração da prescrição de dívidas antes da referida participação, leva a que se avolumem processos de execução fiscal de dívidas inexistentes ou já prescritas, o que dificulta a obtenção de níveis superiores de eficácia das SPE e é incompatível com as garantias dos contribuintes (cfr. ponto 13.2.3.1.2).

Sobre este assunto vide em anexo ofício do ISS.

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. + 351 218 433 300
www.seg-social.pt

SEGURANÇA SOCIAL | igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Conclusão n.º 31

Para regularização de dívida à segurança social os contribuintes recorrem a planos prestacionais, quer no âmbito do processo executivo quer fora deste processo. No caso dos acordos celebrados no âmbito do processo executivo, o seu deferimento é bastante célere, alguns ocorrem no próprio dia do pedido. No entanto, existem situações em que o responsável que autoriza o plano não tem competência para o efeito. O acompanhamento destes processos é inicialmente realizado a nível central competindo às secções de processo desenvolver as diligências necessárias a partir da fase de incumprimento. Constatou-se que um número considerável de acordos entra em incumprimento. No que respeita aos planos prestacionais celebrados fora do processo executivo, os mesmos destinam-se em especial a empresas em situação económica difícil em processos de recuperação ou em processos de insolvência. Estes acordos são autorizados pelo IGFSS. No entanto, a elaboração do plano e o seu acompanhamento é realizado pelos Serviços Centrais e pelos centros distritais do ISS, respetivamente. Um número considerável de acordos estava em situação de incumprimento sem que tenha sido desencadeado procedimento com vista à sua rescisão. Todavia, nalguns casos, regista-se a existência de insistências dos serviços junto do contribuinte no sentido de supressão das falhas (cfr. ponto 13.2.3.1.2).

A competência para a prática do acto, no âmbito do deferimento dos planos prestacionais encontra-se definida, em função do valor, por delegação de competências. No entanto, em determinadas circunstâncias, designadamente face à urgência de obtenção de Declaração de Situação Contributiva Regularizada e desde que previamente sancionadas superiormente, são autorizados acordos prestacionais pelos Coordenadores que são posteriormente objeto de ratificação superior.

Nas situações detetadas iremos proceder à ratificação dos actos, com efeitos retroactivos à data em que o mesmo deveria ter sido praticado.

Tendo subjacentes os objetivos de cobrança de dívida para o ano de 2012, o DGD definiu o tratamento de grandes devedores como um dos pilares da estratégia de atuação do departamento para aquele ano. A atuação sobre grandes devedores potencia o aumento da cobrança de dívida e o aumento da eficiência e eficácia do sistema.

No que diz respeito ao acordo nº 10672/2012 informa-se que o mesmo se refere a um processo distribuído à Secção de Processo de Leiria, no âmbito do plano de distribuição de grandes devedores, razão pela qual o mesmo obteve a autorização inicial pelo respectivo coordenador.

No âmbito deste plano foram dadas orientações procedimentais por forma a salvaguardar este tipo de situações, para esta matéria a orientação consistia "A notificação de deferimento é enviada para assinatura da DREex. ou Diretora DGD", o que no caso em apreço não se verificou.

A estratégia acima referida passou numa primeira fase por uniformizar o valor mínimo de grande devedor por secção de processo e, posteriormente, proceder à distribuição de 225 contribuintes por todas as secções de processo, ou seja, passou por distribuir processos entre SPE.

Neste sentido, foi proposta em Novembro de 2012 uma alteração legislativa quanto à competência territorial, no sentido de ser possível a instrução do processo por dívidas à segurança social em secção diferente da do distrito da sede ou da área de residência do devedor, mediante despacho do Conselho Diretivo do IGFSS, IP, cuja publicação se aguarda."

O ISS também prestou informação sobre esta matéria através de ofício que se anexa.

Conclusão n.º 32

A conta de prestações sociais a repor apresenta um desvio nas demonstrações financeiras relativamente ao existente no sistema auxiliar de contas correntes dos beneficiários de cerca de € 101,9 M, facto que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras relativamente a esta dívida. Continuam a não ser instaurados processos de execução fiscal para efeitos de cobrança coerciva dos valores pagos indevidamente a beneficiários e não recuperados em sede administrativa. Sobre esta matéria o Tribunal já se pronunciou em sede de Parecer sobre a CGE de 2011, formulando uma recomendação (Recomendação 70-PCGE/2011) (cfr. ponto 13.2.3.1.2).

Relativamente a esta questão obteve-se resposta do ISS, que se anexa.

De referir ainda que na CSS 2012 e no caso específico do ISS, atendendo aos constrangimentos identificados por aquele Instituto foi garantido que o valor da dívida líquida a receber, incluída no balanço do ISS e consequentemente na CSS, fosse coincidente com o obtido no sistema auxiliar de conta corrente de beneficiários, não havendo por isso em nossa opinião fundamento para referir a não fiabilidade da conta para 2012.

Conclusão n.º 33

Não se registam progressos em relação ao ano anterior na cobrança de dívidas que permanecem na CSS há longos anos, matéria relativamente à qual o Tribunal, recorrentemente, vem formulando recomendações em sucessivos Pareceres. Assinala-se, no entanto, de forma positiva, a anulação da regularização de parte da dívida do Ministério da Saúde e a transferência da totalidade da dívida daquele Ministério à segurança social da conta do IGFSS para a conta do ISS (cfr. ponto 13.2.3.1.2).

O IGFSS, encontra-se a efetuar diligências na resolução das dívidas de médio e longo prazo.

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. + 351 218 433 300
www.seg-social.pt

SEGURANÇA SOCIAL | igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Conclusão n.º 35

Continuam relevadas na conta *Outros devedores de cobrança duvidosa* do balanço do FSS dívidas no valor de € 472,1 m que já se encontram prescritas, pelo menos, desde 1999, pelo que urge imprimir maior rigor na informação financeira produzida com vista a eliminar as situações em que a cobrança se encontra legalmente inviabilizada (cfr. ponto 13.2.3.1.2).

Relativamente às dívidas ao FSS e uma vez que foram consideradas prescritas, procedeu-se á sua regularização contabilística no ano de 2013.

Conclusão n.º 37

À semelhança dos anos anteriores continuam a existir movimentos por reconciliar há mais de dois anos, não obstante os esforços desenvolvidos pelos serviços envolvidos (IGFSS e II), cuja está tarefa de regularização está longe de ser concluída. As causas com origem em anos anteriores devem-se a uma deficiência de *software* que permitiu a extrações de movimentos em duplicado (situação grave pois regista receita sem que tenha ocorrido o correspondente fluxo financeiro), a falta de extrações e erros nos totais agregados, factos que têm impactos nas demonstrações financeiras patrimoniais e orçamentais prejudicando a sua fiabilidade (cfr. ponto 13.2.3.1.3).

Existem pequenas incorreções no documento, ao nível da referência numérica do nº de registos por reconcilair, nº de documentos reconciliados, nº de documentos da contabilidade - e respetivos valores, conforme se indica:

- pág 54
  - 2º parágrafo: "Destes, 27 foram reconciliados no ano de 2012...."
  - 3º parágrafo: "Dos 73 registos que ainda se encontravam por reconciliar em 31/12/2012, 26 foram regularizados em 2013".

Notas de Rodapé:
7 - ".... e 18 documentos da contabilidade reconciliados (218.3 M)
8 - " Num total de 73 documentos da contabilidade (€ 1.1M)

O ISS, também prestou informação sobre esta matéria , através de ofício que se anexa.

SEGURANÇA SOCIAL | igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Conclusão n.º 39

Os resultados transitados incorporam movimentos relacionados com a dívida de contribuintes decorrentes de validação de declarações de remunerações rececionadas em anos anteriores e validadas apenas no ano de 2012. Acolhem ainda os ajustamentos realizados entre a conta de prestações sociais a repor e a dívida residente no sistema auxiliar da conta corrente de beneficiários, incluindo a constituição de provisões no exercício de 2012, por alegada dificuldade dos serviços em distinguir as relativas a anos anteriores e as do próprio exercício. Por outro lado, a existência de um número considerável de imóveis que não está a ser objeto de amortizações há mais de 10 anos e outros cujo cálculo destas incide também sobre o valor do terreno e ainda a incorreção dos anos de vida útil atribuídos aos imóveis adquiridos em estado de uso, em incumprimento do estabelecido no CIBE, aprovado pela Portaria n.º 671/2000, contribuíram para a pouca fiabilidade do valor que esta conta apresenta (cfr. ponto 13.2.3.1.1).

No que aos imóveis respeita, todas as ações previstas quer para os movimentos contabilísticos futuros, quer para a verificação e correção dos movimentos passados visam garantir a fiabilidade dos resultados.

Conclusão n.º 40

A segurança social vinha prescrevendo indevidamente valores a pagar a beneficiários inferiores a € 5,0, por questões de custos administrativos. Em 2012, relevou os valores prescritos em anos anteriores e relevou essa importância em prestações sociais a pagar, prevendo restituir os valores em 2013 (cfr. ponto 13.2.3.2.2).

Relativamente a esta questão obteve-se resposta do ISS, que se anexa.

Conclusão n.º 41

Em 2012 foram registados progressos no registo dos acordos prestacionais. Todavia, os trabalhos necessários à correta contabilização ainda não estão concluídos prevendo-se que a sua solução só venha a verificar-se em 2013, facto que constitui uma reserva aos valores contabilísticos relevados nas contas que refletem as operações decorrentes destes acordos (cfr. ponto 13.2.3.2.2).

Relativamente a esta questão obteve-se resposta do ISS, que se anexa.

SEGURANÇA SOCIAL | igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Conclusão n.º 43

O IGFSS, até 2011, recebeu verbas do ex - MAOTDR e do IHRU para financiar subsídios de renda e despesas administrativas, respetivamente, as quais foram bastantes superiores às necessárias para fazer face aos encargos por elas financiados. O IGFSS acumulou na sua posse os respetivos saldos anuais, incumprindo a obrigação legal de prestação de contas até 31 de janeiro do ano seguinte àquele a que respeita a receita e a despesa em causa, não obstante a recomendação formulada pelo TC no Parecer sobre a CGE de 2010. O valor em excesso apurado pelo IGFSS em 2011 ascendeu a cerca de € 1,9 M que contabilizou na conta *274794 – Proveitos diferidos - Subsídios de renda*, não tendo procedido à sua devolução. O valor em causa deve ser devolvido ao organismo financiador e contabilizado até à efetivação da devolução numa conta *268 – "Devedores e credores diversos"* (cfr. ponto 13.2.3.2.2).

De acordo com o POCISSSS, a conta patrimonial 274– Acréscimos e Diferimentos/ Proveitos Diferidos, "A conta compreende as receitas ocorridas no exercício, cujo proveito deva ser reconhecido nos exercícios seguintes, correspondendo, em suma, a receitas e/ou recebimentos do exercício relativos a utilizações futuras".

Na realidade, aquando do encerramento da CSS de 2012, tendo o IGFSS já conhecimento que o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia não tinha inscrito no seu orçamento para 2013, qualquer verba a transferir para o IGFSS para financiamento das despesas com o subsidio de renda, entendeu-se, como tecnicamente mais adequado, manter relevada a crédito da conta 274 a totalidade do saldo na posse do IGFSS, porquanto, em 2013,o mesmo iria financiar não só a despesa paga em 2013, mas também o valor remanescente a devolver ao Ministério em causa.

Nestes termos, encontra-se em curso o processo de devolução de saldos ao Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

Conclusão n.º 55

Face a arredondamento(s) produzidos pela aplicação processadora, o montante mínimo mensal do subsídio de desemprego pago aos beneficiários (€ 419,10), é inferior ao valor do IAS, fixado atualmente em € 419,22, não se respeitando, desta forma, o n.º 1 do artigo 29º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março (cfr. ponto 14.2.2.4).

Sobre esta matéria, vide em anexo resposta do ISS.

SEGURANÇA SOCIAL | igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Conclusão n.º 56

A utilização, em 2012, apenas da tabela de IRS correspondente aos funcionários públicos - independentemente de o beneficiário ter exercido funções para uma entidade privada ou para uma entidade pública - para apuramento da remuneração líquida mensal dos beneficiários, que serve de base ao cálculo do montante diário do subsídio de desemprego, teve como resultado a ocorrência de pagamentos superiores aos devidos para os beneficiários a que a referida tabela não era aplicável e sempre que o montante diário do subsídio de desemprego atribuído foi calculado em função da remuneração líquida mensal (cfr. ponto 14.2.2.4).

Sobre esta matéria, vide em anexo resposta do ISS.

Conclusão n.º 60 e 61

Os processos de atribuição e pagamento aos beneficiários, pelo FGS, de créditos emergentes do contrato de trabalho por cessação ou violação apresentavam atrasos significativos, não existindo uniformidade na sua organização, mantendo-se em lista de espera para análise entre os centros distritais de Lisboa e Porto. Enquanto o primeiro ordena cronologicamente por data de entrada do requerimento o segundo ordena por ordem alfabética da empresa. Em janeiro de 2013 estavam em análise os processos entrados em abril de 2012 no Centro Distrital de Lisboa e existiam cerca de 5.800 processos a aguardar análise no Centro Distrital do Porto. A maioria dos processos não se encontrava instruídos com documentação comprovativa da data da propositura da ação judicial do pedido de insolvência, sendo este constrangimento ultrapassado com recurso a chamadas telefónicas, procedimento considerado inadequado, dado que esta data é um requisito legal, nos termos do artigo 319.º da Lei n.º 35/2004 (cfr. Ponto 14.2.2.4).

Devido a constrangimentos da aplicação processadora do FGS existem processos tratados fora do sistema. Não foi ainda implementada na aplicação a funcionalidade que permitirá por em prática alargamento da base contributiva prevista no artigo 277.º do CRSPSS (cfr. ponto 14.2.2.4).

O Fundo Garantia Salarial, é o órgão decisor dos processos apresentados no âmbito deste Fundo. Os Centros Distritais são os órgãos instrutores destes processos cabendo a estes serviços uma análise prévia e instrução dos requerimentos enviados através da aplicação informática do FGS. Entre o ISS,IP e o IGFSS,IP existe um protocolo sobre esta matéria.

No que se refere ao critério para a organização e análise dos processos utilizados nos Centros Distritais, de referir que, não obstante ser uma gestão do respetivo Centro Distrital, o critério da organização por ordem cronológica, considerando a ordem de entrada dos requerimentos, parece ser o mais correto e justo, promovendo igualdade e equidade no tratamento dos processos, face ao volume de pendentes existentes.

Neste seguimento irão os serviços do FGS enviar uma recomendação a todos os Centros Distritais no sentido da organização dos processos ocorrer por ordem cronológicas de entrada com vista à uniformização de procedimentos.

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. + 351 218 433 300
www.seg-social.pt

SEGURANÇA SOCIAL | igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I P

Conforme é exigido no n.º 1 do artigo 319.º da Lei n.º 35/2004, de 29/7; o artigo 317.º, número 4, alínea a), estabelece que "para efeito do cumprimento do disposto nos números anteriores, o Fundo de Garantia Salarial deve ser notificado, quando as empresas em causa tenham trabalhadores ao seu serviço: pelos tribunais judiciais, no que respeita ao requerimento do processo especial de insolvência e respetiva declaração".

Na prática, esta comunicação, que deveria ser efetuada pelos tribunais não ocorre, o que obriga os órgãos instrutores para obviar a tal facto a contactarem os respetivos tribunais no sentido de obter essa informação. Esta medida é vista como a mais pragmática para agilizar o tratamento dos processos que se deseja seja o mais célere possível.

Esta situação já constava nas recomendações da auditoria realizada por parte da Inspeção Geral do MSSS, tendo os serviços do FGS enviado um e-mail a todos os centros distritais, centro de segurança social da madeira e Instituto para o Desenvolvimento Social dos Açores no sentido de que doravante após obtenção da informação relativa à data da interposição da ação de insolvência, via telefónica, seja formalizado o pedido por escrito por forma a que dos processos conste um documento escrito com tal informação.

Identificam-se em anexo algumas correções aos valores apresentados pelo TC no Anteprojeto ao parecer da CSS 2012.

Com os melhores cumprimentos,

Ø Conselho Diretivo

Nuno Venes
Vice-Presidente

DGTC 2 12°13 21869

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. + 351 218 433 300
www.seg-social.pt

SEGURANÇA SOCIAL

igfss
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I P

Resposta ao Anteprojeto de parecer da CSS 2012

ANEXOS

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. + 351 218 433 300
web.seg-social.pt

SEGURANÇA SOCIAL

igfss
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Resposta ao Anteprojeto de parecer da CSS 2012

IGFSS,IP

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. + 351 218 433 300
web.seg-social.pt

INFORMAÇÃO/PROPOSTA

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

De: Núcleo de Infra-estruturas Técnicas e Sistemas de Informação

Informação Nº 37 (2.ª Via)

Para: Direcção de Departamento de Apoio Técnico.

Data 2008/10/15

PARECER

Concorda-se com a presente informação, bem como com a proposta de substituição de equipamento, que se entende afigurar-se favorável ao IGFSS, quer pela resolução dos problemas acorridos, quer por proporcionar a renovação dum conjunto significativo de equipamentos por versões de documentário superior.

Assim, propõe-se que seja aceite a proposta da firma OKI para substituição de impressoras, e que seja autorizada a despesa com a extensão por 3 anos das respectivas garantias, no montante total de €41.000,00 (ao qual acresce o IVA).

10.11.2008

João Margalho
Director de Departamento

10.11.08

João Pedro Elvas
Coordenador

DESPACHO

Concordo e Autorizo.

13/11/2008

Nelson Ferreira
Vogal

N/Referência:

V/Referência:

Assunto: **Substituição das impressoras OKI 7350 DTN e OKI 9500 DN**

CABIMENTO Nº		ORÇAMENTO	
Valor:	€		
Orgânica		Fundo	
Económica		Patrimonial	
C. Custos		Ordem	
Data:	/ /	Ass.	

INFORMAÇÃO/PROPOSTA

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

Na sequência do plano de renovação do parque de impressoras laser a cores aprovado por despacho do Conselho Directivo exarado na Informação n.º 104, de 2004-11-30, do Serviço de Administração de Sistemas e Gestão de Infra-estruturas, deu-se início, em Março de 2005 à entrega das primeiras 12 impressoras OKI 7350 DTN, por 1.451,00€ + IVA, e uma OKI 9500 DN, por 4.275,00€ + IVA, (igual a uma já existente).

Em Junho de 2006, foram entregues 6 impressoras do mesmo modelo (por 1.430,00 + IVA) de um total de 13 previstas no plano para substituir as OKI 7200 DN que, dados os anos de utilização, já apresentavam alguns problemas e deficiências na qualidade de impressão. As restantes 7 impressoras (por 1.383,00 + IVA) foram entregues em Dezembro de 2006 perfazendo um total de 25 impressoras OKI 7350 DTN em produção no IGFSS.

Entre Março de 2005 e Dezembro de 2006 O IGFSS investiu cerca de 40.000,00 € na renovação do seu parque de impressoras laser a cores.

Após poucos meses de utilização, nas impressoras do modelo 7350 DTN começaram a ocorrer diversas avarias, fora do normal tendo em conta a experiência que já tínhamos com o modelo 7200 DN, a saber:

- Leitura deficiente dos contadores de toner em todas as 25 máquinas – as impressoras não registavam a mudança do consumível continuando a regista-lo como "vazio" e, consequentemente, paravam de imprimir. Também se verificavam leituras evidentemente erradas, por exemplo, toners com 99% e que estavam visivelmente quase vazios. Dada a grande quantidade de toners substituídos ao longo dos anos e a dificuldade em aferir se se encontram ou não vazios, não foram efectuados registos das trocas prematuras;

- Leitura deficiente dos contadores dos tambores (em algumas máquinas) – as impressoras não registavam a mudança do consumível continuando a regista-lo como "esgotado" e, consequentemente, paravam de imprimir;

- Danos nas unidades fusoras e nas correias de transferência (várias máquinas num total de 13 unidades fusoras e 8 correias de transferência) – as unidades fusoras deixam de aquecer a as correias de transferência aparecem completamente rasgadas ou danificadas de um dos lados. O custo estimado da substituição prematura destes consumíveis foi de, aproximadamente, 1.750,00 € para as unidades fusoras e 1.700,00 € para as correias de transferência;

- Danos nos tambores (várias máquinas num total de 8 tambores) – tambores que deixam de rodar ou que rodam no sentido contrário. O custo estimado da substituição prematura destes consumíveis foi de, aproximadamente, 1.300,00 €;

- Avarias em boards, memórias, motores e sensores dos tambores, módulos duplex, e placas (várias máquinas). Os custos associados a este tipo de avarias que implicavam a substituição de algumas peças foram suportados pela OKI ao abrigo da garantia mesmo depois do prazo expirado.

Todas estas anomalias foram devidamente reportadas à OKI, quer através do n.º 808200197 quer por escrito, ao longo dos anos. Também foi solicitada, várias vezes, a troca dos equipamentos uma vez que apresentavam falhas graves de funcionamento e que se encontravam dentro do prazo de garantia.

Por parte da OKI foi sempre dito que as trocas de equipamento só poderiam ocorrer 60 dias após a entrega dos equipamentos, mesmo tendo em conta que este tipo de deficiências pode não ser detectável em 60 dias.

As soluções apresentadas pela OKI para os problemas que se registavam foram sempre de recurso – reeset aos contadores e troca do hardware danificado – não tendo sido nunca apresentada uma solução que eliminasse a origem das deficiências registadas nos equipamentos, mesmo quando questionados sobre a quem seriam imputados os custos deste tipo de reparações quando terminasse o prazo de garantia das máquinas.

O IGFSS, IP também nunca foi ressarcido dos custos com os consumíveis danificados e que tiveram de ser substituídos muito antes de terminarem a sua vida útil.

Finalmente, na sequência de reuniões havidas ente o IGFSS, IP e representantes da OKI durante o último trimestre de 2007, a OKI admitiu que estes equipamento tinham um defeito de fabrico.

A fim de serem efectuados testes para detectar a origem dos problemas apresentados, a OKI solicitou que o IGFSS, IP disponibilização de uma das máquinas mais problemáticas. A máquina, que tinha deficiências nas leituras dos toners e dos tambores, foi recolhida em 23 de Novembro de 2007 tendo a OKI fornecido uma impressora de substituição de modelo superior. A máquina só foi devolvida em 13 de Maio de 2008 após vária insistências do IGFSS, IP.

A OKI concluiu, em resultado dos testes efectuados, que efectivamente se tratava de um defeito de fabrico ao nivel dos sensores de leitura dos contadores de toners tendo proposto a sua substituição em todas as 25 máquinas.

A substituição dos sensores foi feita de forma gradual, entre Janeiro e Março de 2008, tendo, até agora, solucionado o problema da leitura deficiente nos contadores de toner. No entanto, todas as outras deficiências acima referidas já ocorreram, em várias máquinas, após a substituição dos referidos sensores.

INFORMAÇÃO/PROPOSTA

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

Se continuarem em produção prevê-se um aumento dos custos com a manutenção destes 25 equipamentos (intervenções técnicas) uma vez que nenhum deles se encontra em garantia. Também se prevê a substituição de mais consumíveis danificados.

Assim, dado que subsistiam vários problemas, o IGFSS enviou à OKI em 2008-08-28, o ofício n.º 13405 a solicitar, mais uma vez, a troca das 25 impressoras com defeito de fábrica tendo recebido resposta da OKI no dia 7 de Outubro último através de ofício cuja cópia se anexa.

Nesse ofício a OKI propõe a substituição dos 25 equipamentos OKI 7350 DTN, entretanto já descontinuado, por outros de preformance superior, OKI 5950 DTN, bem como das duas impressoras OKI 9500 DN, que já apresentam alguns problemas de impressão devido aos anos de utilização, por OKI 9650 DN. O IGFSS não teria quaisquer custos relativamente aos equipamentos suportando apenas os custos com a extensão de garantia para 3 anos, a saber:

Equipamento	Extensão da garantia por 3 anos	
	Valor unitário	Valor Total
OKI 5950 DTN	300,00 € *	7.500,00 € *
OKI 9650 DTN	1.750,00 € *	3.500,00 € *
		11.000,00 € *

*A estes valores acresce IVA à taxa legal em vigor

De referir que, durante 3 anos, o IGFSS apenas terá de suportar o custo com os consumíveis ficando a manutenção e eventuais avarias e substituição de peças decorrentes da normal utilização dos equipamentos a cargo da OKI. A OKI procederá à recolha dos equipamentos com defeito e das duas impressoras OKI 9500 DN.

Face ao exposto, submete-se à consideração superior a proposta apresentada pela OKI para a substituição dos 27 equipamentos de impressão com as respectivas extensões de garantia por 3 anos no valor total de 11.000 € + IVA.

Elisabete Simões

Assistente Administrativa Especialista

Anexos: Ofício com proposta da OKI de 2008-10-07.
Ofício n.º 13405/2008, de 2008-08-28.

NOTA DE SERVIÇO

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

De: NITSI – Núcleo de Infra-estruturas Técnicas e Sistemas de informação

Para: DAT – Departamento de Apoio Técnico

Cc:

N.º 1/2009 Data: 2009/01/16

Assunto: **Abate de impressoras OKI 7350 DTN e OKI 9500 DN**

Informa-se que na sequência da entrega das novas impressoras OKI 5950 DTN e OKI 9650 DN, foram recolhidas pela OKI as impressoras abaixo indicadas pelo que se deverá proceder ao respectivo abate.

Marca	Modelo	N.º de série
OKI	7350 DTN	51FF4000262K
OKI	7350 DTN	51FF4000303K
OKI	7350 DTN	51FF4000306K
OKI	7350 DTN	51FF4000307K
OKI	7350 DTN	51FF4000309K
OKI	7350 DTN	51FF4000329K
OKI	7350 DTN	51FF4000331K
OKI	7350 DTN	51FF4000335K
OKI	7350 DTN	51FF4000339K
OKI	7350 DTN	51FF4000344K
OKI	7350 DTN	51FF4000354K
OKI	7350 DTN	51FF4000390K
OKI	7350 DTN	66FF4001201K
OKI	7350 DTN	64FF4001117K
OKI	7350 DTN	66FF4001208K
OKI	7350 DTN	66FF4001204K
OKI	7350 DTN	66FF4001207K
OKI	7350 DTN	66FF4001205K
OKI	7350 DTN	65FE4003738K
OKI	7350 DTN	65FE4003732K
OKI	7350 DTN	65FE4003714K
OKI	7350 DTN	65FE4003726K
OKI	7350 DTN	65FE4003729K
OKI	7350 DTN	65FE4003740K
OKI	7350 DTN	65FE4003693K
OKI	9500 DN	36DB4000379K
OKI	9500 DN	52EI4000884K

Elisabete Simões

Assistente Administrativa Especialista

Gestão de Imobilizado

Empr	Nome da firma	Imobilizado	Sbn°	Denominação do imobilizado	N° inventário	Bem-CIBS	Quantidade	Marca	Modelo	Estado de Conservação	Dtaincorp.	Data de desativação	Centro cst	Localiz.	Sala	N° série/N° artigo
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000006502	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000006502-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AE0100	1001_00001	504	89IM4000314K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000006501	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000006501-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AL0100	1001_00002	623	87IM4000242K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000006500	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000006500-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AC0100	1001_00002	424	84IM4000193K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000006499	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000006499-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AC0000	1001_00001	321	87IM4000242K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000006498	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000006498-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AF0100	1001_00001	204	89IM4000304K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000006497	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000006497-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AS0100	1001_00002	526	87IM4000245K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000006496	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000006496-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AR0000	1001_00002	326	89IM4000296K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000006364	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000006364-0000	1010107021	1,000	OKI	C 9600 HDTN	Bom	13.07.2006	00.00.0000	AS41AE0100	1001_00001	522	67IM4000461K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000006363	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000006363-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AH0100	1001_00003	96	89IM4000298K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000006362	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000006362-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AH0100	1001_00003	85	89IM4000184K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000006361	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000006361-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AG0100	1001_00003	57	87IM4000257K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000006360	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000006360-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AG0100	1001_00003	72	89IM4000311K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000006359	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000006359-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AEPL00	1001_00009	LX I	89IM4000308K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000006358	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000006358-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AEPL00	1001_00009	LX I	89IM4000309K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000002811	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000002811-0000	1010107021	1,000	OKI	C9650DN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AF0100	1001_00001	211	89IM4000185K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000002810	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000002810-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AE0100	1001_00001	511	87IM4000241K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000002809	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000002809-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AP0100	1001_00001	414	87IM4000250K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000002808	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000002808-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AF0100	1001_00002	128	89IM4000303K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000002807	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000002807-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AE0100	1001_00001	611	89IM4000312K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000002806	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000002806-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AE0100	1001_00001	602	89IM4000307K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000002805	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000002805-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AI0100	1001_00001	401	89IM4000310K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000002804	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000002804-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AF0100	1001_00002	223	87IM4000247K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000002803	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000002803-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AT0100	1001_00001	116	89IM4000313K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000002802	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000002802-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AI0100	1001_00003	16	86IM4000216K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000002801	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000002801-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950DTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AJ0100	1001_00003	27	87IM4000259K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000002800	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000002800-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AG0100	1001_00003	48	87IM4000246K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000002799	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000002799-0000	1010107021	1,000	OKI	C5950CDTN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AC0100	1001_00003	63	89IM4000319K
1001	Inst. Gestão Financ SS, IP	423000001200	0	IMPRESSORA LASER, A CORES	423000001200-0000	1010107021	1,000	OKI	C9650DN	Bom	19.12.2008	00.00.0000	AS41AR0000	1001_00001	601	82IM4000591K
*							28,000									

Actualização efectuada. KoR.

② Mantem-se a impressora identificada y este nº imobilizado

SEGURANÇA SOCIAL

INSTRUÇÃO DE TRABALHO
(Verificação de Bens Inventariados)

IT.SPGA.03.03.01
Revisão: 0
Data: 19/02/2013
Aprovado por: Elsa Gomes

INPUT	FLUXOGRAMA	OUTPUT	RESP. R	RESP. P	RESP. I	DESCRIÇÃO
Listagem de imobilizado corpóreo retirado do SIF	INÍCIO → Definição do campo de amostragem	Listagem do imobilizado corpóreo que constitui a amostra	T C	DD		Com base na listagem de imobilizado corpóreo retirada do SIF, define-se a amostra para verificar, no local, o estado de conservação dos bens móveis do activo. A amostra é definida em períodos sequenciais de 4 anos e constituído pelos bens de valor ≥ a € 500,00 ainda não verificados. Anualmente são verificados 25% dos bens da amostra por forma a que, num período de 4 anos, seja coberto o universo desses bens.
Listagem do imobilizado que constitui a amostra	→ Verificação in loco	Listagem da informação recolhida	T	C UO NITSI		Proceder à verificação físico dos bens nos locais de instalação. Para verificação dos bens afetos às Unidades Orgânicas localizadas fora de Lisboa é enviada a respetiva lista para verificação in loco. Para verificação do equipamento informático é enviada lista ao NITSI.
Listagem da informação recolhida	→ Tratamento da Informação recolhida	Listagem do estado de conservação dos bens e não conformidades detetados	C T	C T		Análise e tratamento da informação recolhida, com vista ao apuramento do estado de conservação dos bens e eventuais não conformidades.
Listagem do estado de conservação dos bens e não conformidades detetados	→ Elaboração da informação final	Informação final	C T	DD CD		Apresentação de informação final para despacho. Se existirem bens obsoletos é feita proposta de abate. Ver IT.SPGA.03.03.02 Se existirem não conformidades é feita a proposta para a correção das mesmas.
Informação final com despacho	→ Não conformidades/ Abates? → S → Proceder às regularizações necessárias; N → FIM	Registos SIF atualizados Fichas de inventário por sala atualizadas	C T	UO DD NITSI		Introdução das regularizações em SIF. Atualização das fichas de inventário e respetiva afixação por sala.

Legenda:		
R – Responsável P – Participa I – É informado	DD – Diretor do Departamento de Apoio Técnico C – Coordenador NIF T – Técnica	CD - Conselho Diretivo NITSI – Núcleo de Infraestruturas Técnicas e Sistemas de Informação

SEGURANÇA SOCIAL

igfss
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Resposta ao Anteprojeto de parecer da CSS 2012

OFÍCIO IGFCSS

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. + 351 218 433 300
web.seg-social.pt

IGFSS 2013/E 39P86

SEGURANÇA SOCIAL

CIC
- GABINETE DE SUA EXCELÊNCIA O MINISTRO DA SOLIDARIEDADE E DA SEGURANÇA SOCIAL
- GABINETE DE SUA EXCELÊNCIA O SECRETÁRIO DE ESTADO DA SOLIDARIEDADE E DA SEGURANÇA SOCIAL

Exmo. Senhor
Dr. Rui Gomes
M.I. Presidente do Conselho Diretivo
do IGFSS
Av. Manuel da Maia, n.º 58
1049-002 Lisboa

Sua referência	Sua Comunicação de	Nossa referência	Porto
DOC-4280/2013	2013.03.19	**0414 CD**	*2013.04.08*

ASSUNTO: **INTEGRAÇÃO DO IGFCSS NO SIF/SAP**

Caro Dr. Rui Gomes

Exmo. Senhor,

A integração no SIF do IGFCSS esteve, até ao final de 2010, condicionada pelo facto de não existir separação de orçamentos entre o Instituto e o FEFSS. A integração no SIF da informação sobre o FEFSS exige o desenvolvimento de um interface informático, entre o software utilizado para a gestão e controle da carteira e o SIF, o que significa que a integração conjunta do IGFCSS e FEFSS implica o desenvolvimento prévio de tal software.

Com a separação, em 2011, dos orçamentos do IGFCSS e do FEFSS criaram-se as condições para uma integração independente no SIF tendo sido decidido efectuar a integração do IGFCSS durante o ano de 2012.

Na prossecução desse objetivo iniciaram-se, ainda em 2011, os trabalhos para a integração dos movimentos do IGFCSS no SIF. Assim:

- Em articulação com o II, I.P. procedeu-se à recolha de dados "mestre" para alimentação do sistema, nomeadamente de fornecedores, bancos e centros de custo, que foram carregados no sistema em Novembro e Dezembro de 2011;
- Em Novembro de 2011 realizaram-se, com o apoio de técnicos do ISS, as primeiras ações de formação dos utilizadores do SIF;
- Em Julho de 2012 concluiu-se o carregamento da informação do imobilizado;
- Em Maio de 2012 o IGFCSS aderiu e-valor RH para processamento de salários tendo, em Junho, carregado em SIF as tabelas salariais.

Porém, o acréscimo de obrigações de reporte que se verificou em 2012 associado à falta de recursos humanos, o IGFCSS tem apenas uma técnica de contabilidade e uma assistente operacional, impediu a concretização, em 2012, da integração no SIF.

SEGURANÇA SOCIAL

Com o intuito de dar resposta a todos os desafios contabilísticos que se tem colocado a este instituto (desde 2010 que são feitas 3 contabilidades e as obrigações de reporte quer ao Banco de Portugal quer ao Ministro das Finanças, à Tutela, ao IGFSS, DGO e outros não tem parado de aumentar) na proposta de mapa de pessoal apresentado para 2012 criou-se um posto de trabalho de carreira geral para um técnico superior da área de contabilidade. Para que se possa proceder ao recrutamento do referido técnico para a área de contabilidade é necessário que o mapa de pessoal seja aprovado por S. Exa. o Ministro das Finanças, uma vez que se encontra aprovado por S. Exa. o Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, o que até à presente data não aconteceu. Sem o referido recrutamento será muito difícil concretizar a implementação.

No entanto, a fim de permitir a integração do FEFSS no SIF foi acordado com o II, I.P. um estudo sobre a melhor forma de desenvolver o interface necessário estando a ser calendarizadas as reuniões de recolha de informação entre os técnicos das duas instituições.

Em conclusão, o IGFCSS envidou esforços no sentido de integrar a sua contabilidade no SIF, tal só não aconteceu por não dispormos do indispensável interface e porque foi necessário dar prioridade a outros imperativos legais. Contudo este instituto está a envidar esforços para em conjunto com o II, I.P. e com a colaboração deste e das demais instituições do Sistema de Segurança Social poder no corrente ano dar passos significativos no cumprimento da recomendação do Tribunal de Contas.

Os nossos melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho Diretivo

Manuel Pedro Baganha

InstitutodeGestãodeFundos

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal
Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt

SEGURANÇA SOCIAL

igfss
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Resposta ao Anteprojeto de parecer da CSS 2012

CORREÇÕES AOS VALORES APRESENTADOS PELO TC NO ANTEPROJETO AO PARECER DA CSS 2012

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. + 351 218 433 300
web.seg-social.pt

SEGURANÇA SOCIAL

igfss
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Resposta ao Anteprojeto de parecer da CSS 2012

Página	Ponto	Onde consta	Deverá ler-se
13	13.2.2.1.	23,7% (€ 7.125,7 M)	23,8% (€ 7.165,8 M)
13	13.2.2.2.	68,8%	73,8%
15	Quadro 3	CSS RAM	ISSM
27	Quadro 8	CSS RAM	ISSM
35		em 2012, cerca de 53,4% e 41,6%	em 2012, cerca de 54,3% e 41,6%
35		"Fundos Próprios", 92,7%	"Fundos Próprios", 93,8%
35	13.2.3.1.1.	representando, em 2011	representando, em 2012
36		quase totalidade (96,5%) por 2 das Instituições	quase totalidade (95,7%) por 2 das Instituições
36		ocorrida naquele ano (-37,9%)	ocorrida naquele ano (-40,0%)
36		IGFSS, no valor de € 62,5 M	IGFSS, no valor de € 62,7 M
36		IGFSS em mais de 60%	IGFSS em mais de 56,3%
45	Quadro 13	Prestações sociais a pagar	Prestações sociais a repor
45	13.2.3.1.2.	representativa (76,3% ...)	representativa (79,1% ...)
45	13.2.3.1.2.	representar cerca de 79,2%	representar cerca de 72,9%
50		Departamento da Regularização da Dívida	Departamento de Gestão da Dívida
53	13.2.3.1.3.	depósitos bancários, no valor de € 636,7 M	depósitos bancários, no valor de € 686,8 M
90	4.	23,7% (€ 7.125,7 M)	23,8% (€ 7.165,8 M)

Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. + 351 218 433 300
web.seg-social.pt

28/11 2013 15:01 213102090 15:00

213102090

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 29/11/13

Exmo. Sr.
Diretor-Geral
do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
PCGE/2013 DA VII	Of 17414, de 18.11.2013	GAQGR - 83/2013	

Assunto: **Parecer sobre a Conta da Segurança Social 2012**

Em resposta ao ofício mencionado em epígrafe, pelo presente remete-se informação prestada pelos serviços competentes deste Instituto no âmbito do Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012:

1. Ponto 13.2.3.1 - Imobilizado:

A) Imobilizações corpóreas – equipamento básico e equipamento administrativo - ISS

- Inventário

  Sobre este assunto, e no que se refere ao processo de inventariação, mais concretamente à verificação física de alguns bens móveis, deverá ser considerado o processo de otimização em curso no Instituto, que ao permitir a libertação de alguns imóveis obrigou à transferência de serviços. Acresce o facto de que a publicação da nova Lei Orgânica do Instituto em 2012, obrigou igualmente a uma reorganização dos serviços.

  Não obstante estes condicionalismos, estão definidos procedimentos, nomeadamente a obrigatoriedade do serviço de compras remeter cópia da nota de entrega dos bens ao serviço de inventário, para que este venha a afixar em cada bem a respetiva etiqueta impressa do SAP, afetando o respetivo centro de custos.

- Relativamente aos bens anteriores a 2002

  Estes bens são controlados através das folhas de carga, afixadas em cada edifício, uma vez que se desconhecermos o seu número de imobilizado não é possivel controlar os mesmos através do SIF/SAP.

  Em 2010, passou-se a gerar etiquetas para estes bens, através da aplicação SIF/SAP, sem que para isso fosse necessário criar imobilizado. Esta metodologia permite controlar de

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

uma forma mais eficaz todos estes bens, tendo sido definidos os respetivos intervalos por cada serviço descentralizado.

Relativamente à existência de bens com etiquetas de outros organismos, de que é exemplo o CNP, tal deve-se ao facto de o SAP ter gerado novos números de imobilizado aquando da integração na "empresa 2001". Estas etiquetas com o nº de imobilizado antigo, permitem identificar os novos números aquando do abate.

- Autos de abate

O modelo de Auto de Abate aprovado, e que é utilizado pelos serviços, faz distinção entre os bens adquiridos antes de 2002 e posteriores a 2002.

A diferença reside no facto de os anteriores a 2002 não terem sido introduzidos individualmente na aplicação SIF/SAP, pelo que se desconhece o nº de imobilizado.

De forma a colmatar esta situação, e para que estes bens possam ser abatidos ao imobilizado, foi já sugerido, pelo Departamento de Gestão e Controlo Financeiro (DGCF) deste Instituto, a criação de um Grupo de Trabalho com o objetivo de proceder à identificação, valorização, registo aplicacional e contabilização do imobilizado.

No que se refere aos Autos de Abate não registados no DGCF do ISS, I.P, a situação encontra-se regularizada, tendo já sido remetidos os autos 01-BD-2010, 02-BD-2011, 01-BP-2012, 04-BP-2012, 05-BP-2012 e 06-BP-2012.

No que se refere às delegações de competência para autorização dos autos de abate, é entendimento deste serviço que o Diretor de Departamento, Dr. António Aguiar, cuja delegação de competências consta do Despacho nº. 16453/2011, publicado no Diário da Republica, 2ª série, nº. 232 de 5 de dezembro, possuindo autorização para a realização de despesas com a locação e a aquisição de bens móveis e serviços até ao montante de 50.000 euros, *a contrario*, também tinha competência para autorizar o abate até esse mesmo montante. Este entendimento estende-se aos Diretores dos Centros Distritais.

B) Investimentos financeiros – Investimentos em Imóveis

1- Processos físicos deficientemente instruídos

- Aquando da transferência dos imóveis do ISS,IP, para a esfera jurídica do IGFSS, I.P, o Departamento de Administração, Património e Obras (DAPO) deste Instituto remeteu sempre todo o acervo documental que estava disponível no arquivo.

Apenas em casos muito pontuais não foi remetida alguma documentação - "*certidão, registo da conservatória ou caderneta predial*" - por se tratar de processos de difícil

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

regularização, com reduzida informação patrimonial nos arquivos patrimoniais do ISS, I.P.

- Foram já definidos procedimentos com o objetivo de garantir que o processo esteja devidamente instruído com:
  - a) Caderneta Predial;
  - b) Registo da Conservatória;
  - c) Licença de utilização;
  - d) Plantas;
  - e) Conjunto de chaves;
  - f) Escritura (quando se verifique esta situação);
  - g) Em caso de ónus de arrendamento, ou Condomínio constituído;
  - h) Caso seja útil ao IGFSS, remetemos informações sobre os contratos em vigor.

2- Deficiências nas transferências de imóveis do ISS,I.P para o IGFSS, I.P

- O procedimento anteriormente adotado consistia em comunicar a autorização da transferência do imóvel para o IGFSS,IP, após Deliberação do Conselho Diretivo.
- Após a transferência do imobilizado, era remetido o Auto.
  De forma a corrigir estas lacunas, foram definidos procedimentos entre o IGFSS, I.P e o ISS,IP, no sentido de garantir que o imobilizado apenas seja transferido após a assinatura do Auto de Entrega.

3- Processo de desagregação do valor do imóvel em edifícios e terrenos, ocorrido em 2010, revela as seguintes falhas

- Inicialmente não era efetuada a desagregação entre o imóvel e o terreno.
- Este procedimento já foi corrigido, sendo realizada a desagregação entre imóvel e terreno.

4- Um imóvel tem 2 números de imobilizado, moradas e valores diferentes (CDist de Leiria)

- Não obstante estar identificado como ***Rua Ferragial, 19/21*** *– Lisboa,* e ***Largo do Corpo Santo 14/18*** *em Lisboa,* da análise efetuada à caderneta predial que se anexa (I), conclui-se que se trata de um único imóvel, uma vez que o mesmo se encontra inscrito sob um único artigo matricial, nº. 286, não tendo sido possível apurar o motivo da criação de dois imóveis e respetivos imobilizados, (desdobramento), aquando do carregamento inicial em SIF (2002). Atualmente a situação está regularizada.

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

2. Ponto 14.1.1

Os valores apresentados no Anteprojeto são coincidentes com os indicadores do CNP deste Instituto.

3. Ponto 14.1.5

No que se refere aos parágrafos 1, 2 e 3, encontra-se em desenvolvimento um novo Sistema de Informação de Pensões, que envolve vários serviços deste Instituto, o qual visa a automatização máxima dos procedimentos manuais (designadamente os de cálculo).

A partir do trabalho já feito é possível prever que muitas das contingências atuais serão corrigidas, nomeadamente introdução manual de valores e a correção de dados através da migração de registos.

Prevê-se que no início de 2015 sejam efetuadas as experiências piloto e que a implementação do novo sistema ocorra ainda na segunda metade desse mesmo ano.

4. Ponto 14.1.5 - Parágrafo 4 - NISS 11320305781

- Do ponto de vista formal o processo encontra-se devidamente instruído (pensão de velhice antecipada através do regime de desemprego - DL 220/2006, 03.11/DL 187/2007, 10.05);
- Quanto ao cálculo da pensão, constata-se de facto que, por lapso, na parte dos períodos contributivos inseridos manualmente, foram considerados para taxa de formação dois anos em excesso;
- O cálculo da pensão será revisto, para as correções devidas, e notificado ao beneficiário, em sede de audiência prévia.

5. Ponto 14.1.5 - Parágrafo 5 - NISS 10031346893

- Em 2012/05/18, a beneficiária requereu pensão por velhice.
- O requerimento encontra-se rasurado nos campos 2.3 (Carreira Contributiva no Estrangeiro) e 3 (Rendimentos) e, por esse motivo, o processo foi gravado sem código de país estrangeiro.
- A pensão foi deferida e incluída de montante provisório, pela área nacional e, por ofício n.º 516/632, de 19/06/2012, a beneficiária foi questionada acerca dos campos rasurados, visando obter-se a clarificação das informações relativas àqueles campos.
- Recebida a resposta da beneficiária, procedeu-se à revisão da pensão, tendo em conta a o facto de a mesma ter trabalhado no Canadá e receber daquele país pensão de valor de €

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

540.

- Contudo, como no cálculo inicial não havia sido considerada a pensão paga pelo Canadá, foi processada pensão de valor escalonado (com complemento social), o que originou um débito por aplicação das regras de acumulação de pensões (artigos 54.º, 55.º e 56.º do Decreto-Lei nº 187/2007, de 10 de maio).
- Aquando da transformação da pensão de montante provisório em definitivo, não foi por lapso apurado de imediato o débito de complemento social, referente ao período de 18/05/2012 a 31/05/2013, no montante de € 1.801,55. Tal situação encontra-se já regularizada, tendo a beneficiária sido informada nos termos legais.
- No que refere aos adicionais relativos aos 13º e 14º meses, considera-se que a beneficiária tem direito ao valor da pensão não limitada (de montante correspondente à carreira contributiva em Portugal = € 256,79), por apenas receber pensão do estrangeiro 12 meses no ano.
- Existe uma orientação da antiga Direção-Geral dos Regimes de Segurança Social, atual Direção-Geral de Segurança Social, sobre como interpretar o art.º 41º do D.L. n.º 329/93, de 25 de setembro. Os montantes adicionais devem ser pagos por inteiro nas situações em que os outros países não contemplem o pagamento destes.
  - Considerando que o artigo do D.L. n.º 187/2007, de 10 de maio, tem a mesma redação, foi entendido manter a mesma interpretação.

6. Ponto 14.1.5 - Parágrafo 5 - NISS 11267115087

Relativamente à questão levantada do processo NISS 11267115087, o débito criado obedece e tem como fundamento a Orientação Técnica (OT) 12/2013. O processo mantém-se em estudo dado que existe reclamação da beneficiária através do seu advogado. As OT, porque são uma interpretação de uma legislação, têm aplicação em todos os processos que são analisados ao abrigo da legislação interpretada.

7. Conclusão 9

O procedimento contabilístico instituído encontra-se definido no POCISSS, o qual determina que os valores devidamente processados mas cujo pagamento não se consegue concretizar devido a inconsistências formais (moradas incorrectas e NIB's inválidos) devem 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

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

período, os valores são relevados contabilisticamente como receita do ISS, I.P.

Este procedimento apresentou um entendimento divergente por parte do Tribunal de Contas, tendo o mesmo recomendado um 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.

No seguimento desta recomendação, o ISS, I.P identificou de imediato a necessidade de reformular os sistemas informáticos para proceder à sua implementação, tendo apresentado ao II, I.P um documento com os seus requisitos.

Os trabalhos de análise e desenvolvimento de uma nova aplicação que contempla esta metodologia de contabilização foi iniciada no final de 2012, tendo a mesma sido suspensa por força da necessidade de implementar informaticamente medidas consideradas prioritárias.

Estes trabalhos foram retomados em Outubro de 2013, encontrando-se prevista a sua conclusão em 201.

8. Conclusão 9 Nos valores pagos mensalmente por este Instituto, no âmbito das pensões, encontram-se contemplados montantes cuja responsabilidade é da CGA. O mesmo acontece nos valores pagos pela CGA, nos quais se encontram englobados montantes da responsabilidade do ISS, I.P. Neste sentido, todos os meses tem que se proceder a um encontro de contas entre as duas entidades, de forma a refletir contabilisticamente a responsabilidade efetiva de cada entidade.

Atendendo a que o universo de pensionistas cuja responsabilidade corresponde ao ISS, I.P é, por norma, superior ao universo da responsabilidade da CGA, o valor contabilizado no ISS, I.P como transferências às Famílias traduz o valor efetivo da responsabilidade deste Instituto (valor pago pela CGA aos pensionistas).

Contudo, atendendo à conclusão expressa no presente relatório, será desenvolvida brevemente uma analise transversal do processo, em conjunto com a CGA e o IGFSS, I.P, de forma a regularizar as inconsistências detectadas.

9. Conclusão 10

A Formação profissional do ISS, I.P apresenta como público alvo apenas os funcionários deste Instituto, englobando simultaneamente despesas do sistema previdencial e despesas cofinanciadas pelo FSE, sendo estas ultimas refletidas orçamentalmente no Fundo "F-Formação Profissional".

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

SEGURANÇA SOCIAL | INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL I.P.

CONSELHO DIRETIVO

No ano de 2012, este Fundo apresentou uma despesa global de 713.827 EUR, dos quais 249.615 EUR correspondem a candidaturas cofinanciadas.

O valor referenciado no anteprojeto da Conta de 2012 como transferido pelo ISS, I.P para as IPSS, a título de ações de formação profissional, não contempla as verbas de formação profissional mas os projetos cofinanciados pelo FSE no âmbito do subsistema de ação social.

Os valores respeitantes a este processo encontram-se rigorosamente identificados no ISS, I.P, apresentando duas fases distintas: o pagamento às Entidades e o respetivo reembolso da componente financiada pelo FSE, no momento da prestação de contas. Neste sentido, os pagamentos e os reembolsos não ocorrem no mesmo momento, nem assumem o mesmo montante, na medida em que o reembolso corresponde apenas a uma percentagem do valor global pago.

No exercício de 2012, a despesa decorrente do pagamento às IPSS ascendeu a 9.923.955, apresentando um reembolso de apenas 5.856.027 EUR, dos quais 5.707.611 EUR foram transferidos diretamente pelo IGFSS, I.P, na medida em que são a entidade bancária destes projetos.

10. Conclusões 15 a 18

Em 2002 foi implementado um sistema informático, a nível nacional, que permitiu a codificação e valorização do Imobilizado, representando uma mais valia em termos do seu controlo e monitorização.

Contudo, até esta data o imobilizado encontrava-se refletido em sistemas distritais, apresentando algumas lacunas em termos de valorização e identificação da sua localização.

Muita embora se tenha verificado uma melhoria na administração do Imobilizado, reconhece-se que, existe de facto, a necessidade de se desenvolver medidas que permitam um aumento do seu controlo, de forma a que este possa refletir contabilisticamente uma imagem real e fidedigna.

Neste sentido, de forma a colmatar as deficiências identificadas, procedeu-se à constituição de um grupo de trabalho que visa proceder a identificação, valorização e contabilização de todo o imobilizado do ISS, IP, de forma a garantir que a rubrica de imobilizados não se encontra subavaliada.

Com esta medida pretende-se integrar esta problemática nos objectivos e plano de atividades do ISS, IP para o próximo ano, permitindo assim um maior controlo, monitorização e responsabilização dos dirigentes das respetivas áreas.

A identificação rigorosa e individualizada permitirá em simultâneo uma validação de todos os

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

imóveis transferidos para o IGFSS, I.P, possibilitando a implementação de medidas de controlo, de forma a garantir a inexistência de registos em duplicado

11. Conclusão 28

Corresponde à situação atual. No entanto, importa salientar que o ISS, I.P está atento ao problema e tem privilegiado esta tarefa no âmbito das prioridades estabelecidas, conforme se pode constatar pelo facto de, anualmente, se contemplar nos Objetivos constantes do Plano de Ação.

Note-se que esta situação também é reflexo de uma maior incidência, nos anos mais recentes, de ações regulares e massivas de participação de dívida com vista à cobrança. Por outro lado, verifica-se, frequentemente, que os contribuintes que reclamam são efetivamente devedores, embora o montante em dívida possa ser diferente do que é citado inicialmente, fruto de correções entretanto efetuadas em conta corrente.

12. Conclusão 30

Salvo melhor opinião, esta conclusão deve ser clarificada. Com efeito, a prescrição não é de conhecimento oficioso, só o sendo em processo de execução fiscal. Neste sentido, não se poderá afirmar que a dívida foi mal participada, unicamente pelo motivo de já ter decorrido o prazo prescricional aplicável.

13. Conclusão 31

Concorda-se genericamente. No entanto, é de referir que, em casos pontuais, o atraso na elaboração da proposta de rescisão tem a ver com a insistência junto do contribuinte para repôr o cumprimento do Acordo, sem esquecer que, em termos de gestão de contribuições/arrecadação de dívida é preferível esta situação a uma rescisão imediata, que implica maiores dificuldades para o contribuinte (até, eventualmente, a sua insolvência).

14. Conclusão 32

Em 2008 verificou-se a centralização nacional das prestações sociais, que permitiu um maior controlo e uniformização de procedimentos, os quais se revelaram essenciais para a identificação de um desvio entre o Sistema de informação Financeira e a aplicação de Gestão da conta corrente das Prestações Sociais.

Este desvio traduz os procedimentos adotados durante vários anos, onde predominavam sistemas informáticos diferenciados, metodologias contabilísticas díspares e a implementação de processos de migração de dados sem métodos de controlo.

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

Atendendo à dimensão dos dados e complexidade do processo, a correção deste desvio apenas se torna possível mediante o desenvolvimento de um programa que possibilite o nivelamento de dados entre estes dois sistemas, o qual se apresenta como uma atividade essencial para garantir a qualidade da informação financeira e a fiabilidade das Contas. Este sistema encontra-se em fase de análise, encontrando-se prevista a sua implementação em 2014.

No que se refere à instauração de processos de execução fiscal para efeitos de cobrança coerciva, mantém-se como um dos projetos prioritários do ISS, IP, permanecendo em curso o desenvolvimento do Sistema de Execução Fiscal – SEF, o qual permitirá a participação executiva de dívidas de prestações sociais. É expectável a sua implementação ainda em 2013.

15. Conclusão 37

Quanto aos movimentos por reconciliar associados a contas de disponibilidades é de esclarecer que prosseguem os trabalhos de análise e regularização destas partidas, tendo sido desenvolvido no exercício económico em análise uma recuperação muito significativa.

16. Conclusão 40

Tendo sido considerado ilegal a prescrição de valores a pagar a beneficiários de montante reduzido, sendo o mesmo inferior ao custo administrativo associado ao seu pagamento, procedeu-se à sua regularização contabilística no exercício de 2012, tendo sido diferida a sua correção em conta corrente para o ano de 2013, uma vez que a mesma exige desenvolvimentos informáticos.

Esta correção encontra-se programada para a primeira quinzena do mês de Dezembro.

17. Conclusão 41

O ISS, I.P, no final de cada exercício, tem solicitado ao II, I.P o apuramento dos valores em plano prestacional, tendo já identificado junto do IGFSS, I.P a necessidade de criação de novas contas para o seu registo contabilístico individualizado. É expectável que em 2013 estes valores já sejam contabilizados nas contas corretas, conforme referido na recomendação.

18. Conclusão 55

A situação está identificada e reportada ao II,IP. A aplicação de Desemprego utiliza o valor da remuneração diário para o cálculo da prestação, não sendo possível a utilização de mais do que 2 casas decimais. Dado o constrangimento aplicacional existente, não existe previsão de resolução.

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

26/11 2013 15:09 213102090 IFS DB

213102090

SEGURANÇA SOCIAL | INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL I.P.

CONSELHO DIRETIVO

19. Conclusão 56

Refere-se neste ponto que a aplicação das tabelas de IRS da função pública, para efeitos de cálculo do valor líquido da remuneração de referência para cálculo das prestações de desemprego, se deveu ao facto de o Sistema de Informação da Segurança Social (SISS) apenas permitir a inclusão de um tipo de tabelas de IRS.

Acresce referir que muitos dos trabalhadores referidos no n.º 9 do artigo 9.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, para onde remete o artigo 21.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, estão enquadrados no regime geral de segurança social com direito à proteção no desemprego, pelo que seria necessário efetuar significativas alterações ao SISS, não só para suportar mais um tipo de tabelas de IRS, mas também para codificar todas as situações contempladas n.º 9 do artigo 9.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

Dado que o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013 declarou inconstitucional a norma do artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que determinava a suspensão do pagamento de subsídio de férias ou equivalente, no ano de 2013 já foi aplicada a tabela de retenção do IRS aplicável à generalidade dos trabalhadores.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo

Mariana Ribeiro Ferreira
Presidente

Anexo: 1 doc
CF/GAQGR

DGTC 29 11'13 21727

Rua Rosa Araújo, nº 43 • 1250-194 LISBOA • Tel. 213 102 000 • Fax. 213 102 090
www.seg-social.pt

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 3/12/13

Cristina M Fernandes

De:	Sandra Teixeira <Sandra.C.Teixeira@seg-social.pt>
Enviado:	sexta-feira, 29 de Novembro de 2013 18:59
Para:	DAVII
Cc:	Helena Fernandes; Maria Luisa Bispo; Pedro Corte Real; Antonio Rapoula; João Mota Lopes; II-Direção-Secretariado
Assunto:	Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012
Anexos:	Of TCNov 2013.pdf

Boa tarde,

Sobre o assunto identificado em epígrafe, junto se envia a resposta ao vosso ofício n.º 17413, de 18 de novembro.

Cumprimentos.

Sandra Teixeira

Secretário
Conselho Diretivo
Sandra.C.Teixeira@seg-social.pt | (+351) 21 423 00 17
Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17 - Taguspark - 2740-120 Porto Salvo

INSTITUTO DE INFORMÁTICA
CONFIANÇA E INOVAÇÃO

EFQM
Recognised for excellence

Se recebeu esta mensagem por engano, por favor avise o remetente e elimine-a de imediato.
Consulte aqui as limitações de acesso e utilização da informação incluída nesta mensagem.

DGTC 2 12-13 21902

INSTITUTO DE INFORMÁTICA
CONFIANÇA E INOVAÇÃO

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
169-045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
PCGE/2013 – DA VII		II, **1579/2013**	**2013/11/29**

Assunto: Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012

No seguimento do v/ofício N.º 17413, de 18 de novembro do corrente ano e após análise do anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012, e no âmbito das alegações que cabem ao II, cumpre informar:

No âmbito do ponto n.º 17 – Conclusões e Recomendações:

Ponto 1 (Página 89 e último parágrafo do Ponto 12.1.): Âmbito – Fiscal Único

- Em 2012, ainda não tinham sido nomeados os fiscais únicos do IGFSS, do IGFCSS, do ISS e do II, tendo as respetivas nomeações ocorrido durante o ano de 2013 para todos os institutos com exceção do II (cfr. ponto 12.1);

O II desenvolveu um processo de seleção de fiscal único, conduzido por uma Comissão de Análise constituída internamente para o efeito, que se consubstanciou na apreciação curricular e realização de entrevistas a três Revisores Oficiais de Contas.

Este processo de seleção decorreu entre o período de 27 de maio a 08 de julho do ano em curso, tendo resultado na proposta de nomeação da MRG – Roberto, Graça & Associados, SROC, submetida à consideração de Sua Ex.ª o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, no passado dia 22 de outubro, prevendo-se que a competente nomeação ocorra ainda em 2013.

Ponto 1 (Página 89): Âmbito: SIF – Controlo Orçamental

- Não estão concluídas as parametrizações necessárias com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas (cfr. ponto 13).

O II confirma a conclusão referida. Mais se informa que a não concretização das parametrizações referidas, reconhecidamente necessárias à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas, assenta nas razões a seguir mencionadas:

1 – Ao momento, estão reunidas as condições técnicas para que o IGFCSS/FEFSS operem na plataforma SAP/SIF;

(Classificação da informação)

2 - Limitação das transferências de saldos para n+1 (contabilização dos mesmos) e os respetivos lançamentos contabilísticos de Créditos Especiais (Saldos). Esta alteração foi enviada ao IGFSS para testes;

3 – Falta de informação quanto às regras de distribuição da execução da despesa de Administração pelos vários subsistemas que compõem o Orçamento da Segurança Social, o que compromete a apresentação dos respetivos mapas.

Ponto 3 (Página 89/90): Âmbito: SIF – Controlo Orçamental

> 3. No Parecer sobre a CGE de 2011 foi formulada uma recomendação ao Ministro de Estado e das Finanças no sentido de providenciar pela clarificação da Orientação n.º 1/2010 - Orientação Genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo, aprovada pela Portaria n.º 474/2010, de 1 de julho, publicada no DR, 2.ª Série, relativamente à eliminação de operações internas a efetuar nos processos de consolidação das entidades que integram aquele setor, uma vez que existiam entendimentos diferentes na aplicação daquela Orientação Técnica pelo IGFSS e pela DGO quanto à eliminação das contribuições para a segurança social a cargo das entidades empregadoras. A CNC, em maio de 2013 pronunciou-se no sentido de que deviam ficar excluídas de eliminação no processo de consolidação as operações que representem o cumprimento de obrigações tributárias ou contributivas (cfr. ponto 13.2.1).
>
> Dos testes realizados à agregação da informação constante dos mapas de execução orçamental, do balanço e da demonstração de resultados incluídos nas contas de gerência das instituições e considerados os verbetes e os diários de consolidação de saldos, incluídos no dossiê de consolidação disponibilizado ao Tribunal pelo IGFSS, e os resultados através do método de consolidação manual (linha a linha), utilizado pelo IGFSS, não se verificaram divergências, sendo este o resultado relevado na CSS publicada na CGE. No entanto, os resultados obtidos através do método automático (módulo de consolidação EC-CS – Consolidação financeira do SIF) apresentam diferenças relativamente ao método manual, justificando o IGFSS que tais diferenças se devem a vários constrangimentos no referido módulo. Por outro lado, ainda não é possível retirar do referido módulo de consolidação o *Mapa consolidado do ativo bruto*, o *Mapa consolidado de amortizações e provisões* e o *Mapa Diário-Razão-Balancete Corrigido* (cfr. ponto 13.2.1).

Em relação ao "*Mapa consolidado do ativo bruto*", e após análise aos requisitos definidos pela área de negócio para a sua implementação no módulo de Consolidação Financeira em SIF, o II informou, a 14.03.2012, o IGFSS que o mapa não pode ser implementado em EC-CS dadas as limitações do módulo quando se trata da leitura de dados em partidas individuais.
Será necessário a implementação de um novo módulo de consolidação, que dê resposta a estas limitações. Quando estiverem reunidas as condições para avançar com esta tarefa este relatório será desenvolvido.

No que respeita ao "*Mapa consolidado de amortizações e provisões*", o mesmo encontra-se em ambiente produtivo.

O "Mapa Diário-Razão-Balancete Corrigido" está desenvolvido em SIF SAP e encontra-se à data em análise conjunta por parte do II e IGFSS de forma a corrigir inconsistências na leitura de alguns valores com origem no transporte de saldos de anos anteriores. É expectável que entre em produtivo ainda no decorrer do ano de 2013.

Ponto 6 (Página 90): Âmbito: Contabilização GC-SIF

6. Continua a merecer reservas a contabilização por classificação económica das receitas provenientes de contribuições e quotizações por ser, ainda, realizada com recurso a uma tabela de imputação, não se encontrando integralmente garantida a sua afetação real em função da respetiva origem. Não obstante a melhoria registada nos anos de 2010 e 2011, em 2012 registou-se um retrocesso, em virtude de os montantes registados por esta via refletirem um peso de 64,8% sobre a receita cobrada, contra 37,7% em 2011 (cfr. ponto 13.2.2.2).

Reiteramos a resposta fornecida à Recomendação 62 do PCGE 2011, a contabilização está a ser efetuada de acordo com os requisitos definidos e aprovados pelo IGFSS. Até ao momento não recebemos nenhum pedido de alteração a esta contabilização.

Relativamente ao retrocesso em 2012, pretendemos recuperar o mesmo ainda durante 2013 baixando de novo a taxa indicada.

Ponto 16 (página 92 e Ponto 13.2.3.1.1. páginas 35 a 41) Âmbito: Imobilizado

16. Em termos gerais, as funções de controlo do imobilizado corpóreo revelaram-se subalternizadas, estando afastadas dos objetivos e planos de atividades das organizações. A área revelou um elevado grau de ineficácia na identificação e localização dos bens, enquanto o sistema de informação que deveria espelhar o universo, o valor e a localização dos bens (módulo AA do SIF) se mostrou incompleto, impreciso e desatualizado. A relativa inoperacionalidade dos meios afetos à gestão e controlo do imobilizado e/ou a ausência de procedimentos instituídos e adotados na prática corrente dos organismos não acautela o património público. Não sendo possível identificar e localizar a totalidade dos bens de cada entidade, não existe uma garantia razoável de que estejam salvaguardados e adequadamente registados em termos contabilísticos e, consequentemente, que os valores considerados nos documentos de prestação de contas estejam corretos (cfr. ponto 13.2.3.1.1).

O II tem vindo, ao longo de 2013, a desenvolver um conjunto de ações com o objetivo de melhorar o controlo do seu imobilizado corpóreo. Entende-se que estas ações irão colmatar muitas das insuficiências objeto de relato através das páginas 35 a 41 do anteprojeto de parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012.

Desta forma, entendemos pertinente informar do conjunto de trabalhos desenvolvidos neste âmbito.

a) Compatibilização ente a informação do SIF/AA e o sistema de controlo de bens informáticos descentralizado, concebido internamente pelo II, a que chamamos de Inventário Operacional, adiante designado por "IO"

Não sendo viável o acesso ao SIF/AA por todas as equipas que gerem o parque informático do II, até porque o mesmo não responderia a grande parte das necessidades diárias destes técnicos, em termos de gestão operacional destes bens, considera-se que deverão coexistir os dois sistemas, apesar de ser o SIF/AA o único sistema válido para efeitos de controlo e gestão do património do II, nos termos previstos no CIBE.
Dada a dispersão de equipamento informático a nível nacional, com gestão direta da movimentação dos bens pelas equipas locais, a manutenção do sistema IO é fundamental, enquanto ferramenta de controlo diário destas equipas. Neste sentido, houve uma preocupação imediata de compatibilização entre o IO e o SIF/AA, para que as futuras alterações de localização dos bens, inserida localmente em IO, possibilitassem a atualização permanente do SIF/AA.

Para garantir a necessária compatibilização ente os dois sistemas estão em curso os seguintes procedimentos:

1. Compatibilização do Número de Inventário entre os dois sistemas. Atualmente essas situação já se verifica para aproximadamente 26.000 bens;
2. Criação de Tabela de equivalências entre os códigos de localização SIF/AA e do IO de forma a garantir a compatibilidade de localizações ente os dois sistemas (Já realizado);
3. Atualização da informação dos Campos Designação, Marca e Modelo no SIF/AA em aproximadamente 48.000 Bens (em fase de validação para atualização no SIF);
4. Alteração da aplicação IO para que o Número de Inventário passe a ser visível em consultas e listagens de bens nesse sistema (alteração em curso);
5. Alteração da aplicação IO para que do mesmo conste o campo Sala para que esse campo possa ser recolhido (alteração em curso);
6. Criação de Procedimento para atualização da localização do bem informático no SIF/AA a partir do IO (em fase de validação).

Com estas alterações, que deverão estar concluídas até final de 2013, estão criadas as condições de compatibilidade entre os dois sistemas de forma a garantir que as alterações verificadas na localização de bens informáticos, ao nível de Sala, sejam refletidas no SIF/AA.
Está ainda previsto para o início de 2014, a divulgação de instruções às equipas locais instaladas a nível nacional para que procedam à identificação, revisão da etiquetagem e atualização da localização dos bens informáticos no IO, com reflexo imediato no SIF/AA.

b) Controlo/Levantamento de bens móveis no edifício sede do II

Foi efetuado um levantamento de todas as Salas/Espaços das instalações do II e atribuídos códigos a todos os locais identificados. Será esse o código que constará no campo sala do SIF/AA. Foram também elaboradas plantas com essa identificação.
Foi, no 2º Semestre de 2013, efetuado um levantamento de todos os bens móveis em utilização corrente, existentes nos pisos (0,1,2 e 3) das Instalações do II. O resultado desse levantamento foi o seguinte:
- Controlo de 1.578 Bens da conta 423 existindo 200 que estão em fase de identificação no SIF/AA;
- Controlo de 3.047 Bens da conta 426 existindo 344 que estão em fase de identificação no SIF/AA;
- Foram emitidas aproximadamente 500 etiquetas para bens identificados no SIF mas que não tinham etiqueta afixada;
- Está prevista, até final de 2013, a emissão das fichas de imobilizado e afixação em todas as Salas/Espaços das instalações do II.

c) Processos de abate de equipamentos

Foram, até à data, identificados para abate aproximadamente 16.300 bens, estando relacionados para instrução dos processos de abate aproximadamente 9.200 bens.
Este processo de identificação de bens para abate irá ter continuidade em 2014 e é extensível a todas as moradas onde existam equipamentos informáticos obsoletos, propriedade do II.

d) Procedimentos de controlo e gestão do inventário

De forma a definir corretamente todos os procedimentos relacionados com o controlo e gestão dos bens móveis do II, estão a ser elaborados/revistos os seguintes procedimentos:

- Alteração da Localização de Bens do Inventário (Procedimento novo)
- Transporte de Equipamentos (Revisão de Procedimento já existente)
- Abate de Equipamento Informático (Revisão de Procedimento já existente)

Sobre os mesmos serão produzidos manuais de procedimentos que julgamos estejam estabilizados no primeiro trimestre de 2014.

Pensamos ter caracterizado devidamente os procedimentos desenvolvidos, que evidenciam um forte investimento em matérias de gestão e controlo do imobilizado, dada a relevância da matéria em análise.

Importa no entanto ressalvar que existem fortes constrangimentos na identificação plena dos bens no SIF, que se resume nas seguintes situações:

- Bens adquiridos antes de 2002 que não foram inseridos em SAP;
- Bens inseridos em SAP mas que não têm Nº de série;
- Bens que não constam do Inventário por estarem associados a outro bem (caso dos monitores e teclados associados a computadores).

Ponto 26 (Página 93) Âmbito: SEF

26.Não obstante a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas em sede de Parecer sobre a CGE de 2010, a segurança social continua a efetuar prescrições automáticas das dívidas de contribuintes, sem que estejam asseguradas as condições necessárias para esse efeito, verificando-se a ocorrência de valores ilegalmente prescritos. Também no âmbito das prescrições manuais se detetaram falhas, designadamente quanto à prescrição de dívida para o devedor originário quando a declaração da prescrição apenas foi autorizada para o revertido. Acresce que a instrução emanada do IGFSS para o registo na aplicação dos elementos identificadores da autorização da prescrição manual não é suficiente para garantir o integral acolhimento da recomendação (cfr. ponto 13.2.3.1.2).

Na resposta à Recomendação 57 - PCGE2010 oportunamente indicamos que, a criação de mecanismos de controlo na aplicação SEF, que permitam a identificação do despacho que reconheceu a prescrição da dívida e a validação do registo manual da prescrição pelo autor do referido despacho, foi solicitada pelo IGFSS em 22.05.2012. Esta alteração foi incluída em 25.05.2012 na Lista Geral de Alterações (LGA) a efetuar pelo II relativamente ao Sistema de Execuções Fiscais (SEF).

Neste momento, a referida alteração designada na LGA como "T2012_14-Prescrição Automática: Alterações" encontra-se em análise de consolidação de requisitos.

Acrescentamos que em 26.03.2012 o IGFSS solicitou a suspensão do processo de prescrição automático em sede de SEF mantendo-se em exclusivo as prescrições manuais e a prescrição no momento da instauração em SEF.

Ponto 27 (Página 93/94) Âmbito: SEF

27.O valor das prescrições realizadas no ano de 2012 ascende a € 111,5 M. Deste valor, € 24,9 M corresponde a prescrições manuais e o restante a prescrições automáticas. No entanto, salienta-se que o valor registado como prescrito na CSS é de € 73,9 M. Esta situação resulta de terem ocorrido anulações de processos considerados prescritos em anos anteriores, situação que não é despicienda quanto à sua materialidade, € 37,6 M, e é reveladora da deficiente qualidade dos dados que integram os sistemas de informação da segurança social, pondo em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras (cfr. ponto 13.2.3.1.2).

GC participa ao SEF dívida ativa em Conta Corrente, informando a data início de prescrição. O ato da prescrição ocorre em SEF. Sempre que um débito em GC no estado participado é compensado com um crédito, ou ocorre uma alteração do seu valor, GC comunica esta alteração ao SEF. Este é o fluxo normal do processo de conta corrente.

As alterações ao valor de um débito podem ocorrer em consequência de uma alteração na qualificação do contribuinte ou na alteração da Declaração de Remunerações.
As compensações posteriores à participação podem ter como origem, um pagamento realizado pelo contribuinte ou um crédito clarificado que no momento da participação não constava corretamente na conta corrente do contribuinte. O envio da anulação do débito a SEF irá ter como consequência a anulação da dívida, quer esta esteja prescrita ou não.
É desta forma que o fluxo de anulação de dívida prescrita faz parte do fluxo normal do funcionamento do sistema.

Ponto 30 (Página 94) Âmbito: GC

30. Verificou-se que num número considerável de processos foi dada razão total ou parcial ao contribuinte e que nalguns casos a dívida foi indevidamente participada por já estar prescrita ou paga à data da participação. O facto de a participação de dívida para efeitos de execução fiscal ocorrer sem que previamente esteja registada na conta corrente do contribuinte (GC) toda a informação relevante, designadamente sobre a totalidade dos pagamentos realizados por aquele, bem como o facto de não existirem procedimentos tendentes à análise e declaração da prescrição de dívidas antes da referida participação, leva a que se avolumem processos de execução fiscal de dívidas inexistentes ou já prescritas, o que dificulta a obtenção de níveis superiores de eficácia das SPE e é incompatível com as garantias dos contribuintes (cfr. ponto 13.2.3.1.2).

Em termos de sistema de informação não há forma de garantir que toda a informação relevante esteja residente num determinado momento.
Os ficheiros da banca demoram a chegar, são carregados com informação na origem incorreta (como o período a que diz respeito o pagamento) e mais do que isto, os contribuintes tendem a realizar acertos nos pagamentos de uns meses para outros sem identificar no ato de pagamento o que estão a pagar.
Tendo presente todas estas questões, importa clarificar que, o ato de participação em GC é sempre precedido do ato de compensação de créditos e de débitos, no sentido de garantir que toda a informação a participar é a mais atual possível.

A prescrição é um ato que em termos sistémicos é reservado a SEF.

Dessa forma o SEF permite a prescrição de valores participados em três momentos distintos:

i) no momento da instauração;
ii) de forma manual pelo utilizador;
iii) de forma automática e massiva em SEF (estando este processo suspenso para revisão por recomendações do Tribunal de Contas).

Desta forma, assim que voltar a ser executado o processo massivo de prescrição em sede de SEF não é expectável que subsistam dívidas prescritas em sede de SEF.

Ponto 31 (Página 94) Âmbito: SEF-GC

31.Para regularização de dívida à segurança social os contribuintes recorrem a planos prestacionais, quer no âmbito do processo executivo quer fora deste processo. No caso dos acordos celebrados no âmbito do processo executivo, o seu deferimento é bastante célere, alguns ocorrem no próprio dia do pedido. No entanto, existem situações em que o responsável que autoriza o plano não tem competência para o efeito. O acompanhamento destes processos é inicialmente realizado a nível central competindo às secções de processo desenvolver as diligências necessárias a partir da fase de incumprimento. Constatou-se que um número considerável de acordos entra em incumprimento. No que respeita aos planos prestacionais celebrados fora do processo executivo, os mesmos destinam-se em especial a empresas em situação económica difícil em processos de recuperação ou em processos de insolvência. Estes acordos são autorizados pelo IGFSS. No entanto, a elaboração do plano e o seu acompanhamento é realizado pelos Serviços Centrais e pelos centros distritais do ISS, respetivamente. Um número considerável de acordos estava em situação de incumprimento sem que tenha sido desencadeado procedimento com vista à sua rescisão. Todavia, nalguns casos, regista-se a existência de insistências dos serviços junto do contribuinte no sentido de supressão das falhas (cfr. ponto 13.2.3.1.2).

Sobre este tema cumpre informar que o incumprimento é um "estado do acordo". O mesmo ocorre sobre determinadas regras como por exemplo o não pagamento de uma prestação, ou uma nova dívida de obrigação contributiva, entre outros.
Por decisão da área de negócio a rescisão e o encerramento de um acordo deverá ser realizado manualmente por um utilizador.

Ponto 32 (Página 94) Âmbito: SICC-SEF-SID-SIF

32.A conta de prestações sociais a repor apresenta um desvio nas demonstrações financeiras relativamente ao existente no sistema auxiliar de contas correntes dos beneficiários de cerca de € 101,9 M, facto que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras relativamente a esta dívida. Continuam a não ser instaurados processos de execução fiscal para efeitos de cobrança coerciva dos valores pagos indevidamente a beneficiários e não recuperados em sede administrativa. Sobre esta matéria o Tribunal já se pronunciou em sede de Parecer sobre a CGE de 2011, formulando uma recomendação (Recomendação 70-PCGE/2011) (cfr. ponto 13.2.3.1.2).

Em 2013 foi desenvolvido no Sistema Integrado de Dívida (SID) a funcionalidade para participação manual de dívidas, com comunicação automática ao Sistema de Execuções Fiscais (SEF).
Esta funcionalidade já foi avaliada pelo ISS e IGFSS que solicitaram algumas alterações.
Ao momento o II está a analisar as alterações, com vista à sua adequada implementação, garantindo que a mesma seja aprovada e disponibilizada em Produção.

Em termos de sistema, informamos que a funcionalidade de participação de SICC a SEF encontra-se implementada necessitando de alguma revisão. A entrada em produção desta funcionalidade está dependente da entrada em produção da interface SEF – SIF âmbito prestações. Em 2013 pretendíamos avançar com essa interface, no entanto, a aprovação pelo cliente ISS acabou por não se concretizar.

Ponto 37 (Página 95) Âmbito: SID

37.À semelhança dos anos anteriores continuam a existir movimentos por reconciliar há mais de dois anos, não obstante os esforços desenvolvidos pelos serviços envolvidos (IGFSS e II), cuja está tarefa de regularização está longe de ser concluída. As causas com origem em anos anteriores devem-se a uma deficiência de *sofware* que permitiu a extrações de movimentos em duplicado (situação grave pois regista receita sem que tenha ocorrido o correspondente fluxo financeiro), a falta de extrações e erros nos totais agregados, factos que têm impactos nas demonstrações financeiras patrimoniais e orçamentais prejudicando a sua fiabilidade (cfr. ponto 13.2.3.1.3).

No contexto da Recomendação 73 – PCGE/2011, o II tinha planeado finalizar este trabalho com a reconciliação das contas de Multibanco Especial e CTT. Tal não foi ainda possível, os trabalhos têm decorrido com menor cadência do que o expectável, em resultado de outras prioridades que se foram sobrepondo.

O II tem vindo a realizar um esforço para que todos os novos interfaces não venham a ter este "comportamento" resolvendo, quando possível, no imediato as novas situações que ocorrem.

Ponto 40 (Página 96) Âmbito: SICC

40.A segurança social vinha prescrevendo indevidamente valores a pagar a beneficiários inferiores a € 5,0, por questões de custos administrativos. Em 2012, relevou os valores prescritos em anos anteriores e relevou essa importância em prestações sociais a pagar, prevendo restituir os valores em 2013 (cfr. ponto 13.2.3.2.2).

A equipa técnica do subsistema SICC recebeu o pedido do ISS para anular as prescrições dos valores a pagar no dia 18.11.2013, prevemos concluir esta tarefa ainda em 2013.

Ponto 41 (Página 96) Âmbito: GC

41.Em 2012 foram registados progressos no registo dos acordos prestacionais. Todavia, os trabalhos necessários à correta contabilização ainda não estão concluídos prevendo-se que a sua solução só venha a verificar-se em 2013, facto que constitui uma reserva aos valores contabilísticos relevados nas contas que refletem as operações decorrentes destes acordos (cfr. ponto 13.2.3.2.2).

No início de 2013 foram realizadas reuniões de levantamento de requisitos para identificação dos fluxos em falta. No decorrer dessa análise verificou-se que estas ações teriam que ser implementadas no âmbito do novo módulo de Acordos e Planos Prestacionais (APP).

De acordo com o plano de execução do novo projeto APP, a referida implementação ocorrerá durante o primeiro semestre de 2014.

Ponto 47 (página 97) Âmbito: Pensões

47.Foi detetada uma situação em que, tendo a beneficiária recebido um valor de complemento social que superveniente se verificou ser indevido, não foi apurado o valor em dívida por esta à segurança social. Acresce que, no mesmo caso, se manteve o pagamento de complemento social referente aos 13.º e 14.º mês, uma vez que a pensão do estrangeiro recebida pela beneficiária apenas comporta 12 mensalidades, sem qualquer base legal para o efeito. Não foi igualmente apurado pelos serviços o valor desta dívida da beneficiária à segurança social (cfr. ponto 14.1.5).

Confirma-se o indicado, mas o valor que está a ser pago a título de 13.º e 14.º meses está de acordo com orientações da Direção do CNP sobre a aplicação das normas do DL 187/2007 (e diplomas anteriores) relativamente a estes montantes adicionais nas situações em que a pensão do CNP acumula com uma pensão de convenção internacional.

De acordo com essas orientações, quando o país da convenção não paga 13.º e/ou 14.º mês, a prestação correspondente é assegurada pelo valor mínimo garantido.

Ponto 51 (Página 97/98) Âmbito: DES

51.No âmbito da análise efetuada a uma amostra de processos verificou-se que, em muitos casos, é aos técnicos que tramitam os respetivos procedimentos que está cometido o deferimento das prestações de desemprego, não havendo nem reverificação nem despacho de deferimento anterior de quem detém a competência, delegada ou subdelegada, para o efeito (cfr. ponto 14.2.2.4).

O deferimento das prestações de Desemprego (DES) é feito com base em condições de atribuição, na sua maioria, validadas automaticamente pelo subsistema de Desemprego.

Nestas situações o processo de atribuição de uma prestação de desemprego é totalmente desmaterializado – o requerimento chega eletronicamente vindo do IEFP, a análise das condições de atribuição são automáticas e, estando todas validadas, o requerimento é automaticamente deferido, numa percentagem superior a 90%.

Existem no entanto situações em que não é possível proceder à validação automática das condições, sendo solicitada a intervenção do utilizador.

A salientar que o acesso às operações de validação das condições é limitado aos utilizadores com perfil específico para o efeito.

Ponto 52 (Página 98) Âmbito: DES

52. No que se refere à competência para o deferimento do subsídio de desemprego, há que distinguir dois períodos temporais: até 8.05.2012 e após tal data, em consequência da publicação de novo diploma orgânico e de novos estatutos do ISS que alteraram o titular da competência originária para o deferimento de prestações de desemprego, que deixou de ser o Diretor de cada Centro Distrital para passar a ser o Conselho Diretivo do ISS.

Verifica-se, em qualquer dos períodos, que os autores dos atos de deferimento de subsídio de desemprego analisados não detêm competência para o efeito (cfr. ponto 14.2.2.4).

Como referido no ponto anterior, o deferimento das prestações de Desemprego é feito automaticamente pelo subsistema de Desemprego, com base nas condições de atribuição previamente definidas e validadas.

Ponto 53 (Página 98) Âmbito: DES

53. Os chefes de equipa que deferem os processos de prestações de desemprego também fazem o encerramento da qualificação, sempre que esta condição seja impeditiva do deferimento do processo, verificando-se, assim, ausência de segregação de funções (cfr. ponto 14.2.2.4).

O acesso aos sistemas é feito com base em perfis de acesso a funcionalidades. Esses perfis são atribuídos aos utilizadores pelo próprio ISS.

Entende o II que não existe qualquer constrangimento aplicacional para a segregação de funções mencionada.

Ponto 54 (Página 98) Âmbito: DES

54. Identificaram-se erros materiais em cinco processos de prestações de desemprego, ao nível do registo manual do número de anos de carreira contributiva com relevo para o apuramento do número de anos para acréscimo, com consequência no apuramento de valores de prestações a pagar superiores àqueles que, em face da lei, seriam devidos aos beneficiários (cfr. ponto 14.2.2.4).

A funcionalidade de registo manual em questão, está disponível, para suprir a ausência de registo de remunerações para os períodos em causa, uma vez que não existe possibilidade de fazer essa aferição automaticamente.

Salienta-se que, sempre que possível, o sistema de informação apura o número de anos de carreira contributiva automaticamente.

Ponto 55 (Página 98) Âmbito: DES

55. Face a arredondamento(s) produzidos pela aplicação processadora, o montante mínimo mensal do subsídio de desemprego pago aos beneficiários (€ 419,10), é inferior ao valor do IAS, fixado atualmente em € 419,22, não se respeitando, desta forma, o n.º 1 do artigo 29º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março (cfr. ponto 14.2.2.4).

De acordo com o estabelecido na legislação em vigor, o subsídio de desemprego é calculado numa base diária, o que, no limite, assegura o pagamento mínimo de um dia de subsídio.
Sendo o IAS o limite mínimo mensal, tem de ser convertido num montante diário. Esta conversão é obtida pela divisão por 30 dias, e como se trata de um valor monetário em €, que só permite até duas casas decimais, coloca-se a questão dos arredondamentos.

Uma prestação de desemprego calculada com base no IAS tem o valor diário 13,97€ (Cálculo: 419,22€ ÷ 30 dias = 13,97€ com arredondamento à segunda cada decimal).
A título de exemplo, um beneficiário que tenha direito a um dia de subsídio com a prestação calculada com base no IAS receberá 13,97€ (Cálculo: 13,97 € × 1 dia = 13,97€) . Se esse mesmo beneficiário receber 30 dias de prestação nas mesmas condições, receberá 419,10 € (Cálculo: 13,97 € × 30 dias = 419,10€).

Alterar este funcionamento implicaria alterar a legislação em vigor no sentido de ser estabelecendo um limite mínimo diário ou em alternativa passando o pagamento do subsídio de desemprego a ter uma base mensal.

Ponto 56 (Página 98) Âmbito: DES

56. A utilização, em 2012, apenas da tabela de IRS correspondente aos funcionários públicos - independentemente de o beneficiário ter exercido funções para uma entidade privada ou para uma entidade pública - para apuramento da remuneração líquida mensal dos beneficiários, que serve de base ao cálculo do montante diário do subsídio de desemprego, teve como resultado a ocorrência de pagamentos superiores aos devidos para os beneficiários a que a referida tabela não era aplicável e sempre que o montante diário do subsídio de desemprego atribuído foi calculado em função da remuneração liquida mensal (cfr. ponto 14.2.2.4).

No SISS foi implementada a possibilidade de parametrização de uma tabela que permite diferenciar as taxas de retenção de IRS aplicáveis por região, ano, tipo de retenção, tipo de agregado, deficiência, número de dependentes e remuneração mensal.
A mesma teve por base as necessidades existentes à data de implementação dos primeiros subsistemas de prestações.
Só em 2012 é que, pela primeira vez, surge uma variável de diferenciação ao nível de características da relação de trabalho dependente entre o trabalhador e a sua Entidade Empregadora (trabalhadores dependentes abrangidos pela suspensão do subsídio de férias e de Natal prevista no artigo 21.º da lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro).
A implementação das alterações necessárias em consequência desta nova variável implicaria não só a alteração à tabela de parametrização em causa, mas também alterações em todos os subsistemas de prestações.
Acresce que, para que a parametrização desta nova variável tivesse o efeito pretendido, era imprescindível que existisse forma de distinguir a característica em causa relativamente a cada

trabalhador registado na SS. Dado que não existe essa informação residente no sistema, a implementação das referidas alterações não teria nenhum efeito prático.
Não existindo condições para aplicar esta diferenciação, foi tomada a opção pelo ISS de se aplicar a tabela mais favorável.

Ponto 57 (Página 98) Âmbito: DES

57. Um beneficiário de subsídio de desemprego tinha associados dois NISS, ambos ativos, o que, para além de ser um fator potenciador de atribuição de prestações indevidas, prejudicou, em concreto, o regime de acompanhamento do beneficiário pelo IEFP, em desrespeito pelo legalmente estabelecido no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 03/11, com a redação do Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18/07, e as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15/03 (cfr. ponto 14.2.2.4).

A informação de identificação existente na BD do SISS teve como origem um processo de migração dos dados das BD dos 18 Centros Distritais, das Regiões Autónomas e do CNP.
Nesse processo foram implementados os mecanismos possíveis, no sentido de garantir uma identificação única e unívoca. Após esta migração foram ainda efetuados vários processos de qualidade de dados, com o objetivo de depurar a informação existente e reduzir as ocorrências de duplicação de NISS.

No entanto, apesar da grande melhoria que já se conseguiu neste âmbito, face à qualidade dos dados existentes na origem e à falta de alguns dados que permitiriam garantir a unicidade de identificação, ainda existe a possibilidade de uma mesma pessoa ter mais do que um NISS ativo, mas tal apenas se consegue verificar casuisticamente.
Quando uma situação deste tipo é identificada, os serviços devem utilizar a funcionalidade disponível para a unificação dos 2 NISS em causa, ficando apenas a constar um dos NISS como válido.
NOTA: Como não existe no ponto indicado (14.2.2.4) nenhuma referência aos NISS em concreto não é possível verificar a situação referida e dar uma resposta mais direcionada.

Ponto 58 (Página 98) Âmbito: DES

58. Identificaram-se cinco beneficiários com mais de duas faltas injustificadas à obrigação de apresentação quinzenal, sem que tais incumprimentos se tenham traduzido na anulação da respetiva inscrição no centro de emprego e à correspondente cessação das prestações de desemprego pela segurança social, determinadas pelos artigos 49.º, n.º 1, alínea j), e 54.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 03/11, com as alterações do Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18/07, e do Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15/03 (cfr. ponto 14.2.2.4).

A informação de incumprimento quanto à obrigação de apresentação quinzenal é fornecida pelo IEFP ao subsistema de Desemprego que gera a respetiva cessação das prestações. O II não tem conhecimento de falhas nessa comunicação nem de qualquer constrangimento que impeça o tratamento da informação pelo sistema de Desemprego.

Ponto 59 (Página 98) Âmbito: DES

59. Os beneficiários de SSDS ficam sem o controlo do IEFP no período entre o fim do SD e a data do despacho de deferimento do SSDS, cuja duração é de dois a três meses, uma vez que este último subsídio é requerido na segurança social e a sua tramitação e comunicação ao IEFP não é imediata (cfr. ponto 14.2.2.4).

A necessidade de controlo dos beneficiários de SSDS no período referido, nunca chegou ao II nem por via do ISS nem do IEFP.

O II está disponível para estudar em conjunto com o ISS e o IEFP a melhor forma de minimizar ou mesmo eliminar a referida falta de controlo.

Ponto 61 (Página 99) Âmbito: FGS

61. Devido a constrangimentos da aplicação processadora do FGS existem processos tratados fora do sistema. Não foi ainda implementada na aplicação a funcionalidade que permitirá por em prática alargamento da base contributiva prevista no artigo 277.º do CRSPSS (cfr. ponto 14.2.2.4).

Este ponto pode ser analisado em duas partes:

1 - Processos manuais em FGS (Fundo de Garantia Salarial)

O tratamento de processos fora do sistema de FGS tem como origem a falta de interface entre os sistemas do FGS e DES, que permitiria a não existência de sobreposições entre as duas prestações, no caso dos despedimentos ilícitos.

A inexistência desta interface tem impedido os utilizadores do FGS de registar este tipo de processos na aplicação, porque as funcionalidades do FGS não permitem pagamento de créditos posteriores à data fim do contrato de trabalho. E se o FGS alterasse a data fim do contrato de trabalho o subsídio de desemprego seria indeferido, o que também não é o pretendido.

O pedido de alteração (PA) já foi levantado com esforço das equipas de FGS e DES, mas ficou suspenso por indicações do negócio de SICC, uma vez que o PA implica alterações nas compensações SICC de FGS com DES, o que por sua vez implica alterações na contabilização de SICC com SIF.

O II aguarda que o negócio de SICC dê o aval para as alterações necessárias, para avançar com o PA em FGS e DES.

2 - Alargamento da base contributiva

Esta componente está relacionada com os pedidos de alteração de retenção de IRS e TSU nas indemnizações por cessão de contrato de trabalho.

Estes dois pedidos de alteração já foram implementados encontrando-se atualmente na fase de testes. Prevê-se que entrem em exploração ainda em 2013.

Por último parece-nos importante salientar que, no ponto 14.2.2.1 (página 71) onde é disponibilizado um quadro com dados produzidos por nós, é referido em nota de rodapé:

[2] Apontam-se reservas quanto à fiabilidade dos dados utilizados uma vez que os totais de beneficiários não são coincidentes quando se altera o critério de distribuição (ex: por tipo de prestação – 683.837, por entidade processadora – 641.427 e por grupo etário e sexo – 638.317).

Trata-se de uma incorreta interpretação dos dados e não um problema de fiabilidade dos mesmos.

O quadro que é disponibilizado Nº de beneficiários com processamento de prestações de desemprego por tipo de subsídio, refere, em nota (explicita no documento) que caso um beneficiário transite de subsídio no ano, é contabilizado uma vez em cada subsídio. Esta nota é imediatamente

auto explicativa das diferenças que podem ser encontradas entre contagem de beneficiários no ano por prestação e qualquer outra contagem no ano.

O mesmo se aplica à diferença entre beneficiário no ano por CDSS e beneficiários por sexo e grupo etário, ou seja, se o beneficiário tiver processamento em mais de um distrito, conta uma vez em cada um deles.

Considera-se que os dados estão todos corretos, sugerindo-se que a observação seja retirada.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

Pedro Alexandre da Rosa Corte Real

Digitally signed by Pedro Alexandre da Rosa Corte Real
DN: c=PT, o=Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, ou=Instituto de Informática IP, cn=Pedro Alexandre da Rosa Corte Real
Date: 2013.11.29 18:47:09 Z

Pedro Corte Real

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 4/12/13

Maria Luisa Bispo

De: Sandra Teixeira <Sandra.C.Teixeira@seg-social.pt>
Enviado: terça-feira, 3 de Dezembro de 2013 13:00
Para: Maria Luisa Bispo
Cc: Helena Fernandes; Pedro Corte Real; Antonio Rapoula; João Mota Lopes; II-Direção-Secretariado
Assunto: RE: Parecer sobre a CSS de 2012 - Contraditório

Boa tarde Dr.ª Luísa,

Sobre a questão apresentada e analisando os 2 NISS em causa:

			NATURALIDADE			
NISS	NOME COMPLETO	DATA NASCIMENTO	PAIS NATURALIDADE	DISTRITO	CONCELHO	FREGUES
11928505286		29-12-1984	PAÍS DESCONHECIDO			
12011443340		29-12-1984	PORTUGAL	LISBOA	LISBOA	SÃO JORGE DE ARROIOS

Verifica-se que:
- O NISS 12011443340 foi registado manualmente no SISS em 2003 e, desde 2009, que tem Cartão do Cidadão associado;
- O NISS 11928505286 é proveniente de migração de dados de identificação do âmbito de Prestações Familiares (Titular de Abono de Família);
- Os dados de identificação dos 2 NISS, não cumprem os requisitos mínimos para poderem ser considerados como pertencentes à mesma pessoa;
- O NISS 11928505286 não tem nenhuma qualificação, tendo apenas associada a informação de PF correspondente à Prestação de Abono de Família de que foi titular;
- O NISS 12011443340 tem uma qualificação de TCO finalizada em 2009 e Subsídio de Desemprego com início em 01/2010.

Assim, e de acordo com o que foi referido na resposta dada anteriormente para este ponto, quando se deteta casuisticamente que 2 NISS pertencem a uma mesma pessoa, os serviços devem utilizar a funcionalidade disponível para a unificação desses NISS, ficando apenas a constar um dos NISS como válido.

Com os melhores cumprimentos,

Sandra Teixeira

Secretário
Conselho Diretivo
Sandra.C.Teixeira@seg-social.pt | (+351) 21 423 00 17
Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17 - Taguspark - 2740-120 Porto Salvo

INSTITUTO DE INFORMÁTICA
CONFIANÇA E INOVAÇÃO

EFQM

Se recebeu esta mensagem por engano, por favor avise o remetente e elimine-a de imediato.
Consulte aqui as limitações de acesso e utilização da informação incluída nesta mensagem.

De: Maria Luisa Bispo [mailto:MarialuisaBispo@tcontas.pt]
Enviada: segunda-feira, 2 de Dezembro de 2013 13:52 DGTC 4 12'13 22025

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 25/11/13

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL NOS AÇORES, IPRA

C/C: Instituto de Gestão Financeira
da Segurança Social, IP

Exmo/a Senhor/a
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência			Nossa referência		
N.º:	Data	Proc.	N.º:	Data	Proc.
			IGFSSA-Sai/2013/3461	26-11-2013	IGFSSA-18.3.2./2012/3

Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012

Vimos, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, apresentar as seguintes considerações ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012:

- **Contribuições em clarificação, aplicação de tabela de imputação – Ponto 6 das conclusões do anteprojeto**

  A tabela de imputação resulta da impossibilidade do interface de classificar os pagamentos quanto ao seu tributo, uma vez que são identificados apenas pelo NIF, mês/ano de referência e montante. A alteração de procedimentos não depende do IGFSSA,IPRA, no entanto, na sequência da monitorização das recomendações do Tribunal de Contas da conta 2011, efetuada pelo IGFSS, foi proposto por este Instituto " uma maior simplificação dos processos contabilísticos da receita, ao nível do detalhe das contas patrimoniais e orçamentais, seria o ponto de partida para a resolução do problema e aumento da fiabilidade"

- **Prestações Sociais a Repor**

  A divergência entre SIC_C e SIF, na ordem dos 2,1M€, foi ajustada manualmente, 2,7M€ na conta 592-resultados transitados; 0,2M€ na conta 79718 - prestações sociais e 0,8M€ na conta 69727-prestações sociais, refletindo-se nas demonstrações financeiras a dívida existente no sistema de gestão (SIC_C).

IGFSSA, IPRA
Contribuinte n.º :509 886 175
Telefone n.º : 295402290
Telefax n.º : 295214335
Email: acores-igfssa@seg-social.pt
Rua dos Italianos, 10
9700-099 Angra do Heroísmo
APARTADO: 338

- **Divida de contribuintes – Ponto 26 das conclusões do anteprojeto**

  Considerando as reservas já formuladas pelo tribunal de contas quanto à prescrição da divida, por via automática, foi realizada reunião com o II, IP a 15.11.201, sendo o ponto de situação no Instituto de Informática, IP, o seguinte:

  "A alteração designada na LGA como T2012_14 - Prescrição Automática - Alterações - encontra-se na fase de identificação de requisitos e cujos requisitos estão praticamente concluídos, tendo a última iteração ocorrida a 30-09-2013."

- **Proveitos diferidos-juros vincendos – Ponto 9 das conclusões do anteprojeto**

  O IGFSSA em colaboração com o IGFSS está a verificar a conformidade entre o GC e SIF dos casos da RAA, atendendo a uma maior facilidade de análise, face à sua dimensão no sistema.

- **Prestações sociais devolvidas à Segurança Social – ponto 9**

  Serão acatadas as orientações do IGFSS sobre a contabilização, sendo que, este assunto será assegurado no âmbito da parametrização do novo interface SIC_C – SIF, em desenvolvimento.

Com os melhores cumprimentos,

Patrícia Borges Soares

Presidente do Conselho Diretivo

SRAS
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais

SEGURANÇA SOCIAL

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
SECRETARIA REGIONAL DOS ASSUNTOS SOCIAIS
INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL DA MADEIRA, IP-RAM

ISSM, IP-RAM, S. 153558/1/2013 , 2013-11-26

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 28/11/13

Exmo. Senhor
Diretor – Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação de	Nossa Referência	Data:

Assunto: Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012

Em resposta ao vosso ofício n.º 17423, de 18/11/2013, informa-se que o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM, na presente data, nada tem a alegar relativamente ao vosso anteprojeto de parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012.

Com os melhores cumprimentos.

A Presidente do Conselho Diretivo

(Maria Bernardete Olival Pita Vieira)

DGTC 28 11'13 21633

Mod.4.v03

EPTA
Rua Elias Garcia, n.º 14 - 9054 - 503 Funchal ☎ 291 205 100 96 5959290 Linha Azul 808 200 021 Fax: 291 205 132
E-mail: ISSMadeira@seg-social.pt

IGMTSS - S - 931/2013 - 27-11-2013

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 27/11/13

INSPEÇÃO-GERAL
DO MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE, EMPREGO
E SEGURANÇA SOCIAL

Exmo. Senhor
Dr. José F.F. Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Na resposta indicar sempre a data, nº de ofício e nossa referência

Nossa referência	Sua referência	Sua comunicação de
E - 1878 de 22-11-2013 - Gab. IG	Proc. N.º 1 - PCGE/2013 DA VII Ofic. 17572	20.NOV.2013

ASSUNTO: **Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012**

Relativamente ao assunto acima referenciado, informa-se V. Exa. que a Inspeção-Geral cumpriu as orientações do Ministério das Finanças relativamente aos procedimentos de entrega do saldo de 2011 e respetivos registos contabilísticos, nomeadamente as instruções da Direção-Geral do Orçamento constantes da Circular n.º 1370, de 26 de março de 2012.

Com os melhores cumprimentos,

O Inspetor-Geral

Paulo Jorge Carvalho de Brito

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
27 NOV. 2013
RECEPÇÃO

DGTC 27 11'13 21574

Av.ª Elias Garcia, n.º 12 - **1049 - 042 LISBOA**
www.ig.msss.pt
21 798 00 00 21 798 00 62
E-mail: igmsess@seg-social.pt

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 28/11/13

ACT
AUTORIDADE PARA AS CONDIÇÕES DO TRABALHO

Gabinete da Direção | Avenida Casal Ribeiro n.º 18-A 1000-092 Lisboa Portugal | Tel: +351 213308800/801 Fax: +351 213308710 dir.mail@act.gov.pt www.act.gov.pt

Secretariado ACT

B13010299F 28-11-2013

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

ASSUNTO: Resposta ao parecer sobre a Conta da Segurança Social
V/ Ref.ª – Proc.n.º 1-PCGE/2013 DA VII

Acusando o vosso ofício supra referenciado vem a ACT pronunciar-se relativamente ao alegado incumprimento do prazo estabelecido no n.º 10.º do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 32/2013, de 13 de fevereiro, para a entrega dos saldos da Segurança Social.

Sobre esta matéria é entendimento da ACT, corroborado pela Direção-Geral do Orçamento, que as transferências de saldos para a Segurança Social são efetuadas nos termos do n.º 3 e 5 do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, e não nos termos do artigo 10.º do mesmo artigo, uma vez que se trata de saldos que transitam para o ano 2012.

Ainda que assim não fosse, a ACT nunca não conseguiria cumprir o prazo estabelecido no n.º 10 do mesmo artigo na medida em que está dependente do envio, por parte da DGO, dos apuramentos dos saldos com possibilidade de transição, o que normalmente ocorre durante o mês de maio de cada ano conforme documento que se anexa. A título meramente indicativo a integração de saldos de 2012, nos quais se inclui o da Segurança Social, foi aprovado no dia 20 de novembro de 2013 por despacho de SE o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

ACT
AUTORIDADE PARA AS CONDIÇÕES DO TRABALHO

Gabinete da Direção | Avenida Casal Ribeiro n.º 18-A
1000-092 Lisboa
Portugal

Tel: +351 213308800/801
Fax: +351 213308710
dir.mail@act.gov.pt
www.act.gov.pt

Quanto à utilização da conta de *D.04* esta resulta do mapa de resumo da alteração pretendida, validado pela DGO, ao qual à ACT está vinculado por despacho da tutela.

Com os melhores cumprimentos pessoais,

O Inspetor-Geral,

(P.N.Pimenta Braz)

DGOrçamento
Direção-Geral do Orçamento

Pedido de Transição de Saldos (NOVA)

PEDIDO DE TRANSIÇÃO DE SALDOS - DETALHE

IDENTIFICACÃO DO SERVIÇO

Ministério:	ECONOMIA E DO EMPREGO
Serviço/Organismo:	2965 - AUTORIDADE PARA AS CONDIÇOES DE TRABALHO

DADOS DO PEDIDO

Ano	2012
Orgânica	08.0.07.01.00 - AUTORIDADE PARA AS CONDIÇOES DE TRABALHO
Tipo de Pedido	Saldos de Anos Anteriores
Suporte legal para o Pedido	nº 3 e 5 do Dec-Lei nº 32/2012 de 13 de Fevereiro

DETALHE DO PEDIDO

Fonte Financiamento	Económica Receita (nível da rubrica)	Montante Ano n-1	Montante Anos Anteriores	TOTAL	Valor Confirmado Delegação	FF Aprovada
123 - RP DO ANO COM POSSIBILIDADE DE TRANSIÇAO	0401170108	30.134,30	0,00	30.134,30	30.134,30	121 - SALDOS DE RP TRANSITADOS (A)
123 - RP DO ANO COM POSSIBILIDADE DE TRANSIÇAO	0401999908	1.027.858,08	0,00	1.027.858,08	1.027.858,08	121 - SALDOS DE RP TRANSITADOS (A)
123 - RP DO ANO COM POSSIBILIDADE DE TRANSIÇAO	0402049908	224.287,27	0,00	224.287,27	224.287,27	121 - SALDOS DE RP TRANSITADOS (A)

Serviço/Organismo: **AUTORIDADE PARA AS CONDIÇOES DE**

Copyright 2012 DGO. Todos os direitos

O Inspetor-Geral
P. N. Pimenta Braz

Fonte Financiamento	Económica Receita (nível da rubrica)	Montante Ano n-1	Montante Anos Anteriores	TOTAL	Valor Confirmado Delegação	FF Aprovada
123 - RP DO ANO COM POSSIBILIDADE DE TRANSIÇAO	0701029908	12.235,06	0,00	12.235,06	12.235,06	121 - SALDOS DE RP TRANSITADOS (A)
123 - RP DO ANO COM POSSIBILIDADE DE TRANSIÇAO	0701999908	82,85	0,00	82,85	82,85	121 - SALDOS DE RP TRANSITADOS (A)
129 - TRANSFERENCIAS DE RP ENTRE ORGANISMOS	0606040108	3.104.381,80	0,00	3.104.381,80	3.104.381,80	121 - SALDOS DE RP TRANSITADOS (A)
	TOTAIS	**4.398.979,36**	**0,00**	**4.398.979,36**	**4.398.979,36**	

FICHEIROS EM ANEXO AO PEDIDO

O tamanho do ficheiro não pode ultrapassar o limite de 1.536 Kb

Ficheiro	Tamanho	Data de Submissão
0046_001.pdf	16 Kb	2012-05-18 00:00:00

DETALHE DO SGR

Os valores indicados na coluna *"Valor"* foram refletidos no SGR da DGO, balcão "7777", na data-valor e classificação económica abaixo indicadas, comunicados ao IGCP nesta data.

Data Valor	Figura Contabilistica	Class Economica de Receita	Tipo de Fundo	Valor
2012-06-06	Liquidação e cobrança	16.01.05.04.08	Comunitários	0,0
2012-06-06	Liquidação e cobrança	16.01.05.02.08	Não Comunitarios	4.398.979,3

Voltar

Copyright 2012 DGO. Todos os direitos

INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, I.P.

IGFSE/S/3972/2013 - 27-11-2013

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 3/12/13

Exma. Senhora
Auditora-Coordenadora do
Tribunal de Contas
Dra. Helena Cruz Fernandes

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V. Ref. Proc. n.º 1/2013-PCGE
Data
N. Ref.
Na sua resposta indique a N. Ref.

Assunto: Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012

Em resposta ao vosso ofício com a referência *Proc. n.º 1- PCGE /2013 DA VII*, sobre o assunto mencionado em epígrafe, e no que respeita ao ponto *17. Conclusões*, temos a informar que esta entidade não procedeu à devolução do saldo apurado no ano de 2011 ao Instituto Gestão Financeira Segurança Social, no prazo estabelecido para o efeito, ou seja 15 de março de 2012, conforme estabelecido nos n.º 5 e 10 do artigo 9.º do Decreto - Lei de Execução Orçamental para 2012, porque na data em apreço, ainda decorriam os procedimentos inerentes ao encerramento da conta de gerência, deste Instituto.

No que respeita ao registo contabilístico, este Instituto procedeu à referida contabilização em conformidade com o número 72 da Circular Série A nº 1370, "*considera-se autorizada a abertura de crédito especial correspondente à aplicação em despesa daqueles saldos na rubrica 04.06.00 – Transferências Correntes – Segurança Social* (...)"

Encontramos ao dispor para qualquer esclarecimento adicional que seja necessário.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo,

Rosa Maria Simões da Silva
Presidente

Presidência do Conselho de Ministros
Instituto de Gestão
do Fundo Social Europeu, I.P.
Rua Castilho, n. 5, Pisos 8/9/10
1250-066 LISBOA
tel. +351 213 591 600
fax +351 213 591 603
email geral@igfse.pt
website www.igfse.pt
Facebook.com/IGFSE

DGTC 2 12°13 21903

INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP

CONSELHO DIRETIVO

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 3/12/13

Ao

TRIBUNAL DE CONTAS

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Of. 17571/2013 Proc. 1-PCGE/2013 DA VII	2013.11.20	N.º 692/CD-IEFP/2013	2013.11.26 Nº Pág: 4

ASSUNTO: **PARECER SOBRE A CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL DE 2012 - ANTEPROJETO**

Em conformidade com o solicitado no V/ofício 17571/13, de 20 de novembro, com a referência - Proc. Nº 1-PCGE/2013 DA VII, somos a exercer o direito ao princípio do contraditório, consagrado no artigo 13º da Lei 98/97, de 26 de agosto, pelo que se produzem as alegações abaixo elencadas.

Ponto 13.2.2.2 Receita

Integração do saldo de gerência e Abertura de Crédito Especial

Ao abrigo do estipulado no n.ºs 3 e 9 do Decreto-Lei nº 32/0012, de 13 de fevereiro, o IEFP, IP até 30 de maio do ano seguinte solicita, via on-line, a transição dos Saldos de Gerência apurados no exercício anterior, uma vez que os saldos só podem ser incorporados como receita, após autorização por parte da DGO. A devolução do Saldo ao IGFSS só é consumada posteriormente à integração em receita e após aplicação em despesa, a qual necessita de um pedido de crédito especial carecendo de autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, conforme preconizado no nº 8 do artigo 9.º do DLEO". Desta forma, só em julho de 2012 se encontravam reunidas as condições para o efeito.

Devolução do saldo de gerência

Nos termos do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2012, nomeadamente o nº 5 do artigo 9º, o IEFP,IP procedeu, em 31 de julho de 2012, à devolução do saldo de gerência, no valor de 50.937.032,67€, o qual foi objeto de registo orçamental na rubrica 040600 – Transferências Correntes – Segurança Social.

Rua de Xabregas, n.º 52, 1949-003 LISBOA
Tel: 218 614 100 – Fax: 218 614 602 - e-mail: iefp.info@iefp.pt - NPC 501 442 600

INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP

A presente prática acolhe as Instruções Complementares ao Decreto-lei de Execução Orçamental, emanadas pela Direção Geral do Orçamento, reiteradas pela Circular Série A nº 1370/DGO, como se afere pela leitura do ponto 72.

Face à recomendação nº 64/PCGE/2011, na qual se sugere o tratamento da devolução do saldo de gerência como operação extra orçamental, e perante orientações que implicam procedimentos contraditórios, o IEFP, IP procurará, junto da Direção Geral do Orçamento, obter os esclarecimentos necessários ao correto registo da devolução do saldo de gerência.

Ponto 14.2. O Desemprego

Ponto 14.2.2.4. Análise Processual

Relativamente aos casos elencados importa esclarecer.

Situação 1

O utente LUÍS JORGE MOREIRA ALMADA MONTEIRO inscreveu-se como desempregado no Serviço de Emprego de Moscavide, em 2010.01.07, tendo, na mesma data, requerido prestações de desemprego.

Em sede de inscrição, foram registados, no IEFP, IP, os seguintes números de identificação:

- ✓ Identificação Civil – Bilhete de Identidade n.º 11716273;
- ✓ Identificação Fiscal – Cartão de Contribuinte n.º 243282222;
- ✓ Identificação Segurança Social – Beneficiário n.º 11928505286.

Ainda em sede de inscrição, foi registada e remetida à Segurança Social os seguintes dados de morada:

- ✓ Rua José Manuel Cerqueira Afonso Santos, 9 – Lote 3 – 2º Esq. – 2685-344 Prior Velho.

Quer os dados constantes do requerimento de prestações de desemprego, quer os elementos de identificação, foram, na mesma data, remetidos à Segurança Social, através de webservice existente para o efeito.

Desde essa data, e em termos dos registos existentes no IEFP, IP, o processo deste beneficiário encontra-se pendente, ou seja, não existe qualquer referência a decisão tomada pela Segurança Social, relativamente ao requerimento apresentado.

Desde a data de apresentação do requerimento (2010.01.22), o beneficiário cumpriu com o dever de Apresentação Quinzenal na Junta de Freguesia do Prior Velho.

No âmbito da Segurança Social, existem dois registos para este beneficiário, tal como referido anteriormente, em que um possui todos os dados existentes no IEFP, IP, com exceção do NISS, que se encontra como 12011443340 e um outro (11928505286, que é o que consta no IEFP, IP), no qual não existe qualquer referência aos números de identificação civil e fiscal, em que a morada não corresponde e em que a identificação é unicamente LUIS JORGE.

Face ao apresentado, e uma vez que estamos a analisar o anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012, constata-se que, ao nível do IEFP, IP, este beneficiário não possui qualquer registo de prestações de desemprego durante o ano de 2012, sendo que, em caso de inícios ou reinícios de prestações de Subsídio de Desemprego ou de Subsídio Social de Desemprego, as mesmas, obrigatoriamente, deveriam entrar nestes serviços.

Mais, desde 2011.03.29 que a candidatura a emprego deste beneficiário se encontra anulada, em virtude da sua entrada em ação de formação profissional no Centro de Formação Profissional para a Industria de Construção Civil e Obras Públicas do Sul (CENFIC).

Situação 2

Como ponto prévio importa esclarecer que, apesar de no documento remetido pelo Tribunal de Contas constar como sendo cinco as situações de candidatos com mais de dois incumprimentos ao dever de apresentação quinzenal, sem que, daí tenha advindo qualquer tipo de consequência, em termos de identificação só constam quatro NISS distintos (o NISS 12017089568 encontra-se repetido), pelo que não é possível analisar as cinco situações referidas.

Em termos de análise global, de facto e de acordo com os registos existentes no IEFP, IP, aos beneficiários identificados não foi aplicada nenhuma das sanções previstas por incumprimento do dever de Apresentação Quinzenal, o que pressuporá atuação errada por parte destes serviços.

Sem se querer, de todo, alijar as responsabilidades deste serviço na atuação com estes beneficiários, parece-nos, no entanto, que as mesmas não apresentam a relevância que aqui se quer dar, pois vejamos:

- ✓ Durante o ano de 2012, encontraram-se registados, no IEFP, IP, como beneficiários de prestações de desemprego, 698.904 candidatos;
- ✓ Durante o ano de 2012, foram efetuadas, nos serviços do IEFP, IP, da Segurança Social ou de outras entidades protocoladas, 7.083.486 Apresentações Quinzenais;
- ✓ Em cumprimento do que se encontra definido na alínea c), do n.º 1, do Artigo 48º, foram, durante o ano de 2012, efetuadas 44.839 advertências escritas;

INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP

- ✓ Durante o ano de 2012, no âmbito dos incumprimentos de Apresentação Quinzenal, foram efetuadas 4.724 notificações de pretensão de anulação da candidatura a emprego, das quais, 1.833 resultaram, efetivamente, em anulações e, consequentemente, na cessação das prestações de desemprego.

Não obstante a diminuta expressão que estas situações representam no universo de atuações do IEFP, IP, este Instituto encontra-se a preparar alterações nos seus procedimentos internos, relativos aos incumprimentos, notificações e sanções a aplicar, as quais virão a permitir o aumento da eficácia da sua atuação nesta matéria.

Situação 3

Conforme definido no n.º 1 do Artigo 78º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 03 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de Junho e pelo Decreto-lei n.º 64/2012, de 15 de Março, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e Decreto-lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, a atribuição do subsídio social de desemprego subsequente não depende de requerimento, mas sim da apresentação de meios de prova que permitam o reconhecimento de que se encontra preenchida a condição de recursos, apresentação essa que deverá ocorrer junto dos serviços de segurança social.

O conhecimento, por parte do IEFP, IP, dos beneficiários a quem a Segurança Social deferiu a atribuição de prestações de subsídio social de desemprego subsequente acontece com efeitos retroativos à data em que cessou a atribuição do subsídio de desemprego, o que, em muitas situações, leva a que, durante um conjunto alargado de meses, estes beneficiários não sejam objeto de ações de controlo por parte do IEFP, IP, uma vez que este Instituto não tem conhecimento de que a determinado beneficiário foi deferida a prestação de subsídio social de desemprego subsequente.

Esta situação só pode ser obviada se, da parte dos serviços de segurança social, existir, de facto, uma maior celeridade no tratamento destes processos e, consequentemente, na comunicação ao IEFP, IP.

Ao V/ dispor para os esclarecimentos que entendam necessários, apresento os meus cumprimentos,

Francisco d'Aguiar

Vogal do Conselho Diretivo

DGTC 2 12°13 21837

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 27/11/13

À
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Avª. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/referência	S/comunicação	Referência
		UPCGAF- 6247

Assunto: **Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012**

Nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, vem o Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P., pronunciar-se sobre o excerto do anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012.

O INR, I.P. cumpriu o disposto na Circular Serie A, n.º 1370 da Direção-Geral do Orçamento (instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2012), nomeadamente:

a) Remeteu à DGO, via serviços online, os montantes apurados para efeitos de restituição/confirmação em 18 de abril de 2012, em conformidade com o n.º 9 do artigo n.º 9 do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro (n.º 66 da Circular n.º 1370);
b) Registou a transição de saldos na Receita no sistema local (GERFIP) após recebida a confirmação dos mesmos saldos por parte da DGO (n.º 66 da Circular n.º 1370);
c) Registou uma abertura de crédito especial correspondente à aplicação em despesa do saldo a devolver ao IGFSS na rubrica 04.06.00 – transferências correntes – Segurança Social (n.º 72 da Circular n.º 1370).

Estes têm sido os procedimentos seguidos em anos anteriores e, já em 2013, relativamente ao saldo de 2012. Não obstante, e após lida a recomendação n.º 64 – PCGE/2011 a que V. Exas. fazem referência, solicitaremos à DGO um esclarecimento

Av. Conde de Valbom, 63
1069-178 LISBOA
Tel.: 217 929 500 Fax 217 929 596
e-mail: inr@inr.msess.pt
www.inr.pt

Instituto nacional para a reabilitação
Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social
Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P.

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
26 NOV. 2013
16:55
RECEPÇÃO

formal sobre este assunto, já que as instruções emanadas por aquela entidade, não nos parecem estar alinhadas com esta recomendação.

Estamos ao dispor para qualquer esclarecimento que V. Exas. considerem convenientes e desde já manifestamos a nossa intenção de procedermos em conformidade com as recomendações emanadas por esse Tribunal.

Com os melhores cumprimentos.

O Conselho Diretivo

Deolinda Maria Picado
Vice-Presidente

Av. Conde de Valbom, 63
1069-178 LISBOA
Tel. 217 929 500 Fax 217 929 596
e-mail: inr@inr.msess.pt
www.inr.pt

Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social
Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P.

DGTC 26 11'13 21487

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

DGES Direção-Geral do Ensino Superior

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 27/11/13

Exmo. Senhor
Diretor-Geral
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

VOSSA REFERÊNCIA	VOSSA DATA	NOSSO PROCESSO	UNIDADE ORGÂNICA	NOSSA REFERÊNCIA
Proc. Nº1/PCGE/2013 DA VII	*20-11-2013*	*GO.2.1*	*DSAE*	01497 26.NOV 13

ASSUNTO: **Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012**

Na sequência do ofício remetido por V. Exa. referente ao assunto mencionado em epígrafe, cumpre, nos termos do art. 13º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto com a redação introduzida pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, aduzir o seguinte:

1. A Direção-Geral do Ensino Superior procedeu ao registo e classificação da receita de acordo com as instruções recebidas da Direção-Geral do Orçamento, nomeadamente as apresentadas na alínea c) do nº 48 da circular série A nº 1367. Nessa sequência, registou a receita na classificação económica 06.06.03 - Transferências correntes da Segurança Social – Financiamento Comunitário de projetos co-financiados.
2. A Direção-Geral do Ensino Superior para o ano de 2014 procederá de acordo com as conclusões apresentadas no anteprojeto de parecer sobre a conta da segurança social. Estas foram inclusive, as instruções recebidas da Direção-Geral do Orçamento, através do disposto na alínea c) do nº 56 da circular série A nº 1374.

Com os melhores cumprimentos,

O diretor-geral do Ensino Superior

(Vítor Magriço)

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
15/15
26 NOV. 2013
RECEPÇÃO

DSAE Direção de Serviços de Apoio ao Estudante
IMP.003.08
Av. Duque D' Ávila, 137 1069-016 LISBOA PORTUGAL
Tel. 213 565 400 Fax: 213 565 498 www.dges.mctes.pt

DGTC 26 11 13 21500

Presidência do Conselho de Ministros
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

Ex.mo(a) Senhor(a)
Tribunal de Contas
Av Barbosa Du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		DSCGAF 324/13 Proc: DGFP - Secretaria Virtual	28/11/2013

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta da Segurança Social 2012 - Processo nº 1 PCGE/2013 DA VII

Em resposta ao vosso ofício nº 17584 relativo ao processo nº1-PCGE/2013 DA VII de 20 de Novembro de 2013, somos a informar o seguinte:

1. Em 16-08-2013, e em resposta ao vosso ofício nº 12074, enviou a CCDRC para esses serviços informação sobre as verbas recebidas da Segurança Social enquanto beneficiária de um projeto submetido ao POPH. As verbas recebidas e porque as ações de formação não eram realizadas pela entidade pública, foram registadas na rubrica 06.09.01. Pensamos assim, e salvo melhor opinião, ter cumprido o estabelecido no CERDP e na alteração do art.º. 80º do Decreto-Lei nº 29-A/2011, de 01 de março.
2. Fomos posteriormente contactados por esse tribunal porque existia uma diferença entre o declarado e o registo nas contas da Segurança Social. Esse diferencial era devido a verbas do QCA III, FSE e OSS relativas a 2012 e que esta entidade recebeu apenas transferir para promotores no âmbito de estágios profissionais, criação de emprego e ações de formação. Foram esses valores enviados para o Tribunal de Contas por mensagem de correio eletrónico em 30 de setembro de 2013.
3. As verbas referidas em 2 e porque a CCDRC não é beneficiária das mesmas são registadas em operações de tesouraria no nosso sistema contabilístico interno.

Com os melhores cumprimentos

O Vice-Presidente

(Dr. Luis Filipe Rui Oliveira Caetano)

José Alberto Fernandes
Vice-Presidente
Despacho N.º 19864/13
(Ausências e Impedimentos)

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VI
Em 29/11/13

Exma. Senhora:
Dr.ª Helena Cruz Fernandes – Auditora-Coordenadora
Tribunal de Contas – Direção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/Refª.	N/Refª.	Data
	302/013	26/11/2013

Assunto: ***Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012***

Exma. Senhora:

Em face do ofício por vós endereçado, no qual remeteram o excerto do anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2012, cumpre-nos, desde já, manifestar o orgulho com que constatamos que o Projeto "Uma Via para o Desenvolvimento Sustentado", coordenado pela Santa Casa da Misericórdia de Arganil, integrou o conjunto de seis entidades selecionadas para constituírem a vossa amostra.

Dando cumprimento ao disposto nos termos do artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dirigimo-nos muito respeitosamente a V. Exa. reiterando a afirmação emitida pelo ISS,IP. na qual enunciam que as **verbas atribuídas não se destinaram a atividades de formação profissional.**

No caso concreto do CLDS de Arganil, e conforme o exposto no ofício anteriormente endereçado, o eixo Emprego, Formação e Qualificação é concretizado mediante a Ação "Núcleo de Apoio à Empregabilidade e Empreendedorismo MAIS: Mediação, Acompanhamento e Integração Social", tida como uma **estrutura de apoio direcionada para o desenvolvimento de processos de acompanhamento e encaminhamento destinados à população em situação de vulnerabilidade profissional/laboral.** Os beneficiários com carência em termos de formação profissional são **encaminhados para estruturas legalmente certificadas** nesta matéria, **sendo que os custos imputados a esta ação se reportam, na sua generalidade, aos recursos humanos afetos ao acompanhamento e encaminhamento dos beneficiários.**

Agradecendo, antecipadamente, a atenção que o assunto possa merecer, apresentamos os nossos cumprimentos.

O Provedor,
(Prof. José Dias Coimbra)

DGTC 28 11'13 21673

Rua Comendador Cruz Pereira – 3300-034 Arganil Telef.:235200490 Fax:235200499 E-mail: geral@scmarganil.pt

e) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 1312 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

f) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º P 12443/2013 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

207487499

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Despacho (extrato) n.º 850/2014

Por despacho do juiz-secretário do Conselho Superior da Magistratura, de 6 de janeiro de 2014, foi o secretário de justiça Luís Manuel Correia Seco nomeado em comissão de serviço para exercer funções de secretário de inspeção judicial, com efeitos a 14 de janeiro de 2014.

6 de janeiro de 2014. — O Juiz-Secretário, *Joel Timóteo Ramos Pereira*.

207522124

PARTE E

UNIVERSIDADE ABERTA

Despacho (extrato) n.º 851/2014

Por meu despacho de 18 de novembro de 2013, tendo a Mestre Sara Cristina Soares Pífano, requerido provas de obtenção do grau de Doutor, no ramo de Gestão, Especialidade em Informação, nos termos do artigo 12.º do Regulamento de Doutoramento da Universidade Aberta, de 15 de fevereiro de 1994, conjugado com o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 216/92, de 13 de outubro, nomeio os seguintes elementos para fazerem parte do júri:

Presidente: Doutor Mário Carlos Fernandes Avelar, Professor Catedrático da Universidade Aberta, por delegação de competências;

Vogais:

Doutor António Maria Palma dos Reis, Professor Catedrático do Departamento de Gestão do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade de Lisboa;

Doutor Pedro Teixeira Isaías, Professor Associado da Universidade Aberta (orientador);

Doutora Maria do Rosário Matos Bernardo, Professora Auxiliar da Universidade Aberta;

Doutor Ivo Alexandre Rodrigues Dias de Sousa, Professor Auxiliar da Universidade Aberta;

Doutor Bráulio Alexandre Barreira Alturas, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências e Tecnologias da Informação do ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa.

25 de novembro de 2013. — O Reitor da Universidade Aberta, *Paulo Maria Bastos da Silva Dias*.

207524199

UNIVERSIDADE DO ALGARVE

Contrato (extrato) n.º 20/2014

Por despacho do Reitor da Universidade do Algarve de 17 de junho de 2013 foi autorizado o contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo com o Doutor Aires Erich Moreira de Noronha Vaz, na categoria de professor auxiliar convidado, em regime de tempo parcial a 10 %, para a Faculdade de Economia da Universidade do Algarve, no período de 2 de maio de 2013 a 1 de maio de 2014, auferindo o vencimento correspondente ao escalão 1, índice 195 da tabela remuneratória dos docentes do ensino superior universitário.

11 de novembro de 2013. — A Diretora dos Serviços de Recursos Humanos, *Sílvia Cabrita*.

207524977

Contrato (extrato) n.º 21/2014

Por despacho do Reitor da Universidade do Algarve de 9 de dezembro de 2013, no âmbito do Programa Investigador FCT, foi autorizado o contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo com o Doutor Telmo Jorge Ramos Pereira, como investigador auxiliar convidado, em regime de dedicação exclusiva, para o Núcleo de Arqueologia e Paleoecologia (NAP) da Universidade do Algarve, no período de 2 de janeiro de 2014 a 1 de janeiro de 2017, auferindo o vencimento correspondente ao escalão 1, índice 195 da tabela remuneratória aplicável ao pessoal da carreira de investigação.

7 de janeiro de 2014. — A Diretora dos Serviços de Recursos Humanos, *Sílvia Cabrita*.

207525454

Despacho (extrato) n.º 852/2014

Por despacho de 26 de novembro de 2013 do Reitor da Universidade do Algarve, foi autorizado o contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, em período experimental de 5 anos, com o Doutor Luís Pedro Vieira Ribeiro, como Professor Adjunto, em regime de dedicação exclusiva, da área disciplinar de Radiologia, do mapa de pessoal docente do ensino superior politécnico da Universidade do Algarve, com efeitos a partir de 2 de dezembro de 2013, auferindo a remuneração ilíquida correspondente ao escalão 1, índice 185, da tabela remuneratória aplicável aos docentes do ensino superior politécnico, considerando-se cessada a situação anterior.

17 de dezembro de 2013. — A Diretora de Serviços de Recursos Humanos, *Sílvia Cabrita*.

207525162

Despacho (extrato) n.º 853/2014

Por despacho do Reitor da Universidade do Algarve de 3 de dezembro de 2013, foi autorizada a renovação da comissão de serviço da licenciada Maria Isabel Correia Borges Pereira Simões, técnica superior do mapa de pessoal não docente da Universidade do Algarve, para o exercício do cargo de Chefe de Divisão de Formação Inicial dos Serviços Académicos, pelo período de três anos, com início em 1 de março de 2014.

8 de janeiro de 2014. — A Diretora de Serviços de Recursos Humanos, *Sílvia Cabrita*.

207525592

Despacho (extrato) n.º 854/2014

Por despacho do Reitor da Universidade do Algarve de 3 de dezembro de 2013, foi autorizada a renovação da comissão de serviço da mestre