



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relatório final

Conta Geral do Estado 2011

Autor: Deputado João
Galamba



Índice

PARTE I – CONSIDERANDOS	3
1.1. Introdução	3
1.2. Enquadramento macroeconómico em 2011	8
1.3. As previsões macroeconómicas para 2011 - do orçamento inicial ao valor efetivo ...	14
1.4. Políticas Económicas que influenciaram a execução orçamental em 2011	16
1.5. Conta das Administrações Públicas (ótica da contabilidade nacional)	18
1.6. Conta Consolidada das Administrações Públicas (ótica da contabilidade pública)	24
1.7. Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social	25
1.7.1. Subsetor Estado	28
1.7.2. Serviços e Fundos Autónomos	45
1.8. Investimento (PIDDAC)	47
1.9. Orçamento e Conta da Segurança Social	50
1.10. Dívida Pública	60
1.11. Fluxos Financeiros com a União Europeia	66
1.12. Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial ..	71
1.13. Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais	73
1.14. Condicionantes Estruturais das Finanças Públicas	76
PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR	81
PARTE III – CONCLUSÕES	81
PARTE IV - PARECER	83



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE I – CONSIDERANDOS

1.1. Introdução

A Conta Geral do Estado de 2011 (CGE2011), está organizada em conformidade com a Lei nº 91/2001, de 20 de agosto (LEO – Lei de Enquadramento Orçamental), que estabelece no seu artigo 1º, entre outras, as regras relativas à organização, elaboração, apresentação, discussão e votação das contas do Estado, incluindo a da segurança social.

Os artigos 73º e seguintes da referida Lei regulam, entre outros aspetos, o conteúdo, o prazo para apresentação e a forma de publicação da Conta Geral do Estado. A CGE2011 deu entrada na Assembleia da República em 2 de julho de 2012 (primeiro dia útil após a data limite estatuída por lei), em conformidade com o estabelecido no nº 1 do artigo 73º desse diploma.

Nos termos do disposto na alínea d), do artigo 162º da Constituição da República Portuguesa, compete à Assembleia da República, no exercício de funções de fiscalização, tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar com o parecer do Tribunal de Contas. Também de acordo com a alínea a) do nº 1 do artigo 214º da Constituição, compete ao Tribunal de Contas dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social.

O Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE2011 foi enviado à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), para que esta se pronunciasse sobre matérias da sua competência em conformidade como artigo 107º da Constituição e da alínea c) do nº 2 do artigo 206º do Regimento da Assembleia da República.

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública procedeu à audição do Tribunal de Contas no dia 16 de janeiro de 2013. Nesta audição intervieram o senhor Conselheiro Presidente, Guilherme d'Oliveira Martins, e, os Juizes Conselheiros Relatores José Luís Pinto Almeida, José de Castro de Mira Mendes, António Manuel Fonseca da Silva e António Augusto dos Santos Carvalho.

Na referida audição o senhor Conselheiro Presidente salientou os seguintes aspetos:

1) Âmbito do Parecer

O Parecer incide sobre a atividade financeira do Estado, incluindo a Segurança social (no que respeita aos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, da dívida pública e do património) e na sustentabilidade das finanças públicas nacionais.

2) Elaboração do parecer

O parecer envolve quatro Conselheiros relatores, sendo um deles o coordenador. Implica um trabalho permanente de acompanhamento da atividade financeira do Estado por parte



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

do Tribunal. Beneficia dos resultados de auditorias e de outras ações de controlo das diferentes áreas de responsabilidade do Tribunal. É aprovado pelo Plenário Geral.

3) Acesso à informação

O acompanhamento da atividade financeira do Estado exige uma adequada disponibilização da informação residente nos sistemas informáticos específicos da Administração pública, nomeadamente os relativos a: i) Receitas; ii) Despesas; iii) PIDDAC; iv) Fundos comunitários; v) Segurança Social.

4) Aprovação

O parecer foi aprovado pelo Plenário Geral em 12 de dezembro de 2012, composto pelo conselheiro Presidente e 18 Juizes Concelheiros. O Tribunal de Contas reitera a disponibilidade para antecipar a data de emissão do seu parecer na mesma medida em que for antecipada a data de apresentação da Conta pelo Governo.

5) Parecer sobre a CGE de 2011

i) O parecer sobre a CGE incide sobre as contas da Administração Central, na ótica da contabilidade pública, e da Segurança Social, na ótica da contabilidade pública e da contabilidade patrimonial.

ii) Foram realizadas 3 auditorias pelo TC diretamente relacionadas com o Orçamento do Estado para 2011: Alienação de imóveis do Estado a empresas públicas (RA nº 41/12); Programa Operacional Valorização do Território (RA nº 37/2012); 7º Programa Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (RA nº 39/2012).

iii) O parecer é composto por um volume repartido por 4 partes principais, a saber: Enquadramento macroeconómico, Conta Geral do Estado, Conta da Segurança Social e Conclusões, Recomendações e Juízo sobre a Conta.

6) Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública na Administração Central (exceto estabelecimentos de ensino não superior)

i) No final de 2011, registou-se uma melhoria na adoção do POCP ou plano sectorial (222 em 2010 para 258 em 2011).

ii) Num universo de 461 serviços da administração central, prevê-se que, em 2013, 459 disporão de contabilidade patrimonial.

7) Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal (PAEF)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O TC acompanha as medidas de consolidação orçamental e o seu impacto no PIB e o estado de implementação das principais medidas orçamentais estruturais previstas no PAEF para 2011. Neste sentido, o TC aprovou a realização de uma ação plurianual, que abrange o período de 2012-2014, sobre o acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal e o seu impacto nas contas da administração central e da segurança social, cujos resultados constarão de relatórios periódicos.

8) Banco Português de Negócios (BPN)

O TC continuou o acompanhamento que vem fazendo desde o PCGE/2008 das consequências orçamentais da intervenção do Estado no BPN.

9) Caixa Geral de aposentações (CGA)

O TC analisou em particular a situação financeira orçamental da CGA, considerando em especial:

- i) o universo de aposentados e subscritores da CGA;
- ii) as fontes de financiamento da CGA e sua evolução;
- iii) a aplicação de recursos e o grau de cobertura das despesas com pensões.

10) Grau de Acolhimento das Recomendações

57,1% Das recomendações formuladas no parecer sobre a CGE de 2009 foram acolhidas.

11) Conclusões e Recomendações

Com vista a melhorar a fiabilidade e o rigor da CGE, o TC formulou 82 recomendações, sendo 47 dirigidas à administração Central e 35 no âmbito da Segurança Social.

11) Juízo sobre a CGE de 2011

O TC 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 SS formula reservas pelo incumprimento de disposições legais no âmbito do processo de reconhecimento automático de prescrição de dívida de contribuintes e pela ausência de instauração de processos executivos de valores indevidamente pagos a beneficiários. O TC formula ainda reservas quanto à correção financeira incluindo a da CSS.

Nos termos do disposto na alínea a) do nº 1 do artigo nº2 da Lei 108/91 de 17 de agosto, a COFAP solicitou ao Conselho Económico e Social (CES) parecer sobre a CGE de 2011. O Plenário



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

do CES aprovou o parecer sobre a CGE/2011, em 26 de Setembro de 2012, inserindo-se o referido parecer no âmbito das suas competências próprias, nomeadamente das que estão associadas à sua natureza de órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económicas e sociais.

A COFAP ouviu o CES no dia 6 de fevereiro de 2013. Nesta audição intervieram o Presidente do CES, Dr. José Silva Peneda, e o Relator Conselheiro Dr. João Ferreira do Amaral.

A COFAP ouviu também em audição o Senhor Secretário de Estado do Orçamento, Dr^o Luís Morais Sarmento, no dia 3 de maio de 2013.

Emitiram ainda parecer sobre a CGE2011, a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) e as Comissões Parlamentares Permanentes.

A UTAO apresentou o parecer técnico, em 28 de dezembro de 2012, ao abrigo do artigo 10^o-A da Resolução da Assembleia da República nº 20/2004, de 16 de fevereiro, aditado pela Resolução nº 57/2010, de 23 de julho, e no mandato expresso na atividade nº 7 do seu Plano de Atividades.

As várias Comissões Parlamentares respondendo à solicitação da COFAP, nos termos do artigo 205^o do Regimento da Assembleia da República, enviaram parecer sobre a CGE2011 relativamente às áreas da sua competência que se encontram em anexo a este Relatório e são os seguintes:

- Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Deputada relatora: Cecília Honório (BE);
- Parecer da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas. Deputado relator: João Ramos (PCP);
- Parecer da Comissão de Defesa Nacional. Deputado relator: Marcos Perestrello (PS);
- Parecer da Comissão de Assuntos Europeus. Deputados relatores: Honório Novo (PCP);
- Parecer da Comissão de Economia e Obras Públicas. Deputado relator: Duarte Cordeiro (PS);
- Parecer da Comissão de Agricultura e Mar. Deputado relator: Fernando Jesus (PS);
- Parecer da Comissão de Educação, Ciência e Cultura. Deputado relator: Michael Seufert (CDS-PP);
- Parecer da Comissão de Saúde. Deputada relatora: Conceição Bessa Ruão (PSD);
- Parecer da Comissão de Segurança Social e Trabalho. Deputado relator: Nuno Sá (PS);



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- Parecer da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local: Deputada relatora: Margarida Neto (CDS-PP);
- Parecer da Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação. Deputada relatora: Carla Cruz (PCP).

O Orçamento do Estado para 2011 (OE2011), foi aprovado pela Lei nº 55-A/2010, de 31 de dezembro, e o diploma que estabelece as normas para a sua execução é o Decreto-Lei nº 29-A/2011, de 1 de março.

A política orçamental do ano de 2011 traduz, em grande parte, o efeito das medidas marcadas pelo pedido de assistência financeira a Portugal e subordinadas às obrigações decorrentes do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) concretizados pela assinatura dos Memorandos em 17 de maio de 2011 com a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu.

Durante o ano de 2011, foram aprovadas duas alterações à Lei do Orçamento do Estado. A primeira alteração, através da Lei nº 48/2011, de 26 de Agosto, teve como objetivo o reforço da estabilidade financeira. Aumentou para 35.000 M€ o limite máximo para a concessão extraordinária de garantias e para 12.000 M€ o limite do endividamento líquido direto a utilizar para fazer face a necessidades de financiamento e disponibilização de liquidez nos mercados financeiros.

A segunda alteração consubstanciou-se através da Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, que aprovou um conjunto de medidas adicionais com vista à consolidação orçamental.

Em termos legislativos, foram ainda relevantes para a execução orçamental de 2011 os seguintes diplomas:

- Decreto-Lei nº 65-A/2011, de 17 de maio. Desenvolve e reforça deveres de prestação de informação financeira necessários ao controlo da execução orçamental;
- Lei nº 49/2011, de 7 de setembro. **Aprova uma sobretaxa extraordinária sobre os rendimentos sujeitos a IRS auferidos no ano de 2011, alterando o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro;**
- Lei nº 51-A/2011, de 30 de setembro. Elimina a taxa reduzida de IVA sobre a eletricidade e o gás natural, com a consequente sujeição destes bens à taxa normal;
- Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho. Aprova um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC);



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- Resolução do Conselho de Ministros nº 101-A/2010, de 27 de dezembro. Concretiza medidas de consolidação orçamental previstas na lei do Orçamento do Estado para 2011 e no Programa de Estabilidade e Crescimento e implementa um sistema especial de controlo trimestral da despesa pública para o ano de 2011.

A atividade financeira do Estado encontra-se enquadrada pelo Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE), de que se destacam os seguintes diplomas:

- Lei nº 8/90, de 20 de fevereiro. Lei de Bases da Contabilidade Pública;
- Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho. Estabelece o regime da administração financeira do Estado (RAFE);
- Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de junho. Regime da Tesouraria do Estado;
- Decreto-Lei nº 232/97, de 3 de setembro. Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP);
- Decreto-Lei nº 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.

O presente relatório analisa a CGE2011, tendo como base na sua elaboração o próprio relatório da CGE2011 e o parecer emitido pelo Tribunal de Contas. É também tido em atenção os pareceres do CES e da UTAO bem como a apresentação realizada pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento aquando da audição parlamentar.

1.2. Enquadramento macroeconómico em 2011

O ano de 2011 foi marcado pela agudização da crise das dívidas soberanas na área do euro, pelo processo de desalavancagem do setor bancário, pelos efeitos de uma política orçamental restritiva, tendo o financiamento externo à economia portuguesa, por via dos mercados da dívida, sido interrompido e substituído pelo Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) da UE e do FMI a Portugal.

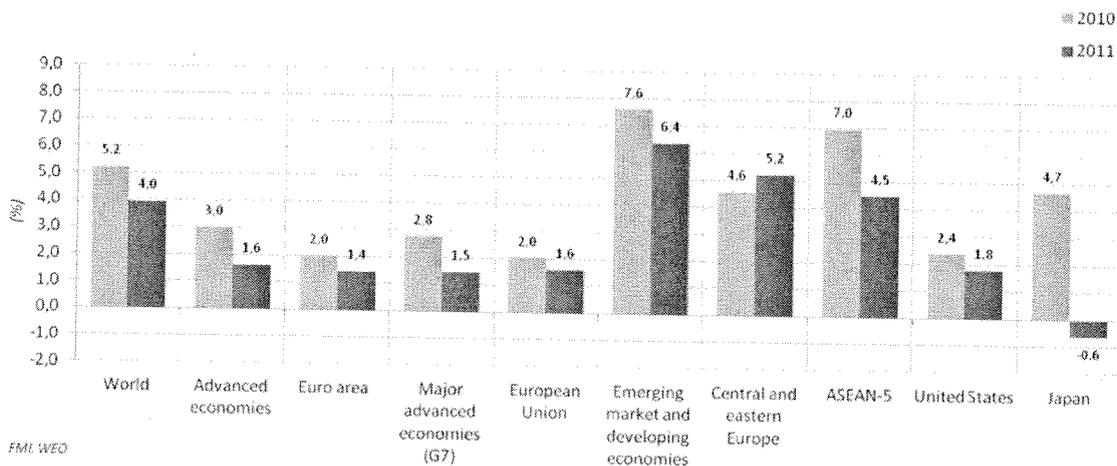
A nível internacional, em 2011, a economia mundial registou um crescimento de 4,0%, em recuperação face à queda de 0,6% de 2009 (ano da maior crise desde a grande depressão), mas em desaceleração face ao ano anterior (5,2%). Continuaram-se a registar grandes disparidades à escala global entre os ritmos de crescimento. Assim, nas economias avançadas o PIB cresceu 1,6%, enquanto no conjunto das economias de mercado emergentes e em desenvolvimento aumentou 6,2%. Os países asiáticos continuaram a revelar um elevado

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

dinamismo, assente sobretudo no crescimento robusto da China e da Índia, o qual foi em média de 8%. Nos EUA, a atividade economia cresceu 1,8% e no Japão decresceu 0,6% (associado aos efeitos do terramoto ocorrido em março).

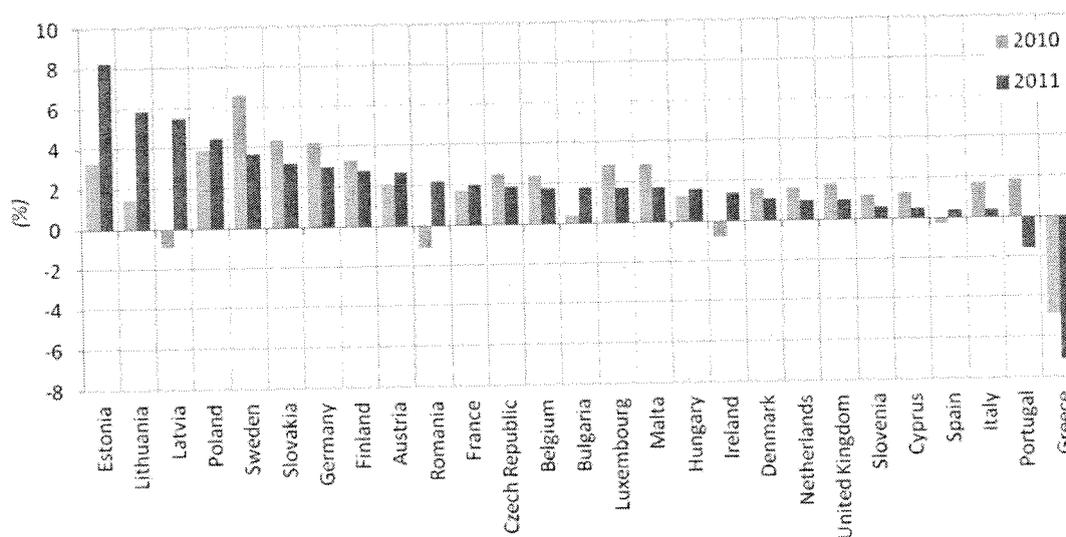
Na zona euro, o PIB cresceu 1,4%, em 2011, em desaceleração face ao ano anterior (2,0% em 2010), mas igualmente em recuperação face a 2009 (-4,4%). No conjunto dos países da União Europeia, o crescimento foi ligeiramente superior, de 1,6% mas igualmente em desaceleração face a 2010 (2,0%). (gráfico infra)

Regiões: Taxa de crescimento do PIB: 2010 e 2011



Quanto a Portugal, em 2011, a atividade economia contraiu 1,6%, em contraciclo com o crescimento verificado na maior parte das regiões economias descritas anteriormente. Após um crescimento económico de 1,9%, em 2010, a economia portuguesa entra outra vez em recessão, em 2011, acompanhada apenas pela Grécia, uma vez que os restantes Estados Membros da UE apresentaram crescimentos económicos naquele ano como se pode constatar no gráfico seguinte.

União Europeia: Taxa de crescimento do PIB: 2010 e 2011



Eurostat

A recessão económica em Portugal, em 2011, foi determinada pela queda da Procura Interna, (-5,8%), associada sobretudo às quebras de 3,9% das Despesas de Consumo Final e de 10,7% do Investimento.

As Exportações, por seu lado, registaram uma evolução positiva de 7,2%, (Bens: 7,4%; Serviços: 6,7%), atenuando assim a contribuição negativa das restantes componentes económicas.

Da conjugação das Exportações com as Importações, com esta última a cair 5,9%, observou-se uma contribuição positiva da Procura Externa Líquida para o crescimento do PIB de 4,7 p.p. Em sentido contrário, o Consumo e o Investimento foram fatores negativos para o crescimento do PIB, com contribuições de -3,5 p.p. e -2,8 p.p., respetivamente. (quadro seguinte)

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

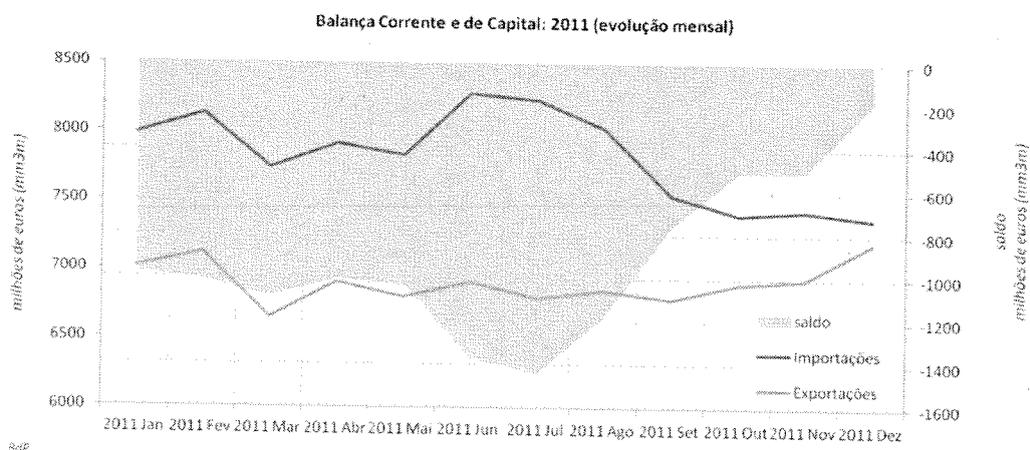
PIB e Principais Componentes: 2009, 2010 e 2011

taxa de crescimento homólogo real(%)

	2009	2010	2011	2011			
				1ºT	2ºT	3ºT	4ºT
PIB	-2,9	1,9	-1,6	-0,4	-0,9	-1,8	-3,1
Consumo Privado	-2,3	2,5	-3,8	-2,1	-3,3	-3,4	-6,5
Consumo Público	4,7	0,1	-4,3	-3,6	-4,9	-1,7	-6,9
FBCF	-8,6	-3,1	-10,7	-4,7	-10,4	-12,1	-15,9
Procura Interna	-3,3	1,8	-5,8	-2,7	-5,3	-5,2	-9,9
Exportações	-10,9	10,2	7,2	8,4	8,3	6,1	6,2
Bens	-12,4	11,3	7,4	8,3	8,2	5,9	7,3
Serviços	-6,6	7,5	6,7	8,6	8,4	6,7	3,2
Importações	-10,0	8,0	-5,9	0	-5,3	-4,4	-13,4
Bens	-10,6	8,6	-6,9	-0,1	-7,1	-5,1	-14,9
Serviços	-6,3	4,7	0,7	0,8	5,8	-0,5	-3,4

Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais - 4º trimestre de 2012, de 11 de março de 2013

Deste modo, em 2011, verificou-se uma redução considerável do défice externo em resultado da quebra das importações ter sido muito intensa, uma vez que as exportações mantiveram praticamente constante, ao longo do ano, o seu ritmo de desempenho (gráfico abaixo). Observou-se, assim, uma correção do desequilíbrio externo que permitiu a redução das necessidades líquidas de financiamento da economia portuguesa (-5,6% do PIB em 2011; -9,0% do PIB em 2010) e por conseguinte a diminuição da sua dependência ao financiamento externo.

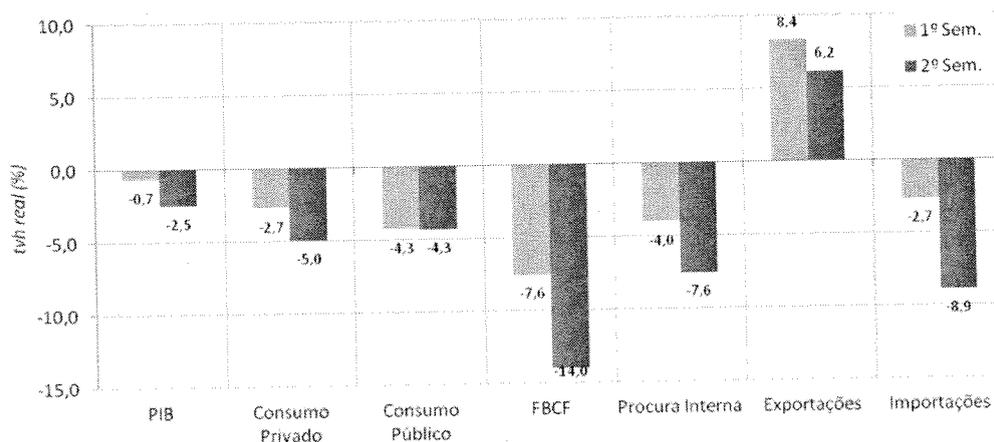


Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

A recessão económica em 2011, agravou-se ao longo do 2º semestre do ano, com o PIB a contrair mais do triplo (2,5%) que o verificado no 1º semestre (0,7%). Todas as componentes do PIB registaram comportamentos mais desfavoráveis na 2ª metade do ano (gráfico infra):

A procura interna baixou 7,6% no 2º semestre enquanto no 1º semestre a queda tinha sido de 4,0%. O Consumo Privado, acabou por cair 5,0%, no 2º semestre, contra 2,7% na 1ª metade do ano. Também o Investimento, sofreu uma fortíssima quebra no 2º semestre atingindo os dois dígitos (-14,0%) enquanto se tinha registado, no 1º semestre, uma quebra de 7,6%. Mesmo as Exportações, o único fator positivo para a variação do PIB, apresentaram um desempenho mais positivo na 1ª metade do ano (8,4% e 6,2%, no 1º semestre e no 2º semestre, respetivamente).

PIB e Principais Componentes: 2011 (evolução semestral)



INE, Contas Nacionais Trimestrais - 4º Trimestre 2012, de 11 de março de 2013

No que se refere ao mercado de trabalho, o emprego registou uma queda, em termos nominais, de 2,8% no conjunto do ano de 2011 (correspondente a uma diminuição de 141,2 mil empregos), tendo-se verificado uma queda muito brusca no último trimestre do ano (-4,3%).

A taxa de desemprego, no conjunto do ano de 2011, fixou-se em 12,7%, tendo atingido 14,0% no final do ano. O número de desempregados fixou-se em 706,1 mil, aumentando 17,2% face ao ano transato (que corresponde a um aumento de 103,5 mil).

Para o conjunto do ano, a taxa de desemprego juvenil (jovens entre 15 e 24 anos) situou-se em 30,1%, intensificando-se bastante na 2ª metade do ano e acabando por atingir 35,4% no último trimestre. (gráfico seguinte)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

População Ativa, Emprego e Desemprego: 2009, 2010 e 2011

	2009	2010	2011	taxa de crescimento homólogo (%)			
				2011			
				1ºT	2ºT	3ºT	4ºT
População Ativa	-0,8	0,0	-0,7	-0,8	-0,2	-0,5	-1,1
Emprego Total	-2,8	-1,5	-2,8	-2,8	-2,0	-2,2	-4,3
Taxa de desemprego (%)	9,5	10,8	12,7	12,4	12,1	12,4	14,0
Taxa de desemprego juvenil (%)	20,0	22,4	30,1	27,8	27,0	30,0	35,4
Desemprego de Longa Duração (em % do total)	46,5	54,3	51,5	53,0	55,2	51,7	52,6

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Quebra de série em 2011

Em 2011, a remuneração por trabalhador registou uma diminuição que se terá situado em 0,8%. Esta evolução refletiu em larga medida a diminuição das despesas com remunerações do setor das Administrações Públicas (-8,2% em 2011). A diminuição da remuneração média determinou a continuação da variação negativa dos custos unitários do trabalho em Portugal em 0,8% em 2011.

Após um período de forte desaceleração dos preços em Portugal, iniciado no final de 2008 e prolongado ao longo do ano seguinte, que se traduziu numa taxa de inflação média anual negativa em 2009, a taxa de inflação voltou a apresentar valores positivos a partir de 2010, mantendo-se acima de 3% ao longo de 2011. Neste ano, a taxa de inflação em Portugal, medida pela variação média do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), situou-se em 3,6%, o que representou um acréscimo de 2,2 p.p. em relação a 2010.

A aceleração dos preços no consumidor foi essencialmente impulsionada por alterações fiscais e nos preços administrativos de alguns bens e serviços, os transportes e a habitação, água e eletricidade foram no período de 2010-2011 as categorias que mais contribuíram para o crescimento da inflação, sendo que são categorias onde se verifica precisamente um forte impacto do preço dos produtos energéticos.

Comparando com a área do euro, os preços em Portugal subiram mais acentuadamente em 2011 (3,6% face a 2,4% na EA17), aumentando o diferencial que se verificava em 2010 (0,4 p.p.). Assim, em 2011, o diferencial medido pela IHPC, para 1,1 p.p., o que significa uma divergência de Portugal com o conjunto das 17 economias que compõem a área euro.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 4 - IPC e IHPC
(taxas de variação homóloga, em %)

Variação de preços (%)	2010	2011	2010				2011			
			I	II	III	IV	I	II	III	IV
IPC Total	1.4	3.7	0.3	1.0	1.9	2.4	3.7	3.7	3.2	3.9
Bens	1.7	4.4	-0.1	1.2	2.5	3.2	4.5	4.4	3.7	4.9
Alimentares	-0.3	2.1	-4.4	-1.6	2.3	2.7	2.5	2.2	1.6	2.2
Energéticos	9.5	12.7	10.3	10.4	8.1	9.2	10.3	10.4	8.1	9.2
Serviços	1.0	2.5	0.9	0.7	1.2	1.1	2.5	2.7	2.5	2.4
IPC excluindo alimentos não processados e energia	0.3	2.3	-0.5	-0.1	0.7	1.0	2.1	2.5	2.1	2.3
IHPC Portugal	1.4	3.6	0.3	1.0	2.0	2.3	3.7	3.7	3.1	3.8
IHPCEA	1.0	2.4	1.1	1.6	1.7	2.0	2.5	2.8	2.8	3.0
Diferencial (p.p.)	0.4	1.1	-0.8	-0.6	0.2	0.3	1.1	0.9	0.3	0.8

Fonte: INE

Fonte: INE, in Relatório CGE2011

1.3. As previsões macroeconómicas para 2011 - do orçamento inicial ao valor efetivo

O cenário macroeconómico apresentado no OE2011 apontava para o crescimento do PIB de 0,2%, assente na evolução favorável das exportações, ainda que num contexto de desaceleração da procura externa relevante para Portugal, e numa contração em todas as componentes da procura interna, com especial incidência no consumo público. As projeções macroeconómicas reveladas pelo Ministério das Finanças (MF) tiveram em conta o aumento da incerteza quanto às perspetivas de continuação da retoma económica mundial e os custos de financiamento mais elevados. A análise do enquadramento internacional subjacente à elaboração do OE indicava ainda uma subida das taxas de juro de curto prazo, um aumento ligeiro do preço do petróleo, a depreciação do euro face ao dólar e o aumento da taxa de inflação na área do euro.

No 2º semestre de 2011, no Documento de Estratégia Orçamental de agosto, e já na sequência do pedido de assistência financeira internacional, o Ministério das Finanças reviu em forte baixa a previsão do PIB (-2,4 p.p.), passando de um crescimento, embora tímido, de 0,2% para uma recessão na ordem dos 2,2%.

Em outubro, com a entrega do Orçamento do Estado para 2012 e com a 2ª alteração ao Orçamento do Estado para 2011, o MF reviu em alta aquelas projeções do PIB para uma queda de 1,9%, essencialmente provocada pelo melhor contributo da procura externa, com as importações a cair mais 0,9 p.p. e as exportações a subir mais 0,5 p.p.. A projeção para o consumo público baixou (2,0 p.p.) mas mesmo assim compensada pela queda do consumo privado que passou de -4,4% para -3,5%.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

no DEO e de acordo as metas estabelecidas no PAEF, assinado em março desse ano, que fixou a nova meta para o défice em 5,9% do PIB.

Para aquele resultado final de um défice de 4,4% do PIB, contribuiu em muito a transferência parcial das responsabilidades com pensões do setor bancário para o sistema público de segurança social, no valor de 3,5% do PIB, e em menor escala a receita arrecadada com a sobretaxa de IRS, no valor de 0,5% do PIB. Excluindo estas duas operações, o défice situar-se-ia em cerca de 8,4% do PIB. Segundo o Governo, *“apesar da importante contribuição da transferência dos fundos de pensões (no montante de 3,5% do PIB), o défice estrutural reduziu-se em cerca de 2,3 p.p. do PIB”*.¹ No entanto, e como alerta o CES, *“...na CGE, não se encontra explicitado o valor do défice estrutural.”*²

Quanto às projeções para a dívida pública foram sempre revistas em alta, desde o valor plasmado no orçamento inicial, que apontava para um rácio no PIB de 94%, passando pelas projeções constantes no DEO e no OE retificativo, de 100,8% e 101,9% do PIB respetivamente. A dívida pública acabou por situar-se em 108,3% do PIB em 2011, um acréscimo de 21,7 p.p. face ao inicialmente previsto; de 7,5 p.p. face ao DEO (de agosto); ou de 6,4 p.p. face ao OE 2012 e OE Retificativo 2011 (de outubro).

1.4. Políticas Económicas que influenciaram a execução orçamental em 2011

No início de 2011, no contexto do agravamento da crise da dívida soberana na área do euro, os receios dos investidores internacionais quanto à sustentabilidade das finanças públicas e à dinâmica da dívida externa portuguesa avolumaram-se de forma significativa. A deterioração das condições de acesso aos mercados de financiamento internacionais tornou necessário o recurso a assistência financeira externa, concretizado no início de abril.

O processo orçamental de 2011 foi marcado pelo PAEF, o qual se consubstanciou na elaboração de um programa de ajustamento visando a correção dos desequilíbrios estruturais da economia portuguesa, incluindo um plano de consolidação das finanças públicas com o objetivo de assegurar uma trajetória de evolução sustentável.

Esta consolidação baseou-se num aumento de receita, essencialmente proveniente de aumento de impostos e, sobretudo, numa forte contração da despesa, em particular as despesas com pessoal e investimento. A política orçamental assumiu assim um caráter fortemente restritivo, com recurso a operações temporárias e a outros fatores especiais extraordinários (medidas *“one-offs”*).

¹Relatório da CGE, pág.1

²Parecer do CES à CGE2011, pág.8

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Quanto à evolução dos preços, a taxa de inflação medida pelo IPC ficou 1,5 p.p. acima da prevista no OE2011. Assinale-se que a aceleração dos preços no consumidor registado em 2011 foi essencialmente condicionada por alterações fiscais e nos preços administrados de alguns bens e serviços, nomeadamente na sequência de um aumento do IVA. Os preços das matérias-primas nos mercados internacionais continuaram a aumentar consideravelmente em 2011, após já terem subido de forma significativa no ano transato. Para esta evolução, destacou-se o preço do petróleo com um aumento anual de 38,2%.

No mercado de trabalho, nomeadamente no que concerne ao crescimento do emprego e à taxa de desemprego registaram-se evoluções bastante mais desfavoráveis que as inicialmente previstas no OE 2011. Com efeito, o emprego registou uma forte queda no conjunto do ano, de 1,5%, quando se previa inicialmente uma quebra de 0,4%. Esta queda foi mais acentuada no final do ano, com o agravamento da situação económica e com consequências ao nível da segurança social.

Quanto à taxa de desemprego, ficou acima de qualquer projeção feita pelo Governo ao atingir 12,7% no ano, quando a projeção inicial apontava para 10,8% e as subsequentes para 12,5%.

Várias Projeções macroeconómicas do Governo: 2011

	<i>taxa de crescimento homólogo real(%)</i>				
	2010 verificado	2011			
		OE2011 (Outubro 2010)	DEO (2011-2015) (Agosto 2011)	OE2012 (Outubro 2011)	verificado
PIB	1,9	0,2	-2,2	-1,9	-1,6
Consumo Privado	2,5	-0,5	-4,4	-3,5	-3,8
Consumo Público	0,1	-8,8	-3,2	-5,2	-4,3
FBCF	-3,1	-2,7	-10,6	-10,6	-10,7
Procura Interna	1,8	-2,5	-	-	-5,8
Exportações	10,2	7,3	6,2	6,7	7,2
Importações	8,0	-1,7	-3,9	-4,5	-5,9
Inflação	1,4	2,2	3,5	3,5	3,7
Emprego	-1,5	-0,4	-1,5	-1,5	-1,5
Desemprego (Taxa %)	10,8	10,8	12,5	12,5	12,7
Défice público (% do PIB)	9,8	4,6	5,9	5,9	4,4
Dívida Pública Bruta (% do PIB)	94,0	86,6	100,8	101,9	108,3

Nota: os valores verificados para o PIB e componentes correspondem aos dados divulgados pelo INE nas Contas Nacionais Trimestrais do 4º trimestre de 2012, de 11 de março de 2013. Os dados verificados para o défice e dívida pública baseiam-se no Procedimento dos Défices Excessivos(1ª Notificação de 2013)- INE, de 28 de março de 2013

O défice orçamental das Administrações Públicas acabou por se situar ligeiramente abaixo do inicialmente previsto no OE 2011, em 4,4% do PIB (-0,2 p.p.), depois de ter sido revisto em alta



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Para tanto, assumiram relevância na execução orçamental de 2011 as seguintes medidas:

Com incidência na despesa:

- Cativações de parte das verbas previstas em diversas dotações orçamentais;
- Redução dos salários dos trabalhadores em funções públicas, bem como medidas de congelamento de admissões e redução do número de contratados;
- Congelamento das pensões;
- Redução da despesa no âmbito do Serviço Nacional de Saúde (medicamentos, encargos com a ADSE, planos de reestruturação de hospitais);
- Redução das transferências para os municípios e as Regiões Autónomas;
- Reorganização e racionalização do Setor Empresarial do Estado.
- Redução das despesas de capital.

Com incidência na receita:

- Aumento da taxa normal do IVA;
- Reestruturação das listas dos bens e serviços que estavam sujeitos à taxa reduzida de 6% e intermédia de 13% do IVA (listas I e II anexas ao Código do IVA);
- Sujeição da eletricidade e do gás natural à taxa normal do IVA;
- Revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais em sede de IRS e IRC;
- Criação de uma contribuição sobre o setor bancário em sede de IRC;
- Atualização dos impostos especiais sobre o consumo;
- Aumento de 1 p.p. da contribuição dos trabalhadores para a Caixa Geral de Aposentações;
- Transferência para o Estado da titularidade dos ativos dos fundos de pensões da banca (receita adicional de 3.263,1 M€);
- Sobretaxa extraordinária em sede de IRS (receita adicional de 781,4M€);
- 8.ª Fase do processo de reprivatização da EDP (receita adicional de 600 M€).

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O quadro seguinte³ constante na CGE2011, identifica as principais medidas extraordinárias assim como as alterações pontuais que não estavam previstas aquando da elaboração do OE e respetivo impacto no saldo final das administrações públicas.

Operação	Execução 2011 (Milhões euros)	% PIB (p.p. PIB)
Receita	6.774,6	4,0
Transferência do Fundo de Pensões dos Bancários	5.993,2	3,5
Sobretaxa de IRS	781,4	0,5
Despesa	1.543,0	0,9
Injeção de Capital no BPN	600,0	0,4
Assunção de Dívidas da RAM	707,4	0,4
Reclassificação de P.P.P	235,6	0,1
Saldo	5.231,6	3,1

1.5. Conta das Administrações Públicas (ótica da contabilidade nacional)

Em 2011, a política orçamental da generalidade dos países da União Europeia (UE27) caracterizou-se pelo prosseguimento do esforço da consolidação orçamental que se traduziu pela redução do défice orçamental em 2,1 p.p., passando de um défice de 6,5% do PIB em 2010 para 4,4% do PIB em 2011.

No conjunto dos países da área euro (AE), o défice orçamental reduziu-se para 4,2% do PIB, em 2011 (-2,0 p.p.), tendo, no entanto, 11 dos 17 estados membros continuado a registar défice orçamentais acima de 3% do PIB. Portugal registou um saldo orçamental de 4,4% do PIB, ligeiramente superior à média da área euro. *“Considerando a variação do saldo global, 15 países da área euro melhoraram a sua posição orçamental e Portugal registou o segundo ajustamento mais expressivo, a seguir à Irlanda”*⁴.

Em sentido contrário, no que se refere à dívida Pública, Portugal registou o segundo aumento mais expressivo, juntamente com a Irlanda e a seguir à Grécia. Na UE, o rácio da dívida pública no PIB aumentou ligeiramente, tendo passado, de 80,0%, em 2010, para 82,5%, em 2011. Portugal apresentou o terceiro maior valor da dívida pública da UE (108,3%), o que representou um aumento de 14,3 p.p. face ao registado no final de 2010. Relativamente à AE,

³Quadro retirado do relatório da CGE2011, pág.II

⁴Relatório CGE2011, pág. 19

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

observou-se um agravamento de apenas 1,9 p.p., aumentando de 85,4%, no final de 2010, para 87,3% do PIB, em 2011. (gráficos seguintes)

Cumprir informar que o relatório da CGE2011 baseia-se nos valores constantes na base de dados AMECO e que se reportam a dados conhecidos em meados de 2012. Entretanto os valores foram atualizados. Por exemplo, no que se refere a Portugal, a 2ª notificação do PDE para 2012, elaborada pelo INE em de setembro desse ano, reviu em alta a estimativa para o défice, para 2011, passando de 4,2% do PIB para 4,4%. Esta revisão foi *“em cerca de 262,5 milhões de euros (0,14% do PIB) associada, essencialmente, à incorporação de informação adicional. Os dados recebidos pelo INE da maior parte das entidades que compõem as AP têm já a natureza de informação final.*⁵

O slide seguinte⁶ identifica a informação adicional que está na base daquela alteração referente não só ao défice público, como também à dívida (entre a CGE2011 e o PDE de abril2013).

Administrações Públicas



(Contabilidade Nacional)

A divergência de valores entre o que consta na CGE/2011 no PDE de abril de 2013, resulta:

1. No que se refere ao saldo das AP's:
 - Alargamento do universo das administrações públicas (SOFLUSA e TRANSTEJO): - 17 M€ na Administração Central
 - Integração do Fundo de Apoio aos Pagamentos do SNS: -430 M€
 - Atualização de fontes (passagem de dados de provisórios a definitivos): + 167 M€
2. No que se refere à dívida pública:
 - Alargamento do universo das administrações públicas (SOFLUSA e TRANSTEJO): + 179 M€ na Administração Central
 - Integração do Fundo de Apoio aos Pagamentos do SNS: +408 M€
 - Revisão das estatísticas monetárias e financeiras : + 350 M€

⁵INE; Procedimento dos défices Excessivos – 2ª notificação de 2012, de 28 de setembro de 2012;

http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=107694175&DESTAQUESmodo=2

⁶Slide apresentado pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento aquando da audição sobre a CGE2011.

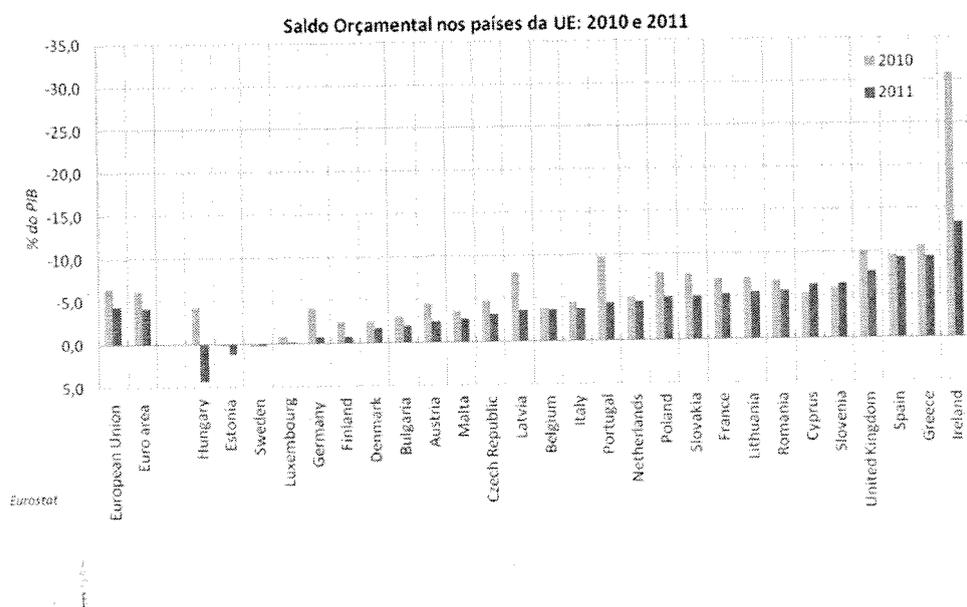
Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Assim os valores dos quadros seguintes, referentes às Finanças Públicas na UE e à Conta das Administrações Públicas (ótica da contabilidade nacional) revelam-se ligeiramente diferentes dos constantes nos quadros do relatório da CGE 2011, por incorporarem dados mais recentes.

Finanças Públicas na União Europeia

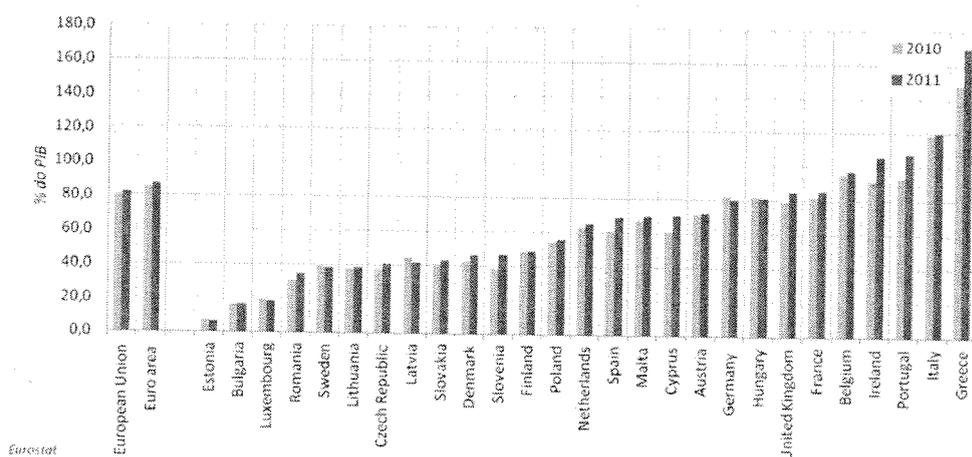
	União Europeia				Área Euro (17)				PORTUGAL			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Administrações Públicas (em % do PIB)												
Receita total	44,7	44,2	44,1	44,7	45,0	44,9	44,8	45,3	41,1	39,6	41,6	45
Despesa total	47,1	51,1	50,6	49,1	47,2	51,2	51	49,5	44,8	49,8	51,5	49,4
Saldo orçamental	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-2,1	-6,4	-6,2	-4,2	-3,6	-10,2	-9,8	-4,4
Dívida Pública	62,5	74,6	80,0	82,5	70,1	80	85,4	87,3	71,7	83,7	94	108,3
Número de Estados-membros												
com défice orçamental	20	27	25	24	13	17	16	16				
d.q. com défice acima de 3% do PIB	12	22	22	17	6	14	14	11				

Fonte: Eurostat, Dados provisórios para o défice e dívida para 2012; 1ª notificação, de 22 de abril de 2013



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

dívida Pública nos países da UE: 2010 e 2011



Em Portugal, em 2011, a receita total das Administrações Públicas ascendeu a 76.934 M€, correspondente a 45% do PIB, e a despesa total a 84.477 M€ (49,4% do PIB). O défice orçamental atingiu 7.543 M€, o equivalente a 4,4% do PIB.

A redução do défice orçamental em 5,4 p.p. do PIB traduz o aumento da receita em 3,4 p.p. e uma redução da despesa em 2,1 p.p. A despesa primária reduziu-se mais acentuadamente, em 3,3 p.p. A receita aumentou 6,9% e a despesa baixou 5,1%.

A receita fiscal subiu para 23,6% do PIB (+ 1,5 p.p.) traduzindo-se na adoção das medidas extraordinárias, nomeadamente a introdução da sobretaxa extraordinária e da taxa de 45%, ambas em sede de IRS, a limitação dos benefícios e deduções fiscais em sede de IRS e IRC, o aumento de 2 p.p. na taxa normal do IVA e a atualização dos impostos específicos sobre o consumo.

Em relação às outras componentes da receita, as contribuições sociais aumentaram 0,1 p.p. do PIB, em parte justificado pelo aumento, em 1 p.p., da quota para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), pela inclusão dos trabalhadores bancários no regime geral da Segurança Social e pela aplicação das disposições do novo código contributivo da Segurança Social, bem como pelos resultados da cobrança coerciva e do enquadramento oficioso de trabalhadores independentes. A evolução da receita de capital foi determinada pela transferência de fundos de pensões, quer dos bancários, em 2011 (3,5% do PIB), quer da Portugal Telecom, em 2010 (1,5% do PIB). Excluindo estas duas operações, a receita de capital registou uma quebra de 0,2 p.p. do PIB.

No que se refere à despesa, as despesas com pessoal reduziram-se em 0,9 p.p. do PIB (-8,1%), refletindo o corte médio de 5% na tabela salarial da administração pública, as fortes restrições às promoções e progressões e ainda uma redução do número de efetivos que, segundo as



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

estimativas preliminares do INE, se cifrou em -2,7%, em termos médios. O consumo intermédio decresceu 0,5 p.p. do PIB (-10,1%) em resultado do efeito base de aquisição de equipamento militar, em 2010, o qual foi parcialmente compensado pela inclusão, em 2011, da despesa com comissões dos empréstimos recebidos ao abrigo do PAEF.

A despesa de capital, baixou 1,9 p.p. do PIB, quer na componente do investimento público (-1,2 p.p.), quer na da outra despesa de capital (-0,6 p.p.). Esta última foi bastante influenciada pelo efeito de medidas de natureza temporária, quer em 2010 (classificação de duas entidades, relacionadas com o BPN, no perímetro das AP e execução de garantias do B.P.P.) quer em 2011 (recapitalização do BPN e assunção de dívidas de uma empresa da Região Autónoma da Madeira, que só por si valem cerca de 1,3 milM€, o equivalente a 0,8 p.p. do PIB).

Apesar do forte aumento do desemprego, a despesa com prestações sociais registou um ligeiro decréscimo de 0,9%, mantendo, no entanto, o seu peso no PIB (22,0%).

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Conta das Administrações Públicas (ótica de contabilidade nacional)

	Milhões de euros		em % do PIB		Taxa de variação anual	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
1. Receita Fiscal (2+3)	38.262	40.352	22,1	23,6	4,4%	5,5%
2. Impostos sobre a Produção e Importação	23.040	23.390	13,3	13,7	7,2%	1,5%
3. Impostos sobre o Rendimento e Património	15.222	16.963	8,8	9,9	0,5%	11,4%
4. Contribuições Sociais	21.270	20.929	12,3	12,2	1,1%	-1,6%
5. Outras Receitas Correntes	7.548	8.012	4,4	4,7	-3,4%	6,2%
6. Total Receitas Correntes (1+4+5)	67.079	69.293	38,8	40,5	2,4%	3,3%
7. Consumo Intermédio	8.942	8.039	5,2	4,7	6,3%	-10,1%
8. Despesas com Pessoal	21.157	19.438	12,2	11,4	-1,1%	-8,1%
9. Prestações Sociais	37.949	37.625	22,0	22,0	2,5%	-0,9%
10. Juros (PDE)	4.850	6.938	2,8	4,1	1,5%	43,1%
11. Subsídios	1.283	1.188	0,7	0,7	1,9%	-7,4%
12. Outras Despesas Correntes	4.889	4.413	2,8	2,6	13,8%	-9,7%
13. Total Despesa Corrente (7+...+12)	79.070	77.640	45,7	45,4	2,5%	-1,8%
14. Poupança bruta (6-13)	-11.991	-8.347	-6,9	-4,9		
15. Receitas de Capital	4.912	7.641	2,8	4,5	293,8%	55,6%
16. Total das Receitas (6+15)	71.991	76.934	41,6	45,0	7,9%	6,9%
17. Formação Bruta de Capital Fixo	6.497	4.436	3,8	2,6	28,2%	-31,7%
18. Outras Despesas de Capital	3.406	2.401	2,0	1,4	110,1%	-29,5%
19. Total Despesa de Capital (17+18)	9.902	6.836	5,7	4,0	48,1%	-31,0%
20. Total das Despesas (13+19)	88.973	84.477	51,5	49,4	6,1%	-5,1%
21. Cap.(+)/ Nec.(-) Financiamento (PDE) (16-20)	-16.982	-7.543	-9,8	-4,4		
22. Receita fiscal e contributiva	53.987	56.317	31,2	32,9	4,1%	4,3%
23. Despesa Corrente Primária (13-10)	74.220	70.703	42,9	41,3	2,6%	-4,7%
24. Despesa Total Primária (20-10)	84.123	77.539	48,7	45,3	6,4%	-7,8%
25. Saldo Primário (16-24)	-12.132	-605	-7,0	-0,4		

Por Memória:

Produto Interno Bruto, a preços de mercado 172.859,5 171.064,7

Fonte: MF (GPARI) - Dossier Finanças Públicas Portugal. INE

O quadro seguinte permite comparar a conta consolidada das Administrações Públicas em 2010 e 2011 por subsector, do qual se destacam:

Necessidade de Financiamento das AP's

	2010	2011	2010	2011
	milhões de euros		% do PIB	
Administração Pública	-16.950,1	-7.525,0	-9,8%	-4,4%
Administração Central	-16.293,5	-7.302,0	-9,4%	-4,3%
Administração Local e regional	-1.441,2	-661,5	-0,8%	-0,4%
Fundos Segurança Social	784,7	438,4	0,5%	0,3%

INE – Procedimento dos défices Excessivos – 2ª notificação de 2012, de 28 de setembro de 2012



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

No subsetor Estado foi apurada uma necessidade de financiamento equivalente a 4,3% do PIB, representando uma melhoria de 5,1 p.p. face ao valor registado em 2010. Para este resultado contribuiu a transferência das responsabilidades com pensões do setor bancário para o sistema público de segurança social, no valor de 5.993 M€ (3,5% do PIB).

No subsetor da Administração Local e Regional apurou-se um défice de 0,4% do PIB, o que representa uma melhoria de 0,4 p.p. do PIB face ao défice registado em 2010. Os Fundos da Segurança Social apresentaram um saldo positivo de 0,3% do PIB, inferior em 0,2 p.p. do PIB relativamente ao valor registado em 2010.

1.6. Conta Consolidada das Administrações Públicas (ótica da contabilidade pública)

Na ótica da contabilidade pública, em 2011, o saldo global das Administrações Públicas situou-se em -3,4% do PIB, representando uma evolução positiva de 3,3 p.p. do PIB face ao défice do ano anterior e de 1,9 p.p. do PIB face ao valor orçamentado.

Este resultado reflete uma diminuição da despesa total de 0,2 p.p. do PIB e um aumento da receita total de 3,1 p.p. do PIB.

O quadro seguinte⁷ mostra a passagem da contabilidade pública a nacional e resume os principais ajustamentos de passagem do saldo global, incluindo ativos financeiros numa ótica de contabilidade pública, ao saldo em contabilidade nacional.

⁷Quadro retirado do Relatório da CGE2011, pág.61

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 20 - Ajustamentos de Passagem da Contabilidade Pública a Nacional - 2011

(Milhões de Euros)

	2011		
	Administração Central	Adm. Local e Regional	Fundos Seg. Social
Saldo Global incluindo Activos Financeiros (Óptica da Contab. Pública)	-14.017,4	166,1	-376,8
Operações Financeiras consideradas no Saldo Global incluindo Activos Financeiros	6.833,4	24,1	806,0
Empréstimos, concedidos (+)	7.393,9	1,5	0,0
Empréstimos, amortizações (-)	-1.544,0	23,6	-308,0
Acções e outras participações e unidades de participação, Aquisição (+)	814,4	-1,0	1.114,1
Acções e outras participações e unidades de participação, Alienação (-)	-1,6	0,0	0,0
Outras operações financeiras (+/-)	170,7	0,0	0,0
Outras contas a receber (+) / a pagar (-)	2.895,0	-829,4	-11,8
<i>Ajustamento temporal dos impostos e Contribuições Sociais</i>	-72,5	0,0	-20,6
<i>Neutralidade dos Fundos Comunitários</i>	0,0	0,0	8,8
<i>Outras</i>	2.970,5	-829,4	0,0
<i>Das quais:</i>			
<i>Fundo de pensões das bancárias</i>	2.730,2	0,0	0,0
<i>Ajustamentos accruais da Administração Regional</i>	0,0	-816,1	0,0
Diferença entre juros pagos (+) e juros vencidos (EDP D.41)(-)	-630,7	0,0	0,0
Necessidade (-) Capacid. líq. de financ. (+) de outras entidades da Adm. Central.	-2.043,3	-101,3	0,0
Outros ajustamentos (+/-)	-50,9	-1,5	72,9
<i>Leasing (Novos Contratos - Amortizações)</i>	0,8	0,0	0,0
<i>Injeções de capital reclassificadas como Despesa não-financeira</i>	-860,2	-5,4	0,0
<i>Execução de Garantias</i>	-158,8	0,0	0,0
<i>Outras</i>	967,3	4,9	72,9
Necessidade (-)/ Capacidade líquida de financiamento (+) (EDP B.9)	-7.010,9	-741,9	490,3

Fonte: INE, Procedimento dos Défices Excessivos de abril de 2012.

1.7. Conta Consolidada da Administração Central e Segurança Social

A conta da Administração Central e Segurança Social (na ótica da contabilidade pública) é uma conta consolidada onde são eliminados os fluxos intra e intersetoriais. Sempre que se verificam divergências de consolidação por comparação dos fluxos da receita de um subsetor e da despesa de outro, há necessidade de se proceder a ajustamentos de consolidação.

Em 2011, o défice global da conta consolidada da Administração Central e Segurança Social cifrou-se em 6.058,5 M€ (3,5% do PIB), embora em termos ajustados (retirando as medidas temporárias e “one offs”) se tenha situado em 10.580 M€ (6,2% do PIB).



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O Quadro seguinte⁸, produzido pela UTAO, mostra a execução orçamental em 2011 face à registada em 2010 e face às metas traçadas no orçamento inicial de 2011. O quadro permite também analisar a execução orçamental ajustada, isto é expurgando as diversas medidas temporárias e “one offs” que ocorreram naqueles anos. Esse ajustamento diz respeito às seguintes medidas:

Do lado da receita:

- Eliminação da transferência relativa aos fundos de pensões da Portugal Telecom para a CGA, no valor de 1.882 M€, com impacte na receita de capital (“outras transferências de capital”) em 2010;
- Exclusão da verba recebida em 2011 relativa à transferência dos fundos de pensões do setor bancário, no valor de 3.263 M€, com impacte na receita de capital (“outras transferências de capital”) do Estado.
- Exclusão da verba contabilizada em 2011 pelos SFA no âmbito da transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom para a CGA, com um impacte na receita de capital (“outras transferências de capital”) de 621 M€. (*)
- Exclusão da receita proveniente da sobretaxa extraordinária em sede de IRS, aplicada em 2011, com impacte na receita do Estado proveniente de “impostos diretos”, no valor de 781,4 M€.

Do lado da despesa:

- Exclusão do pagamento do material militar de sub-superfície, que ocorreu no final de 2010, o qual teve um impacte na despesa de capital (“investimento”) do subsetor Estado que ascendeu a 1.001 M€;

O orçamento inicial de 2011 considerava uma dotação de 1.000 M€, a título de despesa de capital (“outras transferências de capital”), destinada à regularização de responsabilidades financeiras relacionadas com a aquisição de material militar de sub-superfície, cujo pagamento ocorreu ainda no final de 2010; o ajustamento efetuado exclui esta dotação.

- A previsão de receita de capital (“outras transferências de capital”), no orçamento inicial de 2011, considerava uma verba de 300 M€ relativa à transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom para a CGA; o ajustamento efetuado exclui esta dotação.

⁸UTAO - PARECER TÉCNICO N.º 7/2012; Análise da Conta Geral do Estado de 2011 (Ótica da Contabilidade Pública); 28.12.2012; pág.8



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- Exclusão da despesa suportada em 2011 pelos SFA no âmbito da transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom para a CGA, com um impacto na despesa de capital (“outras transferências de capital”) de 144 M€ (*).

() Esta transferência ocorreu no âmbito de uma operação de cessão de créditos da CGA à Caixa Leasing e Factoring, através da qual se obteve uma antecipação da respetiva receita relativa à transferência dos fundos de pensões da Portugal Telecom para a CGA. Essa operação foi objeto de uma renegociação que se traduziu num aumento dos níveis de receita e de despesa em 144,2 M€, face ao montante previsto na alínea b) no n.º 2 do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de Dezembro*

Incluindo na Conta da Administração Central e Segurança Social estas medidas temporárias e “one offs”, o saldo global (não ajustado) melhorou significativamente face a 2010, pese embora, essa melhoria tenha sido menos expressiva excluindo aquelas medidas (não ajustado).

Com efeito, em 2011, o défice (não ajustado) da administração central e segurança social diminuiu cerca de 3,2 p.p. do PIB face ao ano anterior. Porém, em termos ajustados, esta melhoria homóloga foi de apenas 1 p.p. do PIB, a qual resulta em valor nominal da redução de 1.796M€, elevando-se para 5.436M€, em termos não ajustados.

É principalmente pelo lado da receita que estes resultados são conseguidos e mesmo assim a receita arrecadada fica aquém da inicialmente prevista no OE2011. Tal como a UTAO refere “Este resultado deveu-se sobretudo ao crescimento da receita efetiva [+2,8% face a 2010 (+1673 M€)], dado que a despesa efetiva registou uma redução de apenas 0,2% (-123 M€)]. Saliente-se que o crescimento da receita situou-se 3,7 p.p. abaixo do inicialmente previsto no OE/2011.”⁹

Analisando a composição do saldo (não ajustado), salienta-se que, em 2011, o saldo corrente inverteu a anterior trajetória de degradação, registando uma melhoria homóloga de 2 p.p. do PIB (1,5 p.p. do PIB em termos ajustados). Por sua vez, o saldo de capital, influenciado pelo impacto orçamental das operações temporárias e medidas “one-off”, melhorou 1,1 p.p. do PIB, registando em 2011 um excedente orçamental de 0,5% do PIB. No entanto, expurgando os efeitos das referidas operações, o saldo de capital registou um défice de 1,7 % do PIB em 2011, tendo-se degradado em 0,6 p.p. do PIB face a 2010.

⁹UTAO - PARECER TÉCNICO N.º 7/2012; Análise da Conta Geral do Estado de 2011 (Ótica da Contabilidade Pública); 28.12.2012; pág.9

Tabela 3 – Conta consolidada da Administração Central e Segurança Social
(em milhões de euros, em percentagem do PIB e em percentagem)

	2010		2011		Grau de execução (%)	Desvios de execução	Var. 2010/2011		Tx. Cresc. OE/2011 Inicial (%)		
	Execução	% PIB	Orç. Inicial	% PIB			Variação homóloga	Tvha (%)			
	(2)	(3)	(4)	(5)-(4)/(5)			(6)-(4)-(3)	(8)/(2)		(1)-(2)/(2)	
Administração Central e Segurança Social											
Receita efetiva	61 946	35,5	63 650	37,2	65 802	38,5	103,4	2 153	4 466	7,3	3,8
Despesa efetiva	72 941	42,2	72 823	42,6	71 961	42,0	98,7	-962	-960	-1,3	0,0
Saldo global	-11 495	-6,7	-9 173	-5,4	-6 058	-3,5	66,0	3 115	5 436		6,5
Receita efetiva ajustada	59 464	34,4	63 250	37,1	61 137	35,8	96,5	-2 212	1 873	2,8	0,0
Despesa efetiva ajustada	71 840	41,6	71 823	42,0	71 717	42,0	99,9	-106	-123	-0,2	0,0
Saldo global ajustado	-12 376	-7,2	-8 473	-5,0	-10 580	-6,2	124,9	-2 107	1 796		
Estado											
Receita efetiva	36 272	21,0	38 459	22,5	41 641	24,4	108,3	3 182	5 368	14,8	6,0
Despesa efetiva	50 951	29,3	49 213	28,8	48 684	28,5	98,9	-528	-1 966	-3,7	-2,6
Saldo global	-14 278	-8,3	-10 754	-6,3	-7 044	-4,1	65,5	3 730	7 235		
Receita efetiva ajustada	36 272	21,0	38 459	22,5	37 596	22,0	97,8	-863	1 324	3,6	6,0
Despesa efetiva ajustada	49 550	28,7	48 213	28,2	48 684	28,5	101,0	472	-865	-1,7	-2,7
Saldo global ajustado	-13 277	-7,7	-9 754	-5,7	-11 088	-6,5	113,7	-1 334	2 189		
Serviços e Fundos Autónomos											
Receita efetiva	26 526	15,4	24 690	14,4	24 552	14,4	99,4	-138	-1 974	-7,4	-6,9
Despesa efetiva	24 432	14,1	23 709	13,9	24 006	14,0	101,3	297	-425	-1,7	-3,0
Saldo global	2 095	1,2	981	0,6	546	0,3	55,6	-435	-1 549		
Receita efetiva ajustada	24 644	14,3	24 390	14,3	23 931	14,0	98,1	-459	-713	-2,9	-1,0
Despesa efetiva ajustada	24 432	14,1	23 709	13,9	23 862	14,0	100,6	153	-960	-2,3	-3,0
Saldo global ajustado	213	0,1	681	0,4	69	0,0	10,2	-612	-143		
Segurança Social											
Receita efetiva	23 857	13,8	24 044	14,1	23 543	13,8	97,9	-501	-315	-1,3	0,8
Despesa efetiva	23 168	13,4	23 444	13,7	23 103	13,5	98,5	-341	-65	-0,3	1,2
Saldo global	689	0,4	600	0,4	439	0,3	73,3	-160	-750		

Fonte: Ministério das Finanças (CGE/2009, CGE/2010 e CGE/2011), INE e cálculos da UTAO. | Notas: i) os valores constantes desta tabela diferem dos considerados nas análises isoladas de cada um dos subsetores; as diferenças relativas ao OE inicial resultam do facto de a conta consolidada da administração central e segurança social se encontrar líquida de cativos; no caso dos valores da execução orçamental as diferenças decorrem da consolidação de transferências intersetoriais; ii) O grau de execução tem por referência o orçamento inicial aprovado (que difere do que consta do relatório da proposta do OE/2011); iii) a taxa de crescimento implícita ao OE/2011 inicial foi calculada face aos valores apresentados na CGE/2010; iv) Os valores ajustados (assinalados a cinzento) excluem os impactos orçamentais das operações temporárias e "one-off" identificadas na Caixa 1.

1.7.1. Subsetor Estado

O défice do Estado situou-se em 4,1% do PIB, em 2011, ao atingir 7.044 M€, representando uma melhoria de 4,2 p.p. do PIB face a 2010. Em termos ajustados, e conforme se pode observar no quadro anterior, o défice deste subsector atingiu 6,5% do PIB, melhorando 1,2 p.p do PIB face a 2010.

Face ao OE2011, o défice do Estado melhorou em 3.710 M€, contribuindo para este resultado o facto da cobrança de receita efetiva ter sido superior à prevista (taxa de execução de 108,3%), conjugado com uma realização de despesa efetiva inferior à prevista inicialmente (98,9%), sendo de ressaltar que na proposta do OE2011 se encontrava inscrito o pagamento de

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

material militar de sub-superfície (no valor de 1.000 M€), o qual veio a ocorrer no final de 2010.

Receita

A receita efetiva do Subsetor Estado aumentou 14,9% em 2011 após ter crescido 4,5% em 2010. Para este acréscimo contribuiu principalmente a receita de capital e a receita fiscal.

Face ao OE2011, a receita efetiva do Estado aumentou 8,3% e face à 2ª alteração ao OE2011 o aumento foi de 5,9% (quadro seguinte)¹⁰. Para esta execução beneficiou, em muito, “a adoção das medidas extraordinárias no 2º semestre de 2011. Excluindo o efeito destas medidas, as taxas de execução da receita de capital e da receita fiscal, situar-se-iam em 32,8 e 100,1%, respetivamente, enquanto a da receita efetiva situar-se-ia em 97,8% (o que representa uma receita inferior de cerca de 820 M€.”¹¹

Tabela 6 – Execução Orçamental do Estado – comparação com o OE/2011
(em milhões de euros e em percentagem)

	OEI/2011 (Lei n.º 55-A/2010)	2ª Alteração OE/2011 (Lei n.º 60-A/2011)	Execução orçamental 2011	Taxa de Execução (%)	
				OEI/2011	2ª Alteração OE/2011
1. RECEITA CORRENTE	37 369,2	38 249,2	38 020,2	101,7	99,4
— Receita fiscal	33 506,0	34 386,0	34 318,3	102,4	99,8
— Receita corrente não fiscal	3 863,2	3 863,2	3 701,9	95,8	95,8
2. RECEITA DE CAPITAL	1 089,6	1 089,6	3 620,4	332,3	332,3
3. RECEITA EFETIVA	38 458,8	39 338,8	41 640,6	108,3	105,9
4. DESPESA CORRENTE	45 011,1	45 787,8	45 534,1	101,2	99,4
da qual: Juros e Outros Encargos	6 300,6	6 373,5	6 039,2	95,9	94,8
5. DESPESA DE CAPITAL	4 201,6	4 476,7	3 150,3	75,0	70,4
6. DESPESA EFETIVA	49 212,7	50 264,5	48 684,4	98,9	96,9
7. SALDO GLOBAL	-10 753,9	-10 925,7	-7 043,8		
Saldo corrente	-7 641,9	-7 538,6	-7 513,9		
Saldo corrente primário	-1 341,3	-1 165,1	-1 474,7		
Saldo de capital	-3 112,0	-3 387,1	470,1		

Fonte: Ministério das Finanças | Notas: O quadro evidencia valores de estimativa de execução implícitos ao OE e à 2ª alteração e, finalmente, a execução verificada; As dotações orçamentais de despesa excluem cativos incidentes sobre a despesa, nos termos da Lei, pelo que os respetivos montantes diferem dos mapas contabilísticos. A 1ª Alteração ao OE/2011 (Lei n.º 48/2011, de 26 de agosto) não promoveu alterações na receita e na despesa efetivas do Estado.

No que respeita à receita fiscal, aumentou 6,4%, contribuindo com 5,7 p.p. para aumento da receita efetiva.

A evolução da receita fiscal, foi determinada pelos impostos diretos (+10,9%), sendo de salientar o efeito da conjugação dos seguintes fatores (quadro seguinte)¹²:

¹⁰Quadro constante no Parecer da UTAO, pág. 14

¹¹Idem,

¹²Quadro constante no Relatório CGE2011, pág.115

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- No caso do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (+10%), de referir o efeito decorrente da aplicação da sobretaxa extraordinária de 3,5% incidente sobre os rendimentos do ano de 2011 e da retenção na fonte de 50% da parte do valor devido do subsídio de Natal ou da prestação adicional correspondente ao 13.º mês.
- Relativamente ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (+12,5%), de destacar o efeito conjunto do aumento da receita bruta corrigida face ao valor acumulado de

QUADRO 50 - Impostos Diretos

(Milhões de euros)

Designação	Execução orçamental			OE	Variação homóloga em 2011/2010		Grau de execução em 2011
	2009	2010	2011	2011	Valor	%	%
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	8.950,9	8.936,7	9.831,0	10.420,0	894,3	10,0	94,3
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	4.540,3	4.591,6	5.167,6	4.182,0	576,0	12,5	123,6
Imposto sobre as sucessões e doações	-1,1	2,0	0,0	3,4	-2,0	-100,0	0,0
Imposto do uso, porte e detenção de armas	6,2	3,6	3,6	6,3	0,0	0,0	57,1
Impostos abolidos	0,0	-0,1	-0,6	-	-0,5	-500,0	na
Impostos diretos diversos	-6,9	33,4	45,3	1,5	9,9	28,0	3.020,0
TOTAL	13.489,4	13.569,2	15.046,9	14.613,2	1.477,7	10,9	103,0

Fonte: SGR

Notas: na - não aplicável.

2010, em paralelo com a diminuição dos reembolsos.

“Salienta-se que a previsão orçamental de arrecadação do IRC foi largamente suplantada, apresentando um grau de execução de 123,6%, face à previsão de 4.182,0 M€, que não sofreu alteração relativamente à previsão inicial da Lei do Orçamento do Estado (OE) para 2011. Quanto ao IRS, a previsão inicial de arrecadação foi de 9.580,0 M€, tendo sido reforçada em 840,0 M€ pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro (segunda alteração à Lei do OE), que contudo se viria a revelar uma previsão demasiado ambiciosa.”¹³

O aumento da cobrança de impostos indiretos (+3,2%) foi justificado pela interação de comportamentos de sentido contrário das principais categorias de imposto (quadro seguinte)¹⁴

:

- O acréscimo da receita de Imposto sobre o Valor Acrescentado (+7,5%), decorrente, em grande medida, do aumento da taxa normal de 21% para 23% e da tributação à taxa normal da eletricidade e do gás natural a partir de 1 de outubro (deixando de beneficiar da taxa reduzida).
- Verifica-se a redução na receita de outros impostos sobre o consumo e outros impostos indiretos, com destaque para: i) - Imposto sobre Veículos (-22,6%), em resultado da

¹³Relatório CGE pág. 116

¹⁴Quadro retirado do Relatório CGE2011, pág.118

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

contração na venda de veículos, em particular, no segundo semestre de 2011; ii) - Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (-4,2%), refletindo o impacto orçamental da contração do consumo verificada nas gasolinas e gasóleos; e iii) - Imposto do Selo (-3,6%), resultante do decréscimo de operações financeiras realizadas em 2011.

QUADRO 51 - Principais Impostos Indiretos – Evolução

(Milhões de euros)

Designação	Execução orçamental			Variação homóloga 2011 vs 2010	
	2009	2010	2011	Valor	%
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)	2 434,2	2 406,1	2 305,5	-100,6	-4,2
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	10 883,4	12 145,9	13 051,6	905,7	7,5
Imposto sobre Veículos (ISV)	693,3	809,1	626,5	-182,6	-22,6
Imposto sobre o Tabaco (IT)	1 140,0	1 428,7	1 446,7	18,0	1,3
Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	180,1	182,0	172,7	-9,3	-5,1
Imposto do Selo	1 652,9	1 538,7	1 483,0	-55,7	-3,6
Imposto Único de Circulação (IUC)	128,4	151,2	173,6	22,4	14,8
TOTAL	17 112,3	18 661,7	19 259,6	597,9	3,2

Fonte: DGO.

Comparando a evolução da receita fiscal com o OE2011 e com a 2ª alteração ao OE2011, constata-se que aumenta 2,4% no 1º caso e diminui 0,2% no 2º.

Quanto à receita de capital aumentou 339% face a 2010, baixando para 56,6% se retirarmos a medida extraordinária relativa à transferência parcial dos fundos de pensões do setor bancário.

A receita corrente não fiscal apresentou uma taxa de execução de 95,8%, não obstante o acréscimo das contribuições para a ADSE resultante da contribuição patronal das entidades da administração central de 2,5% das remunerações sujeitas a descontos para a CGA, I. P. ou para a segurança social.

No parecer à CGE2011, O TC aprecia a atividade financeira no domínio das receitas do Estado, examinando, nomeadamente o cumprimento da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e demais legislação relativa à atividade financeira e compara as receitas orçamentadas com as efetivamente realizadas.

O quadro seguinte¹⁵ compara, por principais agregados, a execução das receitas orçamentais dos Serviços Integrados registadas no SGR com as inscritas no orçamento inicial (Mapa I do OE de 2011) e no orçamento final (com as alterações orçamentais da competência do Governo efetuadas através de créditos especiais e as decorrentes das alterações orçamentais efetuadas

¹⁵Quadro retirado do Parecer do TC à CGE2011, pág.61

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

pela 2ª alteração à Lei do OE2011). Quanto às referidas comparações destacam-se do relatório do TC:

- A execução da receita efetiva excede, em 4,8%, o orçamento inicial e, em 1,2%, o orçamento final.

Dos casos em que a execução excede as previsões, destaca-se a receita de:

- Transferências de capital (com taxa de execução superior a 2.500%), por não ter sido prevista no orçamento inicial nem nas alterações orçamentais subsequentes a transferência de fundos de pensões do sector bancário para o Estado (€ 3.263 M) efetuada no final do ano;
- IRC (com taxa de execução de 123,6%) que regista mais € 986 M que o previsto.

Dos casos em que a execução fica aquém do orçamento, realça-se a receita de:

- ativos financeiros, com uma taxa de execução de 33,1%, menos 1.267 M€ do que o previsto devido, essencialmente, à não concretização do valor orçamentado para a alienação de partes sociais de empresas, tendo apenas sido contabilizada a receita proveniente do processo de reprivatização da EDP - Energias de Portugal, SA, no valor de 600 M€;

Quadro 7 – Receita dos Serviços Integrados – Principais Agregados

(em milhões de euros)

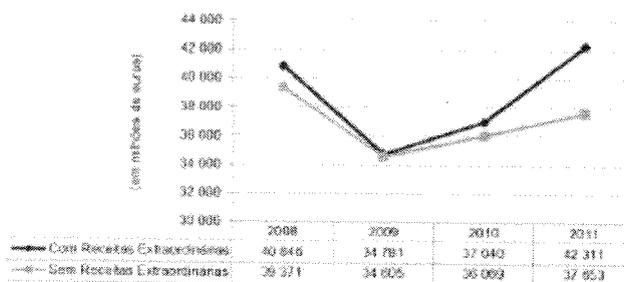
Receita	Execução	Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	2011	Inicial	Final	OE Inicial	OE Final
Receitas Correntes	37 829	37 162	38 388	101,8	98,5
Receitas Fiscais	34 369	33 608	34 387	102,6	99,8
Impostos Diretos	15 047	13 773	14 613	109,2	103,0
Impostos Indiretos	19 312	19 733	19 774	97,9	97,7
Receitas Correntes Não Fiscais	3 479	3 648	4 001	95,2	86,7
Receitas de Capital	4 033	2 990	2 994	134,9	134,8
Outras Receitas	460	262	444	175,6	103,2
Receita Efetiva	42 311	40 384	41 799	104,8	101,2

Fonte: SGR, Mapa I do OE e Mapa I da CGE de 2011.

O TC chama também a atenção para o papel desempenhado pelas receitas extraordinárias que têm sido determinantes para cumprir os objetivos previstos no OE. Como mostra o gráfico seguinte¹⁶, entre 2008 e 2011 foram obtidos 7.280 M€ de receitas extraordinárias.

¹⁶Gráfico constante no Parecer do TC à CGE2011, pág.64

Gráfico 1 – Serviços Integrados – Impacto das Receitas Extraordinárias na Receita Efetiva



Em 2008, as receitas extraordinárias representaram 3,6% da receita efetiva (1.476 M€) e provieram de concessões hídricas (1.383 M€) e da venda de património imobiliário (93 M€).

Em 2009, a quebra na receita efetiva verificada deveu-se, sobretudo, ao decréscimo acentuado na receita fiscal e nas receitas extraordinárias (foram obtidos 176 M€ com a venda de património imobiliário).

Em 2010, as receitas extraordinárias representaram 2,6% da receita efetiva (971 M€) e provieram das privatizações da GALP e da Siderurgia Nacional (731 M€), além da venda de património imobiliário (167 M€).

Em 2011, as receitas extraordinárias tiveram o maior peso na receita efetiva (11%). A principal receita extraordinária do Estado (com 70,1% do valor total) foi a contrapartida da transferência para a Segurança Social das responsabilidades dos fundos de pensões do sector bancário, operação regulada pelo Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro. O artigo 1.º do referido 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 subsector, uma vez que o Decreto-Lei n.º 127/2011 determina que caberá ao Estado o financiamento das pensões em causa, devendo assegurar a transferência para a Segurança Social dos respetivos montantes.

No que concerne à despesa fiscal, em 2011, ascendeu a 1.082,1 M€, (o equivalente a 0,6% do PIB) e representando 3,1% da receita fiscal. Diminuiu 11,6% face a 2010, correspondente a menos 141,5 M€. Como se pode constatar no quadro seguinte¹⁷, que analisa a evolução da despesa fiscal de 2009 a 2011, este decréscimo deve-se maioritariamente ao IVA, IA/ISV e ISP, 11,4%, 48,9% e 44,8%.

¹⁷Quadro retirado do relatório da CGE2011, pág. 151

QUADRO 75 - Despesa Fiscal

(milhões de euros)

Designação	Execução orçamental			OE 2011	Variação em 2011/2010		Grau de execução %
	2009	2010	2011		Valor	%	
Rendimento	638,0	671,4	714,0	628,9	42,5	6,3	113,53
IRS	350,0	380,7	357,2	358,9	-23,5	-6,2	99,53
IRC	288,0	290,7	356,8	270,0	66,0	22,7	132,13
Património	4,7	10,2	14,2	5,2	4,0	39,2	273,08
IS	4,7	10,2	14,2	5,2	4,0	39,2	273,08
Despesa	524,6	541,9	353,9	427,6	-188,0	-34,7	82,76
IA/ISV	105,1	89,4	45,7	58,9	-43,7	-48,9	77,59
IVA - intern	158,2	172,3	152,6	184,9	-19,7	-11,4	82,53
ISP	259,7	278,1	153,6	182,4	-124,5	-44,8	84,21
IABA	0,5	0,9	0,8	0,3	-0,1	-11,1	266,67
IT	1,1	1,2	1,2	1,1	0,0	0,0	109,09
TOTAL	1.167,3	1.223,5	1.082,1	1.061,7	-141,5	-11,6	101,92

Fonte: AT

A redução da despesa fiscal com o IVA deve-se à contenção das despesas ao nível do investimento pelas diferentes entidades beneficiárias e à redução dos benefícios fiscais decorrentes das alterações legislativas. No caso do ISV, o fim do benefício dos veículos em fim de vida foi o principal fator responsável por esta descida. Relativamente ao ISP são apontados três fatores responsáveis por esta descida: o decréscimo significativo verificado na rubrica “biocombustíveis”, motivada pelo facto de, no final de 2010, ter terminado a isenção parcial para os “grandes produtores de biocombustíveis”; o decréscimo verificado na rubrica “Produção de eletricidade ou de eletricidade e calor (cogeração)”, influenciado pela menor utilização de fuelóleo nas atividades do setor, pela contrapartida de uma maior utilização de gás natural, não sujeito a ISP nestas atividades; e o decréscimo da rubrica “Aquecimento” motivada pelo aumento da taxa do ISP aplicável ao gasóleo de aquecimento (Portaria n.º 99/2011 de 11 de março).

O TC chama a atenção para a recorrente subavaliação da despesa fiscal, enfatizando o facto dos “sistemas de contabilização e controlo da DF continuam a não garantir a sua relevação integral e fíável na CGE, designadamente quanto à despesa em IRC, IVA e Imposto do Selo (IS), a qual está manifestamente subavaliada, além de inadequadamente discriminada por finalidade. Trata-se de uma insuficiência que já não deveria subsistir face à informatização dos processos declarativos e de liquidação dos impostos e à circunstância de os meios eletrónicos disponíveis



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

permitirem obter informação de forma célere e económica, dispondo a administração tributária".¹⁸

O TC diz também que o objetivo de reduzir a despesa fiscal em 0,4% do PIB não foi alcançado. "No Relatório do OE para 2011 o objetivo da redução da DF em 0,4% do PIB é referido como uma das principais medidas de consolidação orçamental visto que "o alcance da meta orçamental de 4,6% do PIB para o défice depende também de medidas que promovam o aumento de receita, preferencialmente pela via da redução da despesa fiscal (...) em termos que permitem reforçar a equidade do sistema fiscal português e a distribuir com justiça os esforços inerentes ao processo de consolidação". Porém, o próprio Relatório não é consistente com esse objetivo prevendo, apenas, uma redução de € 142 M (-11,8%), inferior a 0,1% do PIB. A redução em 0,4% do PIB implicaria a eliminação de mais de metade da DF relevada na CGE pelo que, face à variação verificada (-11,6%), o objetivo anunciado não foi alcançado."

Despesa

No que diz respeito à despesa efetiva do subsetor Estado, registou um decréscimo de 3,7%, relativamente a 2010, tendo a redução da despesa primária sido mais acentuada (-6,4%).

Em termos ajustados, a despesa efetiva do Estado registou um decréscimo, mais modesto, de 1,7% (equivalente a -865 M€), como mostra o quadro anterior elaborado pela UTAO.

A evolução das principais componentes, face a 2010, resultou dos seguintes fatores que podem ser observados no quadro seguinte¹⁹:

¹⁸Parecer do TC à CGE2011, pág. 209

¹⁹Quadro retirado do relatório da CGE2011, pág.85

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 37 - Evolução da Situação Financeira do Subsetor Estado

Classificação económica	Execução Orçamental			Variação (%)	
	2009	2010	2011	2010/2009	2011/2010
	(Milhões de euros)				
Receita corrente	34.158,5	35.447,4	38.020,2	3,8	7,3
Impostos diretos	13.489,4	13.569,2	15.046,9	0,6	10,9
Impostos indiretos	17.163,6	18.720,6	19.312,3	9,1	3,2
Contribuições p/ó Seg. Social, CGA e ADSE	230,9	234,0	464,8	1,3	98,7
Taxas, multas e outras penalidades	580,8	590,3	698,6	1,6	18,3
Rendimentos da propriedade	602,0	473,5	288,2	-21,3	-39,1
Transferências correntes	1.142,9	994,8	1.172,3	-13,0	17,8
Outras receitas correntes	949,0	865,2	1.037,1	-8,8	19,9
Receita de capital	549,7	825,0	3.620,4	50,1	338,9
Transferências capital	70,5	93,7	3.318,2	32,9	3.441,7
Outras receitas de capital	479,2	731,3	302,2	52,6	-58,7
Despesa corrente	45.011,9	46.559,1	45.534,0	3,4	-2,2
Despesas com pessoal	11.484,3	11.383,3	10.293,5	-0,9	-9,6
Aquisição bens e serviços	1.391,0	1.357,0	1.817,4	-2,4	33,9
Juros e outros encargos	5.006,7	4.971,7	6.039,2	-0,7	21,5
Transferências correntes	25.947,2	27.741,0	26.247,3	6,9	-5,4
Subsídios	785,4	698,8	601,6	-11,0	-13,9
Outras despesas correntes	397,3	407,2	535,1	2,5	31,4
Despesa de capital	3.753,6	3.991,6	3.150,3	6,3	-21,1
Aquisição de bens de capital	649,6	1.505,7	432,0	131,8	-71,3
Transferências capital	3.086,6	2.469,3	2.704,8	-20,0	9,5
Outras despesas capital	17,4	16,6	13,6	-4,9	-18,0
Receita Efetiva	34.708,2	36.272,4	41.640,6	4,5	14,8
Receita fiscal	30.652,9	32.289,7	34.359,2	5,3	6,4
Receita não fiscal	4.055,3	3.982,7	7.281,3	-1,8	82,8
Despesa Efetiva	48.765,5	50.550,8	48.684,4	3,7	-3,7
Saldo corrente	-10.853,4	-11.111,7	-7.513,9		
Saldo de capital	-3.204,0	-3.166,7	470,1		
Saldo global	-14.057,3	-14.278,3	-7.043,8		
Saldo primário	-9.050,6	-9.306,6	-1.004,6		
<i>Por memória:</i>					
Endividamento líquido	15.773,8	16.374,8	13.277,2		
Passivos financeiros - Receita	87.936,6	130.301,9	114.862,5		
Passivos financeiros - Despesa	72.162,7	113.927,1	101.585,2		
Ativos financeiros líquidos	1.716,5	2.088,2	6.833,4		
Ativos financeiros - Despesa	1.827,0	2.188,1	8.379,9		
Ativos financeiros - Receita	110,4	99,9	1.546,4		

Fonte: DGO/SIGC-SCC e SCR)

Notas:

Exclui operações relacionadas com Gestão de Dívida Pública (FRDP):

Receita

Ativos financeiros	-	722,6	600,0
Passivos financeiros	-	1500,0	0,0

Despesa

Transferências capital	-	2230,8	0,0
------------------------	---	--------	-----

Mapas contabilísticos gerais (neste volume): Mapas I e IV.

Elementos informativos (Volume II - Tomo II): Mapas n.º 11, 12, 16-A e 16-C.

Notas: Os valores de receita e despesa do subsetor Estado encontram-se consolidados de transferências intra-setoriais nos três anos, pelo que existem divergências face ao correspondente mapa publicado nas CGE de 2009 e 2010.

Os valores registados nas rubricas de encargos com a dívida (incluídos nos "Juros e outros encargos") correspondem aos valores levantados pelo IGCP para pagamento dos encargos da dívida pública, que podem não corresponder aos encargos efetivamente pagos por aquele Instituto pelas razões explicitadas no Mapa n.º 26-C, apresentado no Volume II - Tomo I.

- As Despesas com pessoal baixaram 9,6%. No entanto, em termos comparáveis, ou seja, considerando o efeito da reclassificação da despesa com saúde da ADSE em 2011, que passou a assumir a natureza de "aquisição de bens e serviços correntes" (com a introdução da contribuição patronal para a ADSE, por força da Lei do OE2011) a redução da despesa com pessoal seria de 5%, evolução suportada, essencialmente, pela medida de redução remuneratória prevista no artigo 21.º da Lei do OE2011.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- A Aquisição de bens e serviços correntes subiram 33,9%, face ao ano anterior. Em termos comparáveis, a redução situar-se-ia em 4,3%, justificada pela diminuição das despesas de funcionamento dos serviços da administração direta do Estado.
- Os Juros e outros encargos cresceram 21,5% devido ao efeito-volume associado ao aumento do *stock* da dívida (no montante de 736,2 M€), ao efeito preço, no montante de 288,9 M€, decorrente do aumento da taxa de juro implícita (de 3,5% para 3,7%).
- A Transferência corrente baixou 5,4%, sendo que para a Segurança Social decresceu 13%, no âmbito da respetiva lei de bases decorrente da necessidade de menor financiamento no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social, em resultado das medidas de consolidação orçamental implementadas. Para o Serviço Nacional de Saúde baixou 5,1%, incluindo, em ambos os anos, o montante, de 150 M€, transferido visando a regularização de dívidas dos subsistemas públicos de saúde. Para a União Europeia, a transferência corrente baixou 2,3%, a título de contribuição financeira para o orçamento comunitário, em parte refletindo o efeito base associado aos encargos suportados em 2010, em resultado do ajustamento da contribuição financeira decorrente da atualização da base das Contas Nacionais Portuguesas e do conseqüente ajustamento dos valores dos recursos próprios do Rendimento Nacional Bruto e IVA do orçamento comunitário, relativos aos anos de 2006 a 2009. Para a Administração Local baixou 4,3%, com destaque para a que é processada no âmbito da Lei de Finanças Locais.
- A despesa com os Subsídios decresceu 13,9% devido ao efeito de base associado aos apoios concedidos, em 2010, a título de comparticipação pelo Estado à instalação de painéis solares térmicos. Este decréscimo deve-se também à redução das indemnizações compensatórias atribuídas a empresas que prestam serviço público e à redução das verbas associadas à bonificação de juros à aquisição de habitação própria.
- A rubrica outras despesas correntes aumentou 31,4% refletindo o maior número de projetos dos estabelecimentos de ensino não superior financiados pelo Fundo Social Europeu, no âmbito do Programa Operacional Potencial Humano.
- A despesa de capital reduziu 21,1% em resultado da interação de fatores de sentido contrário, nomeadamente:
 - Na aquisição de bens de capital (-71,3%), é relevante assinalar o efeito de base associado à regularização, em dezembro de 2010, de responsabilidades financeiras do Estado decorrentes da entrega equipamento militar no montante de 1.001 M€. Expurgando este efeito, a redução da despesa com investimentos situar-se-ia em 14,4%, sendo esta variação determinada pelo impacto, em termos orçamentais, do despacho do Ministro de Estado e das Finanças de 28 abril 2011, de interdição de novos compromissos no âmbito do Capítulo 50 - Investimentos do Plano; 90 Conta Geral do Estado de 2011



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- As transferências de capital (+9,5%), influenciadas pela componente destinada à regularização de responsabilidades financeiras do Estado na área das concessões rodoviárias, cujos encargos financeiros em 2011 ascenderam a 848,8 M€. Este efeito é parcialmente contrariado, pelo efeito de base da transferência de capital para o Instituto de Apoio às PME e à Inovação, I.P. em 2010 no âmbito do reforço das linhas PME INVEST e outros instrumentos financeiros de apoio ao setor empresarial.
- As aplicações financeiras líquidas de reembolsos relacionaram-se, na parte mais expressiva, com:
 - Empréstimos de curto prazo (1.656,0 M€) e de médio e longo prazo (5.127,5 M€) para cobertura das necessidades de financiamento das empresas do Setor Empresarial do Estado;
 - A dotação de capital do Banco Português de Negócios para pagamento de dívidas à Caixa Geral de Depósitos, no valor de 600 M€;
 - A contribuição portuguesa para o empréstimo à Grécia, de 554,8 M€, enquadrado no âmbito da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira determinada pela Lei n.º 8-A/2010, de 18 de maio.
- O endividamento líquido registou uma diminuição, em 2011, de 3,1 mil M€, em resultado da redução do défice do subsetor Estado em 7,2 mil M€ e da receita de alienação (600 M€, não transferidos para o FRDP em 2011), que mais que superaram o acréscimo das aplicações financeiras líquidas em 4,8 mil M€.

Face ao OE2011 inicial e ao OE final, a despesa efetiva reduziu-se em ambos os casos. Como se pode constatar no quadro seguinte²⁰, a despesa efetiva registou desvios favoráveis de 1.079,6 M€ (0,6 p.p. do PIB) face ao OE inicial e de 1.682,7 (1,0 p.p do PIB) face OE final.

Face ao OE inicialmente proposto os desvios mais significativos entre a execução e aquele, dizem respeito às “transferências de capital” (-847,9 M); “outras despesas correntes” (-680,2 M€); “Juros e outros encargos” (-261,4 M€); “Despesas com o pessoal” (+676,4 M€) e “transferências correntes para a Administração Central” (+578,0 M€).

O relatório da CGE2011 destaca ainda os desvios com “ativos financeiros” e com a “transferência para o FRDP”, salientando que quanto “ao primeiro, a execução foi inferior ao orçamentado inicialmente em 2.680,2 M€, sobretudo pela não execução da verba destinada ao pagamento de dívidas do Banco Português de Negócios à Caixa Geral de Depósitos; no que respeita às dotações destinadas à Iniciativa para Reforço da Estabilidade Financeira (12 mil M€

²⁰Quadro retirado do Parecer da UTAO, pág. 18

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

no orçamento final¹⁹) apenas foram executados cerca de 554,8 M€ relativos à concessão de parte do empréstimo à Grécia; o remanescente refere-se a empréstimos ao Setor Empresarial do Estado. Relativamente à transferência para o FRDP, de referir que, do valor inicialmente previsto associado à alienação de partes sociais de empresas (1.870 M€), foram arrecadados 600 M€ respeitantes às receitas diretas do Estado associadas ao processo de privatização da EDP - Energias de Portugal, S.A., mas que não foram transferidas, em 2011, para o Fundo de Regularização da Dívida Pública²¹.

Tabela 7 – Desvios da despesa efetiva por classificação económica
(em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

	Orçamento do Estado (M€)		Execução Orçamental		Desvio Face ao OE-Inicial		Desvio Face ao OE-Final	
	OE-Inicial (1)	OE-Final (2)	M€ (3)	% PIB (4)	M€ (5)=(1)-(3)	p.p. PIB (6)	M€ (7)=(2)-(3)	p.p. PIB (8)
Despesa Primária	43 505,3	44 035,4	42 687,1	25,0	-818,2	-0,5	-1 348,3	-0,8
Despesas Corrente Primária	39 212,9	40 506,0	39 535,8	23,1	322,9	0,2	-970,2	-0,6
Despesa com pessoal	9 617,1	10 435,0	10 293,5	6,0	676,4	0,4	-141,5	-0,1
Aquisição de bens e serviços	1 983,1	2 157,1	1 817,4	1,1	-165,7	-0,1	-339,7	-0,2
Transferências Correntes	25 774,7	26 533,0	26 288,3	15,4	513,6	0,3	-244,7	-0,1
Subsídios	622,7	618,9	601,6	0,4	-21,2	0,0	-17,3	0,0
Outras despesas correntes	1 215,3	762,1	535,1	0,3	-680,2	-0,4	-227,0	-0,1
Despesas de Capital	4 292,4	3 529,4	3 151,3	1,8	-1 141,1	-0,7	-378,1	-0,2
Aquisição de Bens de capital	672,5	695,9	432,0	0,3	-240,5	-0,1	-263,9	-0,2
Transferências de capital	3 553,6	2 816,0	2 705,7	1,6	-847,9	-0,5	-110,3	-0,1
Outras despesas de capital	66,3	17,6	13,6	0,0	-52,7	0,0	-4,0	0,0
Juros e outros encargos	6 300,6	6 373,6	6 039,2	3,5	-261,4	-0,2	-334,4	-0,2
Despesa Efetiva	49 805,9	50 409,0	48 726,3	28,5	-1 079,6	-0,6	-1 682,7	-1,0

Fonte: Ministério das Finanças, INE e cálculos da UTAO. | Nota: Os desvios são calculados como a diferença entre a execução e o orçamentado; um desvio negativo significa que a execução da despesa ficou abaixo do previsto no orçamento, sendo portanto um desvio favorável.

Analisando a despesa efetiva do Estado por grandes Agregados, disponível no quadro seguinte²², podemos verificar que face ao ano anterior:

- Aumentaram os Juros e outros encargos da dívida pública (+1.067,7 M€) devido a:
 - Aumento dos juros recebidos das aplicações, resultante de excedentes de tesouraria mais elevados do que o antecipado; e
 - Redução dos encargos com comissões devidas no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, em resultado da substituição dos empréstimos do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF) por empréstimos no âmbito do Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira (MEEF), em setembro e outubro.

²¹Relatório CGE2011, pág.93

²²Quadro retirado do relatório da CGE2011, pág. 96



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- As Despesas no âmbito do Capítulo 60 - “Despesas excecionais” subiram 187,9 M€, refletindo, essencialmente, o aumento da regularização de responsabilidades do Estado (+698,1).
- O financiamento do subsistema de saúde da ADSE por receitas gerais reduziu-se em 225,1 M€, em resultado da introdução da contribuição patronal para a ADSE, por força da Lei do OE/2011.
- A redução da transferência para a Segurança Social (-1.005,6 M€) no âmbito da Lei de Bases foi resultante, entre outros fatores, da entrada em vigor do Código Contributivo, da redução de encargos com o abono de família e dos apoios concedidos no âmbito do Rendimento Social de Inserção.
- O Decréscimo da transferência para o Serviço Nacional de Saúde em 446,9 M€, resultou da aplicação de medidas com impacto na redução de despesas com medicamentos e com meios complementares de diagnóstico.
- O Funcionamento, em sentido estrito, decresce 302,1 M€, refletindo, em grande medida, a aplicação do artigo 21.º da Lei n.º 55-A/2010, na qual é implementada, a partir de 1 de janeiro de 2011, a redução remuneratória aos trabalhadores do setor público respeitante às remunerações totais ilíquidas mensais de valor superior a 1500€.
- A Despesa com compensação em receita sobe 226,3 M€, resultante sobretudo do já referido efeito da introdução da contribuição patronal para a ADSE que passou a ser receita própria daquele subsistema de saúde.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 41 - Análise por Grandes Agregados de despesa

Agregados	(Miliões de euros)			Notas	
	2009	2010	2011	Mapas Contabilísticos	Elementos Informativos
	1. Capítulo 50.4 - Investimentos do Plano	1.654,7	1.116,2	887,9	-
Financiamento nacional	1.656,1	1.044,6	852,4	-	-
do qual: com cobertura em receitas gerais	1.667,0	1.019,8	839,2	-	-
Financiamento comunitário	38,6	71,6	35,5	-	-
2. Dotações Específicas por ministério (Cobertas por Receitas Gerais)	32.971,0	36.063,0	34.528,0	-	-
Encargos Gerais do Estado	2.099,7	2.103,3	2.950,0	-	-
Assembleia República	170,1	98,9	90,8	Mapa II	Mapas 14 A e 17
Administração Local	-	-	-	-	-
Ao abrigo da Lei Finanças Locais	2.129,1	2.346,4	2.220,6	Mapas XIX e XX	Mapa 17
Outras a cargo da Direcção-Geral Autarquias Locais	49,3	41,3	38,6	-	Mapa 17
Lei de Finanças das Regiões Autónomas	560,2	566,7	550,0	Mapa XVIII	Mapa 17
Lei de Meios Região Autónoma da Madeira	0,0	50,0	50,0	-	Mapa 17
Presidência do Conselho de Ministros	5,7	5,8	39,1	-	-
Expedição publicações periódicas e apoio económico-financeiro Com. Social	5,7	5,8	4,9	-	Mapa 17
Censos 2011	-	-	34,1	-	-
Finanças	12.237,1	13.312,7	13.744,7	-	-
Pensões e Reformas	-	-	-	-	-
Contribuição financeira para a CGA	3.473,9	3.749,9	4.202,2	-	Mapa 17
Compensação por pagamento de pensões da responsabilidade do Estado	238,7	262,8	250,3	-	Mapa 17
ADSE	595,1	256,6	31,5	-	Mapa 17
Contribuição financeira para a União Europeia	1.536,9	1.667,6	1.630,0	-	Mapa 17
Despesas excepcionais do Ministério das Finanças	-	-	-	-	Mapas 17 e 20
Bonificação juros	221,3	124,8	113,5	-	-
Subsídios e indemnizações compensatórias	584,2	839,3	510,8	-	-
Despesas de cooperação	70,6	70,2	63,6	-	-
Dotação provisional	-	-	0,0	-	-
Iniciativa ao investimento e ao Emprego	351,0	-	0,0	-	-
Equipamentos militares	-	1.001,0	0,0	-	-
Outras	149,0	358,2	892,5	-	-
Juros e outros encargos da dívida pública	5.905,4	4.970,0	6.037,8	-	Mapa 17
Encargos com protocolos de cobrança	11,0	12,3	12,5	-	Mapa 17
Negócios estrangeiros	53,7	55,0	60,8	-	-
Contribuições e quotas para Organizações internacionais	53,7	55,0	60,8	-	Mapa 17
Defesa Nacional	583,2	519,1	521,2	-	-
Lei da Progressão Militar	257,3	253,5	279,6	-	Mapa 17
Encargos com saúde	114,9	66,6	58,5	-	Mapa 17
Pensões de reserva	115,8	123,9	108,1	-	Mapa 17
Forças Nacionais Destacadas	95,3	75,0	75,0	-	Mapa 17
Administração Interna	263,6	217,1	242,8	-	-
Encargos saúde	130,4	80,0	91,8	-	Mapa 17
Pensões de reserva	133,3	137,1	151,1	-	Mapa 17
Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território	0,0	0,0	74,8	-	-
Transferência para o IFAP ^(a)	-	-	74,8	-	Mapa 17
Saúde	8.200,0	8.698,7	8.251,8	-	-
Serviço Nacional de Saúde	8.200,0	8.698,7	8.251,8	-	Mapa 17
Educação e Ciência	2.914,9	2.424,5	1.921,6	-	-
Ensino Particular e Cooperativo	353,2	370,6	262,1	-	-
Educação pré-escolar	484,4	506,0	491,8	-	-
Estabelecimentos Ensino Superior e serviços de acção social	1.177,3	1.296,5	1.167,7	-	Mapa 17
Solidariedade e Segurança Social	6.513,2	7.726,9	6.721,3	-	Mapas 14 A e 17
Lei de Bases da Segurança Social	6.513,2	7.726,9	6.721,3	-	-
3. Funcionamento em sentido estrito (Cobertas por Receitas Gerais) (a)	10.407,4	10.759,2	10.457,1	-	-
4. Despesa com compensação em receita (a)	2.740,1	2.627,0	2.853,3	-	Mapas 15 A e B
Despesa efectiva	48.773,2	50.585,4	48.726,3	-	-
Ativos Financeiros	1.827,0	2.188,1	8.379,9	Mapa IV	Mapas 17, 16 A e 15 C
Despesa com Ativos	50.600,2	52.753,6	57.106,2	-	-

Fonte: DGO (SIGO-90C)

Não inclui passivos financeiros, no valor de:

Não inclui transferência para o FRED, no valor de:

(a) - Exclui Ativos financeiros e despesas no âmbito dos Investimentos do Plano.

(b) - Nos anos de 2009 e 2010 esta transferência estava incluída no Cap.60 do Ministério das Finanças.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Analisando a despesa efetiva do Estado por classificação funcional (quadro seguinte)²³, verifica-se que a despesa executada com “funções sociais” diminuiu consideravelmente, face a 2010, ao atingir 28.862 M€, uma redução na ordem dos 7% (- 1.981 M€), representando 59,2% do total da despesa efetiva.

Face ao OE inicial, as “funções sociais” apresentaram um desvio de ligeiro de 84 m€, sendo que os maiores desvios ocorreram com as “funções gerais de soberania” (-661 M€) e as “outras funções” (-665 M€).

Face ao OE final, o maior desvio ocorre com as “funções sociais” (-344 M€), particularmente com a subfunção da “educação” onde a alteração foi de -344 M€ face à dotação corrigida, tendo ascendido a um montante sensivelmente igual ao aprovado no OE inicial. *“A justificação prende-se sobretudo com os estabelecimentos de ensino não superior, que apresentaram um desvio favorável de 246 M€, dos quais cerca de 160 M€ na rubrica “Outras despesas correntes – outras” das escolas básicas e secundárias.17 De acordo com o relatório da CGE/2011, aquelas escolas beneficiaram de créditos especiais no valor de 232 M€, relacionados com a “integração de receita proveniente do Fundo Social Europeu para pagamento a pessoal contratado e outras despesas no âmbito de projetos elegíveis”.²⁴*

²³Quadro retirado do relatório da CGE2011, pág. 99

²⁴Parecer da UTAO à CGE2011, pág.26

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 42 - Orçamento e Execução por Funções do Estado

Classificação	Orçamento inicial	Alterações				Orçamento total	Câmbio final	Execução orçamental	Execução % Orçamentos		Execução % Orçamentos		Diferença execução %		
		Natureza de grupos necessários							CP=CP(2)	[4]	Total			Total	
		Capítulos Especiais	Provisórias	Alterações de Orçamentos	Outras (Reserva Resolva)						Valor	%		Valor	%
Funções gerais de soberania	7.893,8	245,0	432,4	11,6	-4.096,9	7.786,9	102,8	7.222,6	-693,3	-9,4	-693,3	-7,2	18,8		
Serviço geral da Administração Pública	1.893,8	58,3	90,1	11,6	-44,9	1.979,0	52,9	1.752,3	-241,6	-7,5	-226,7	-11,5	3,6		
Defesa nacional	2.099,0	79,8	95,3	-	-991,2	2.098,9	6,9	1.943,6	-95,4	-3,0	-137,3	-6,6	4,0		
Segurança e ordem público	3.091,0	172,8	513,0	-	-	3.726,1	42,6	3.536,7	-43,6	-1,1	-159,4	-4,4	3,2		
Funções sociais	28.776,2	276,3	114,1	327,7	54,4	29.438,8	92,1	28.892,0	-83,8	-0,3	-174,8	-1,0	98,2		
Educação	7.897,9	245,9	76,9	-	12,3	8.222,6	30,0	7.876,5	-8,4	-0,1	-144,1	-4,2	39,2		
Saúde	9.047,8	21,9	13,6	150,0	0,4	9.257,6	54,8	9.171,7	-173,9	-1,4	-85,9	-0,9	54,8		
Segurança e ação social	11.679,6	3,0	-	172,6	-0,7	11.251,3	3,9	11.233,2	-154,7	-1,4	-18,2	-0,2	23,1		
Habituação e campos habitacionais	409,6	7,1	-	9,2	-71,1	344,7	95,7	260,0	-142,5	-35,6	-41,6	-24,6	0,3		
Sociedade cultural, recreativa e desportos	360,3	3,4	-	-	-0,3	362,4	95,7	318,6	-41,7	-11,6	-41,6	-12,1	6,7		
Funções económicas	3.775,2	4,6	23,5	243,5	68,4	3.195,2	36,6	1.997,4	-1.626,3	-9,2	-197,3	-6,2	4,0		
Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca	513,9	0,1	23,9	-	16,5	554,0	26,6	479,6	-40,3	-7,8	-80,4	-14,3	1,0		
Indústria e energia	0,0	-	-	-	0,2	0,2	-	0,2	-	-	0,6	0,0	0,0		
Transportes e comunicações	1.692,9	0,0	-	263,3	32,9	1.916,3	33,7	1.263,8	-366,9	-19,6	-49,5	-9,8	3,6		
Comércio e turismo	-	-	-	-	-	0,0	-	-	-	-	-	-	-		
Outras funções económicas	259,4	4,9	-	-	-1,2	262,7	98,5	295,1	-44,3	-14,7	-67,4	-25,7	0,4		
Outras funções	13.368,7	7,4	-776,0	443,0	0,8	11.049,1	0,0	10.709,9	-664,8	-6,0	-144,3	-6,1	20,0		
Obras das da cidade pública	8.200,0	-	-	720	-	6.372,0	-	6.017,8	-262,2	-4,1	-134,3	-5,2	12,4		
Transferências entre administrações	4.968,7	7,4	-	-	0,0	4.976,6	-	4.666,1	-2,6	-0,1	-9,9	-0,2	9,8		
Outras não especificadas	400,0	-	-776,0	377,0	0,0	1,0	-	0,0	-400,6	-100,0	-1,0	-99,7	0,6		
Despesa efetiva	49.895,8	553,2	0,0	1.053,8	-999,9	50.409,8	243,4	48.726,3	-1.679,6	-3,2	-1.683,7	-3,3	199,0		
Ativos financeiros	11.000,0	-	-	11.000,0	999,9	22.133,4	0,0	8.379,0	-6.686,2	-30,2	-14.713,9	-63,7	-		
Passivos financeiros	115.000,0	-	-	-	-	115.000,0	-	101.585,2	-13.414,8	-11,7	-13.414,8	-11,7	-		
Transferências de capital para o BCP (MIFP)	1.870,0	-	-	-	-	1.870,0	-	0,0	-1.870,0	-100,0	-1.870,0	-100,0	-		
Despesa total	177.736,8	553,2	-	12.103,8	0,0	196.392,4	243,4	156.691,5	-13.044,9	-6,7	-16.100,9	-8,2	-		

Fonte: Orçamento Geral do Orçamento (OGE) - SOCS

Mapas contabilísticos: Mapa 81 - Despesa do Estado por Classificação Funcional

Documentos informativos: Mapa n.º 49 - Alterações orçamentais e execução do Estado, Mapas n.º 16-B e n.º 16-C Despesa criada e executada segundo as funções sociais/funcionais e económica/funcional, respetivamente.

O quadro seguinte²⁵, permite a análise da despesa do Estado evidenciada anteriormente na ótica da classificação orgânica:

²⁵Quadro retirado do relatório da CGE2011, pág.111

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 43 - Orçamento e Execução por Orgânica

Classificação	Orçamento inicial				Alterações			Orçamento final	Créditos finais	Execução Orçamental	Execução vs Orçamento Inicial		Execução vs Orçamento Final		Diferença execução
	[1]	No âmbito de que se enquadram		Outras (Gestão flexível)	[2]	[3]	[4]				Valor	%	Valor	%	
		Créditos Especiais	Provisões Orçamentais												
Orçamento Geral do Estado	3.028,9	5,9	-	0,0	3.034,8	2,4	1.017,8	-11,1	-0,4	-17,0	-0,6	-0,6	0,2	-0,6	0,2
Previdência do Conselho de Ministros	397,8	3,7	4,0	0,2	405,3	30,0	321,5	-78,3	-19,2	-83,8	-26,1	-26,1	0,7	-26,1	0,7
Finanças	16.482,9	51,1	-750,6	1.000,1	15.682,1	27,3	15.137,3	-1.348,6	-8,2	-647,8	-3,6	-31,1	-3,6	-31,1	-3,6
Na gestão de Investimentos	363,4	20,9	-	2,2	382,1	9,9	351,4	-11,9	-3,3	-30,7	-8,7	0,7	-8,7	0,7	
De Nova Nacional	2.068,1	82,2	96,3	3,6	2.242,1	9,0	2.097,1	29,0	1,4	-144,9	-6,9	4,3	-6,9	4,3	
Administração Interna	1.872,9	89,8	239,1	2,8	2.134,6	26,6	2.014,9	182,0	10,5	-139,7	-5,9	4,1	-5,9	4,1	
Assistência Social	1.346,3	53,8	312,3	0,0	1.712,6	18,0	1.515,3	209,0	20,0	-97,3	-6,0	3,3	-6,0	3,3	
Assistência e Emprego	349,2	4,2	-	0,0	353,4	31,0	258,6	-90,6	-25,9	-94,8	-36,7	0,5	-36,7	0,5	
Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território	777,6	7,2	23,5	3,4	791,7	43,3	606,5	-121,1	-16,6	-155,2	-25,6	1,2	-25,6	1,2	
Saúde	8.248,8	5,1	-	0,0	8.404,9	13,1	8.374,1	124,2	1,5	-30,9	-0,4	17,2	-0,4	17,2	
Educação e Ciência	8.203,5	240,9	78,4	150,0	8.525,9	32,3	8.180,5	-21,0	-0,3	-96,3	-4,2	16,8	-4,2	16,8	
Solidariedade e Segurança Social	6.785,4	1,2	-	0,0	6.796,6	3,6	6.751,3	-14,1	-0,2	-35,3	-0,2	-35,3	-0,2	-35,3	
De outra natureza	49.895,9	551,2	0,0	1.051,8	50.895,9	243,4	48.726,1	-1.079,6	-2,2	-1.682,7	-3,3	100,8	-3,3	100,8	
Ativos financeiros	11.060,1	-	-	11.063,4	23.113,4	-	8.379,9	-2.686,2	-24,2	-14.733,5	-63,7	-	-63,7	-	
Passivos financeiros	115.000,0	-	-	-	115.000,0	-	101.583,2	-13.416,8	-11,7	-11.434,8	-11,7	-	-11,7	-	
Transferências (de capital) para o FOP (MIFOP)	1.870,0	-	-	-	1.870,0	-	-	-1.870,0	-	-1.870,0	-100,0	-	-100,0	-	
De outra natureza	177.736,6	511,2	0,0	12.105,2	0,0	190.392,4	243,4	158.891,5	-19.944,5	-10,7	-21.790,9	-15,7	-	-15,7	

Fonte: Direção Geral do Orçamento (DGO-SO)
 Mapas contabilísticos Mapa II - Despesa do Estado por Ministérios e ex-sequo
 Elementos indutivos: Mapa n.º 9 - Alterações organizativas - subsector do modo; Mapa n.º 16-Aq n.º 14-B Despesas e contas segundo os departamentos orgânicos e funcionais/orgânica, respetivamente.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

1.7.2. Serviços e Fundos Autónomos

Em 2011, o universo do subsetor dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) alterou-se face ao ano anterior. As principais alterações têm a ver com sete Hospitais que deixaram de fazer parte do Setor Público Administrativo e passaram a integrar o Setor Empresarial do Estado, são eles: Hospital Nossa Senhora da Conceição – Valongo, Centro Hospitalar Psiquiátrico de Coimbra, Hospital Visconde de Salreu – Estarreja, Hospital Distrital de Águeda, Hospital Cândido de Figueiredo – Tondela, Hospital de Pombal e o Hospital Joaquim Urbano – Porto. Para além desta alteração também foi criado o Serviço de Ação Social do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave.

O quadro seguinte permite analisar a execução orçamental deste subsetor face ao inicialmente previsto e face à 2ª alteração ao OE2011.²⁶

Face ao saldo previsto na 2ª alteração ao OE2011, o saldo global de 2011 ficou aquém em 435,2 M€. Este resultado é explicado pelo desvio negativo da receita efetiva (-1,2 %) e pelo nível mais elevado da despesa efetiva (+0,6 %).

A variação negativa da receita efetiva advém do comportamento da receita corrente, justificado pelo menor volume de transferências correntes provenientes da Segurança Social relativas à Taxa Social Única e das verbas recebidas no âmbito do POPH – Programa Operacional Potencial Humano pelo IEFP, bem como pelo desvio evidenciado nas vendas de bens e serviços do SNS e das instituições de Ensino Superior.

O desvio registado na despesa efetiva é maioritariamente justificado com aquisição de bens e serviços pelos estabelecimentos de saúde do SNS, sobretudo pelo pagamento de despesas de anos anteriores pelas Administrações Regionais de Saúde – ARS.

O desvio da despesa efetiva, face ao objetivo, é atenuado pela redução das despesas com pessoal, em função das medidas de consolidação orçamental implementadas, com maior impacto no SNS e instituições de Ensino Superior, assim como em subsídios atribuídos pelo IEFP no âmbito das políticas ativas de emprego e formação profissional.

²⁶Quadro retirado do Relatório da CGE2011, pág.157

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 80 - Objetivo Implícito ao OE e Execução Orçamental 2011

(Milhões de euros)

	Objetivo Inicial Relatório do OE 2011	2.ª alteração OE 2011	Execução orçamental 2011		Execução Real face a 2.ª alteração OE 2011
			Real	Efeito do fundo de pensões da PT	
Receita efetiva	24.690,0	24.840,0	24.552,1	620,9	-1,2%
Receita Corrente	23.189,8	23.309,8	22.826,9	0,0	-2,1%
Receita de Capital	1.530,3	1.530,3	1.723,2	620,9	12,6%
Despesa efetiva	23.709,0	23.859,0	24.006,3	144,2	0,6%
Despesa Corrente	22.316,5	22.466,5	22.655,8	0,0	0,8%
Despesa de Capital	1.392,5	1.392,5	1.350,5	144,2	-3,0%
Saldo Global	981,1	981,1	545,9	476,7	
Por memória:					
Endividamento Líquido	102,2	102,2	8,9		
Ativos financeiros líquidos	664,1	664,1	1.189,0		

Fonte: Direção Geral do Orçamento (SIGO-SFA)

Nota: Não inclui o FRDP na parte correspondente às operações de dívida pública.

Face a 2010, o saldo global deste subsetor registou uma deterioração de -1.548,8 M€, resultante sobretudo da transmissão de responsabilidades respeitante ao Fundo de Pensões da PT para a CGA. A operação teve um efeito significativo em 2010, influenciando a comparação homóloga, com impacto no saldo global de 2010 e 2011 em 1.882,1 M€ e 476,7 M€, respetivamente. (gráfico seguinte)²⁷

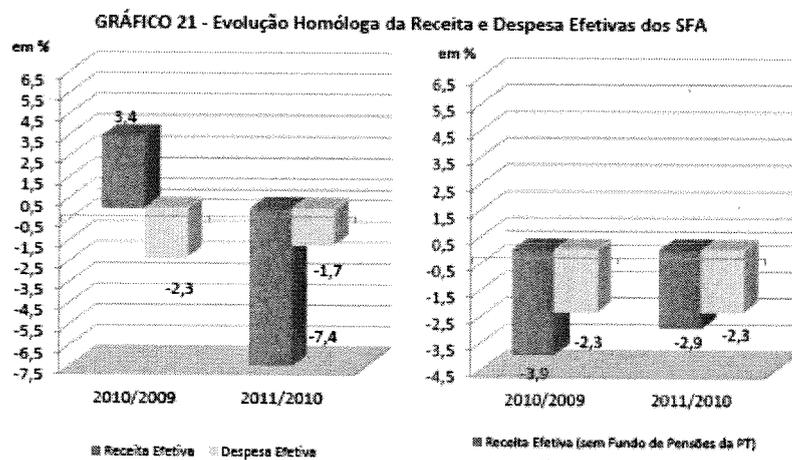
Retirado o efeito daquele fundo de pensões, regista-se em 2011, em relação ao ano anterior, uma degradação do saldo global de 143,5 M€, para o qual concorre uma redução da receita efetiva mais acentuada (-2,9 %) que na despesa efetiva (-2,3%).

A variação negativa da receita (-712,8 M€) é justificada principalmente pela redução do volume de transferências correntes e de capital provenientes do OE (-2,1 pp), principalmente as destinadas ao SNS e IAPMEI, e das quotas e contribuições recebidas pela CGA (-1,0 pp).

O decréscimo em despesa resulta essencialmente do comportamento da aquisição de bens e serviços (-2,4 pp) com destaque no SNS e das despesas com o pessoal (-1,0 pp).

²⁷ Gráfico retirado do relatório da CGE2011, pág.162

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública



Fonte: Direção Geral do Orçamento (SIGO-SFA)

1.8. Investimento (PIDDAC)

A execução do Investimento, em 2011, totaliza 1.982 M€, concentrando-se 74% daquele valor em três programas orçamentais: Agricultura e Pescas; Investigação e Ensino Superior; Economia, Inovação e Desenvolvimento. (quadro seguinte)²⁸

QUADRO 29 - Fontes de Financiamento

Designação	Financiamento Nacional		Financiament. Comunitário	Total	Taxa de Participação
	Total	Cap. 50			
Órgãos de Soberania	2	2		2	0,0
Governação	14	14	4	18	22,2
Representação Externa	6	6		6	0,0
Finanças e Administração Pública	8	8	6	14	42,9
Defesa	2	2		2	0,0
Segurança Interna	54	53	9	63	14,3
Lei Progr. Instal. e Equip. Forças de Segurança	22	22	1	23	4,3
Justiça	34	9	4	38	10,5
Economia, Inovação e Desenvolvimento	38	38	309	347	89,0
Agricultura e Pescas	177	176	513	690	74,3
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	64	62	4	68	6,3
Ambiente e Ordenamento do Território	67	28	34	101	33,7
Trabalho e Solidariedade Social	41	3		41	0,0
Saúde	14	14	17	31	54,8
Educação	58	51	5	63	8,5
Investigação e Ensino Superior	330	316	103	433	23,8
Culturas	38	38	4	42	9,5
Cooperação para o Desenvolvimento	0	0		0	
TOTAL	969	842	1 013	1 982	51,1

Fonte: DGO.

²⁸Quadro retirado do relatório da CGE2011, pág. 76

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Por fontes de financiamento, o financiamento nacional representa 49% do total executado, sendo que 87% daquele valor tem origem no Capítulo 50-Investimentos do Plano, com especial relevo a execução das transferências para os Serviços e Fundos Autónomos.

Relativamente ao financiamento comunitário, a execução foi de 1.013 M€, correspondendo a uma taxa de comparticipação de 51%. Os projetos cofinanciados pesam 36% no total.

Verifica-se que 73% da execução em financiamento comunitário foi assegurada pelos Programas Operacionais.

O Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR) apresenta a maior execução, destacando-se a contribuição do IFAP, via programa orçamental "Agricultura e Pescas". Segue-se o Programa Operacional Fatores de Competitividade, com especial enfoque a execução do IAPMEI, através do programa orçamental "Economia, Inovação e Desenvolvimento". (gráfico seguinte)²⁹

QUADRO 31 - Investimento - Financiamento Comunitário por Programas Operacionais

(Mihões de euros)

Programa Operacional	2011			Estrutura
	Financiamento Nacional	Financiamento Comunitário	TOTAL	
Potencial Humano	14	69	83	6,5
Fatores de Competitividade	32	256	288	22,6
Valorização do Território	11	35	46	3,6
Regional Norte	9	58	67	5,3
Regional Centro	3	44	47	3,7
Regional Lisboa	3	4	7	0,5
Regional Alentejo	2	15	17	1,3
Regional Algarve	1	5	6	0,5
Cooperação Transfronteiriça	0	1	1	0,1
Cooperação Transnacional	0	1	1	0,1
PO Assistência Técnica FEDER	6	5	11	0,9
PO Pescas	7	20	27	2,1
PDR Continente	152	485	637	50,0
Outros*	21	15	36	2,8
Total	261	1 013	1 274	100

Fonte: DGG.

*Inclui Outras Iniciativas Comunitárias; FEOSÁ Garantia e Orientação; FEAGA; Cooperação Inter-regional e PO Assistência Técnica FSE.

De entre as 68 medidas incluídas nos Programas Orçamentais, a execução do Investimento concentrou-se em 41 medidas, destacando-se: agricultura e pecuária (33% do total); investigação científica de carácter geral (20%) e outras funções económicas-diversas não especificadas (18%). As referidas medidas totalizam 72% do total executado.

²⁹Idem, pág. 78

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Por agrupamento económico e excluindo a despesa em ativos, a despesa de capital corresponde a 58% do total executado. Dentro deste agregado, as transferências têm um peso significativo, em que as rubricas tipificadas como “Outras” ascendem a 256 milhões de euros, assumindo as transferências para Instituições sem fins lucrativos 51% daquele valor, com especial representatividade dos orçamentos do FCT e IFAP. (quadro infra)³⁰

Quanto ao investimento regionalizado, a região Norte representa cerca de 25% do total executado, em resultado, essencialmente, dos projetos da responsabilidade do IAPMEI com 40% e do IFAP com 42%, enquadrados nos programas orçamentais P012-Economia, Inovação e Desenvolvimento e P013-Agricultura e Pescas, respetivamente. (quadro infra)³¹

QUADRO 33 - Investimento por Agrupamento Económico

Agrupamentos Económico	Milhões de euros	
	2011	Estruturas
Despesa Corrente	704	35,5
Despesas com pessoal	20	1,0
Aquisição de Bens e serviços	133	6,7
Encargos Correntes da Dívida	3	0,2
Transferências Correntes	548	27,6
Subsídios	0	0,0
Outras Despesas Correntes	0	0,0
Despesa de Capital	984	48,6
Aquisição de Bens de Capital	347	17,0
Transferências de Capital	717	36,2
Despesa Total Efetiva	1.688	84,2
Ativos	314	15,8
Despesa Total	1.982	100

Fonte: DGO.

QUADRO 35 - Investimento - Regionalização - Ótica NUTS

NUTS I e NUTS II	Milhões de Euros	
	2011	Estruturas
Continente	1.617	81,6
Norte	488	24,6
Centro	277	14,0
Lisboa e Vale do Tejo	205	10,3
Açores	280	14,1
Algarve	46	2,3
Várias Nuts II do Continente	321	16,2
Açores	6	0,3
Madeira	0	0,0
Várias NUTS I do País	318	16,0
Estrangeiro	41	2,1
Total	1.982	100,0

Fonte: DGO.

O TC conclui que “O PIDDAC inicial estimou-se em € 2.263 M1 e a sua execução totalizou € 1.982 M, menos € 215 M que em 2010, tendo-se registado uma taxa de execução de 75,8%, mais 9,5 p.p. face ao ano anterior (66,3%). Continuou a apresentar uma percentagem significativa, 35,5%, de despesas correntes quando, dada a natureza de investimento subjacente ao programa, se deveria concentrar em despesas de capital.

O PIDDAC contemplou 1.485 projetos. No entanto, 42,0% destes projetos (624) não teve execução financeira realçando-se que numa grande parte deles foram desencadeadas diversas alterações orçamentais com consequências ao nível da morosidade do processo e do registo e

³⁰ Idem, pág.81

³¹ Idem, pág. 82



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

*acompanhamento dos indicadores físicos e financeiros, sem consequências na execução efetiva”.*³²

1.9. Orçamento e Conta da Segurança Social

Na continuação da política de consolidação orçamental, definida no PEC 2010-2013, de março 2010, o OE2011 aplicou medidas legislativas, com implicações na execução do Orçamento da Segurança Social (OSS). Dessas medidas, as principais, podem ser agrupadas em 3 grupos:

- Medidas que se referem à contenção das remunerações dos trabalhadores da administração pública, alargadas agora a entidades cuja atividade depende no todo ou maioritariamente de recursos públicos, independentemente da sua natureza jurídica, passando a incluir empresas públicas, fundações, associações e outras entidades cujo funcionamento se encontra enquadrado principalmente pelo direito privado, mas cujo financiamento é maioritariamente público. Destas medidas, merecem destaque as que afetam diretamente a execução do OSS, no que respeita às despesas de administração nas quais se incluem as despesas com pessoal.
- Medidas que se referem à redução das despesas com prestações sociais, através da reposição das medidas de proteção social vigentes no momento anterior à crise financeira internacional e do congelamento do Indexante de Apoios Sociais (IAS).
- Medidas que se refletem na receita do OSS, as quais têm a ver com a entrada em vigor do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

O OSS para 2011 foi aprovado conjuntamente com o OE e publicado pela Lei n.º 55-A/2011, de 31 de dezembro, e as disposições necessárias à sua execução constam do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março. Ao longo do ano de 2011, o OSS foi objeto de sucessivas alterações orçamentais, que podem ser observadas no quadro seguinte³³:

No orçamento inicial a previsão da despesa situava-se 1,2% abaixo da previsão da receita, apontando para um saldo orçamental de 454 M€. No entanto, as alterações orçamentais introduzidas ao longo do exercício traduziram-se num reforço da receita na ordem dos 0,4% e numa diminuição da despesa de 0,1%, situando-se esta última 1,7% abaixo da previsão da receita, aumentando a previsão do saldo orçamental para cerca de 650 M€.

³²Parecer do TC à CGE2011, pág. 412

³³Quadro retirado do Parecer do TC, pág. 285

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Quadro I – Alterações orçamentais

(em milhões de euros)

	Receita		Despesa	
	Parcial	Total	Parcial	Total
Orçamento Inicial		57.837,0 ⁽¹⁾		57.388,8
Alterações orçamentais				
Créditos especiais	349,8		56,5	
Reforços	475,4		2.639,5	
Anulações	-578,4	148,8	-2.744,4	-48,4
Orçamento corrigido		57.884,8		57.388,8

(1) Anúncio 743 de 16 de março de 2009 alterado.

Fonte: LÖB n.º 55-A/2011, de 31 de dezembro, e Declaração n.º 34/2012, de 24 de abril.

Contudo, na execução orçamental, a receita e despesa efetivas (deduzidas do valor do saldo do ano anterior, dos ativos e passivos financeiros), evidenciam decréscimos, face a 2010, de 1,3%, e 0,3%, respetivamente. (quadro seguinte)³⁴

QUADRO 94 - Execução Orçamental da Conta da Segurança Social

Unidade: Milhões de Euros

	Execução Orçamental		Execução Orçamental	Grau de Execução %	Execução Orçamental 2011/2010	
	2010	CGE Revisão			2011	2011
Receita corrente	23.829,4	24.818,6	23.528,6	97,99	-390,8	-1,28
Contribuições e quotasções	13.488,3	14.113,8	13.746,3	97,43	-368,0	-1,98
IVA Social	697,8	715,2	715,2	100,00	17,4	2,50
Transferências Correntes da Administração Central	7.904,0	6.948,9	6.973,8	100,56	-930,2	-11,77
Transferências de Lei de Bases da Segurança Social	7.716,9	6.721,2	6.721,2	100,00	-1.005,6	-13,01
Transferências do Fundo Social Europeu	910,2	1.265,3	1.150,7	85,53	-240,5	-26,42
Outras receitas correntes	834,1	897,3	949,9	103,86	115,8	13,88
Receita de capital	18,0	61,6	6,7	15,82	-21,9	-76,04
Transferências do Orçamento do Estado	4,0	7,8	2,7	36,84	-1,3	-32,72
Outras receitas de capital	14,1	53,1	4,0	11,49	-20,1	-82,83
Receita efetiva	23.817,4	24.881,9	23.542,6	97,85	-314,8	-1,32
Despesa corrente	23.135,2	23.602,5	23.075,3	97,76	-82,1	-0,77
Funções	14.013,9	14.522,1	14.448,7	99,49	-416,8	-3,12
Intervenção	7.027,7	7.966,6	7.956,1	99,42	-72,6	-1,58
Invidios	1.807,7	1.409,5	1.399,5	99,15	-12,2	-0,87
Válculos	10.547,3	11.109,4	11.092,8	99,61	-516,3	-4,90
Benefícios dos Antigos Combatentes	29,2	40,8	34,3	84,45	5,1	17,41
Abono de família	968,2	1.011,8	1.014,4	104,79	239,3	23,55
Subsídio por doença	446,9	454,0	450,5	99,19	2,6	0,80
Subsídio de desemprego e apoio ao emprego	2.271,1	2.122,6	2.108,8	99,12	-117,9	-5,18
Complemento solidário para idosos	355,2	278,6	272,7	98,00	-7,5	-2,84
Outras prestações	806,2	855,7	838,8	98,02	-30,6	-3,78
Ação social	1.811,4	1.896,9	1.848,3	94,62	-42,3	-3,88
Rendimentos Sociais de Injeção	523,9	498,0	494,4	99,26	-29,5	-5,63
Administração	375,7	390,9	392,6	103,16	16,9	4,50
Outras despesas correntes	698,9	644,1	596,1	85,30	-102,8	-14,71
das quais:						
Transferências e subsídios correntes	698,9	644,1	596,1	85,30	-102,8	-14,71
Ações de Formação Profissional	1.207,8	1.398,2	1.387,1	86,79	179,3	14,86
das quais:						
Com suporte no Fundo Social Europeu	982,4	1.367,9	1.159,5	84,77	177,1	14,09
Despesas de capital	59,1	58,8	56,1	96,64	-2,9	-0,98
FIDEAC	18,6	7,3	2,6	32,59	-16,0	-85,56
Outras	40,5	51,5	53,5	132,0	15,0	31,78
Despesa efetiva	23.196,3	23.855,3	23.198,1	97,96	-85,1	-0,36
Saldo global	680,1	1.026,1	429,4	298,47	-249,7	-26,34
Por natureza						
Ativos financeiros líquidos de reembolso	-713,6	-888,8	-856,0		-32,4	11,39
Passivos financeiros líquidos de amortização	0	0	0		0	0
Provisões (+)/utilização(-) de saldo de gestão anterior	-14,5	-481,0	-366,6		-312,1	963,55

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

³⁴ Quadro retirado do relatório da CGE2011, pág. 182



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

A receita efetiva ascendeu a 23.542,6 M€ e a despesa efetiva a 23.103,2 M€. O saldo foi de 439,4 M€ refletindo um decréscimo de 36,2% (-249,7 M€) face a 2010.

Do lado da receita, face a 2010, destacam-se:

- *Considerados os três grandes agregados de classificação económica da Receita – “Correntes”, de “Capital” e “Outras” –, todos exibiram decréscimos face a 2010 (menos 1,5%; menos 24,6% e menos 7%, respetivamente).³⁵*
- O crescimento das contribuições (que incluem as receitas de cotizações dos trabalhadores dependentes, dos trabalhadores independentes, do seguro social voluntário e as contribuições das entidades empregadoras) em 263,0 M€ (+2%) totalizando 13.746,3 M€ e refletindo o impacto positivo do enquadramento dos trabalhadores bancários no regime geral dos trabalhadores por conta de outrem e o efeito da entrada em vigor do Código Contributivo.
- As “Transferências correntes da Administração Central” baixaram 930,2 M€ (-11,8%), salientando-se as transferências do MTSS, no valor de 6.721,3 M€, decorrente da necessidade de menor financiamento no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social, em resultado das medidas de consolidação orçamental implementadas.
- As “outras receitas correntes” cresceram 115,8 M€ (+13,9%) incluindo, designadamente, a recuperação de prestações sociais indevidamente pagas e outras receitas do Sistema e, ainda, as transferências da receita dos jogos sociais consignadas ao financiamento de programas de Ação Social, sendo que esta apresenta um crescimento homólogo de 14,5%.

Do lado da despesa, face a 2010, merecem destaque:

- A despesa paga em “Pensões”, cresce 3,1% (+436,8 M€), ascendendo a 14.448,7 M€. A este propósito, o TC chama a atenção ao facto de *“Os gastos com pensões cresceram globalmente, não sendo uniforme a evolução das três eventualidades, porquanto se registou um crescimento na eventualidade velhice (4,9%) e decréscimos nas eventualidades sobrevivência (-3,6%) e invalidez (-0,9%). Decorre da análise efetuada a uma amostra de processos de atribuição e pagamento de pensões do regime geral e de pensões sociais que a informação relevante para efeitos de atribuição e cálculo de pensões não se encontra totalmente inserida numa só aplicação informática, existindo discrepâncias entre os vários suportes disponíveis”*.³⁶

³⁵Parecer do TC à CGE2011, pág. 290

³⁶Relatório do TC À CGE2011, pág.VII

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

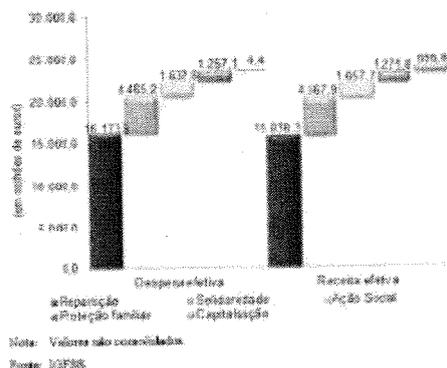
- Os encargos com o “Abono de família”, sofrem um decréscimo de 30,4% (-293,8 M€), refletindo o efeito das políticas implementadas a partir do 2.º semestre de 2010 e em 2011, nomeadamente, a alteração das condições de acesso a esta prestação (condição de recursos), a extinção do pagamento do montante adicional a partir do 1.º escalão, a revogação do aumento extraordinário de 25% ao 1.º e 2.º escalões e a cessação do pagamento de abono de família correspondente aos 4.º e 5.º escalões de rendimento e, ainda, a redução para metade do valor associado às bolsas de estudo.
- As despesas com “subsídio de desemprego e apoio ao emprego”, descem 5,3%, e *per capita*, em relação ao número de desempregados, reduziram-se 23,6%. Este decréscimo é justificado, em grande medida, pelas alterações às regras de atribuição das prestações, pela eliminação de regimes temporários e excecionais de reforço desta tipologia de apoios praticados ao longo de 2010, e ainda, pela aplicação das novas regras de acesso às prestações sociais não contributivas, patente também na redução significativa da despesa com o “Subsídio social de desemprego”. Segundo o TC, *“O total de desempregados subsidiados ronda os 590 mil, menos 37 mil que em 2010. No total dos beneficiários das prestações de desemprego, o subsídio de desemprego cobre 76,8%, registando um crescimento de 6,7% face a 2010. No que respeita ao volume financeiro das prestações de desemprego, o subsídio de desemprego regista um valor de € 1.566 M, seguido do subsídio social de desemprego, com € 278 M”*.³⁷
- A despesa com o Rendimento Social de Inserção (RSI) sofre uma queda de 20,3% (-105,5 M€), explicado pela entrada em vigor do Decreto-Lei 70/2010, de 16 de junho, contemplando a revogação dos apoios especiais e complementares, a revisão das regras de cálculo da prestação e a aplicação de regras de elegibilidade mais restritivas.
- As “Ações de formação profissional com suporte no FSE”, crescem 18,1% (+177,1 M€), resultando, sobretudo, do crescimento da despesa em “Subsídios de formação profissional” com suporte no Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) do Fundo Social Europeu (FSE) relativo essencialmente ao Programa Operacional de Potencial Humano (POPH).
- As despesas com a “Administração”, no montante de 337,6 M€, diminuem 10,1% (38,0 M€), sendo que para tal concorre a queda nas “Despesas com pessoal” em 8,6% (-22,7 M€), em resultado das medidas introduzidas no OE2011, designadamente as reduções de remunerações e de trabalhadores. Também as “Aquisições de bens e serviços” evidenciam uma contração de 12,0% (-10,4 M€).

³⁷Idem

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Em síntese, no ano de 2011, o saldo orçamental, na ótica da Contabilidade Pública, apresenta o seguinte desdobramento por Sistemas³⁸:

Gráfico 1 - Receita e despesa efetiva por componentes e subsistemas



Quanto aos fluxos financeiros de despesa orçamentados e executados do OSS para a Administração Regional e a Administração Local, é à primeira que cabe a maior parcela (84,9% do total da executada para as Administrações Regional e Local), com uma execução de 89,0%, face ao orçamento ajustado. Face a 2010, verifica-se que apesar da verba orçamentada final ter sofrido um decréscimo na ordem dos 3,1% (de 129,4 M€ em 2010, para 125,3 M€ em 2011), o montante despendido com as Administrações Regional e Local aumentou cerca de 6,3% (103,4 M€ em 2010, para 110,5 M€ em 2011), sem alcançar, todavia, a verba orçamentada.

O TC elabora, no seu Parecer, uma análise ao comportamento de longo prazo da receita e despesa da SS desde 2003, e retirou as seguintes conclusões³⁹:

- O “crescimento da receita efetiva apenas superou claramente o da despesa efetiva entre 2006 e 2008 (em 2010 foi superior em apenas 4 décimas). A desaceleração do crescimento da despesa a partir de 2010, que culminou na primeira diminuição em 2011, foi acompanhada por uma desaceleração na receita, que em 2011 acabou por cair um ponto percentual mais que a despesa². Por outro lado, ambas têm apresentado um ritmo de crescimento superior ao do PIB (exceto em 2007), que nos últimos cinco anos cresceu 1,2% em média. Em 2011, a receita efetiva teve uma quebra mais acentuada que o PIB (+0,3 p.p.)”.
- A “desaceleração sistemática do crescimento da despesa com Pensões (depois do máximo de 9,1% em 2004) efetuou-se sempre a um nível acima da evolução das Contribuições

³⁸Gráfico retirado do Parecer do TC, pág. 303

³⁹Parecer do TC à CGE2011, pág.310



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

(exceto em 2007), registando uma taxa de crescimento médio de 4,8% nos últimos cinco anos, 1,3 p.p. acima das Contribuições no mesmo período (3,5%).”

- “Na receita, a quebra de 11,2% nas Transferências Correntes da Administração Central em 2011 fez com que o crescimento médio dos últimos 5 anos baixasse de 9,1% em 2010 para 3,8% em 2011, invertendo uma tendência de reforço do contributo do Estado no financiamento da Segurança Social. As Contribuições cresceram 2,0% em 2011, atenuando o crescimento médio dos últimos 5 anos de 4,1% para 3,5%.”
- “Na despesa, verifica-se uma redução do crescimento médio das Pensões nos últimos 5 anos, de 7,5% em 2007 para 4,8% em 2011 (de 7,7% para 5,4% nas pensões do sistema previdencial).”
- “Quando consideradas em percentagem do PIB ... as Contribuições refletem uma tendência de crescimento (depois de uma quebra em 2004, para 7,0%) fixando-se nos 8,1% em 2011. As transferências correntes da administração central subiram de 2,4% do PIB em 2002 para 5,0% em 2010, caindo para 4,5% em 2011. As Transferências da UE oscilaram entre um mínimo de 0,2% em 2007 e um máximo de 0,7% em 2011 e os Rendimentos progrediram para 0,3% do PIB em 2011.”
- “O pagamento de Pensões é largamente preponderante na despesa e tem apresentado um crescimento sistemático, de 6,0% do PIB em 2002 para 8,5% em 2011 (as pensões do sistema previdencial progrediram de 4,4% para 6,3%). As despesas com Desemprego e apoio ao emprego, com Ação social e com Formação profissional e PAE apresentam valores em torno do 1% do PIB e uma certa estabilidade durante o período analisado, enquanto as relativas ao Abono de Família, normalmente em torno dos 0,4% do PIB, atingiram os 0,6% em 2009 e 2010. A despesa efetiva em percentagem do PIB progrediu de 10,2% em 2002 para 13,5% em 2011”.
- “Em 2011, a despesa com pensões do sistema previdencial foi superior à verificada em 2002 em € 4.705,3 M (76,8%), enquanto as contribuições foram superiores em € 3.591,8 M (35,3%), mesmo existindo menos 300.300 empregos na economia que em 2002 (menos 5,8%). A diferença entre a receita de contribuições e as pensões pagas passou de € 4.045,0 M em 2002 para € 2.311,5 M em 2011 (ou de € 4.963,4 M para € 2.165,9 M se acrescentarmos a valorização anual do FEFSS), uma quebra de 27,5%.”
- “Face ao efeito estrutural do envelhecimento da população, a desaceleração do crescimento das pensões verificada nos últimos anos, com origem em alterações legislativas motivadas por preocupações de sustentabilidade desta despesa, podem não ser suficientes para reequilibrar o sistema, principalmente se não se reconduzir a economia para uma

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

tendência de crescimento do produto que se reflita na criação líquida de emprego e no aumento da massa salarial. A análise do período mostra que as receitas de contribuições cresceram sistematicamente abaixo da despesa com pensões, apesar do valor da contribuição por emprego ter aumentado 43,7% de 2002 para 2011”.

Balanço

A evolução da situação patrimonial da segurança social no período 2009 a 2011, traduzida na evolução de cada membro do balanço, é a que se evidencia no quadro seguinte⁴⁰:

Quadro 11 – Balanço da segurança social

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2009	2010	2011		Variação 2010/09		Variação 2011/2010	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Ativo Bruto								
Imobilizado	919,3	925,6	856,3	4,3	6,3	0,7	-69,3	-7,5
Existências	2,1	2,1	1,8	0,0	0,0	-1,6	-0,5	-24,6
Dívidas de terceiros	6.626,6	7.270,1	8.603,2	42,3	843,6	9,7	1.233,0	17,0
Disponibilidades	10.737,6	11.416,4	10.702,9	53,2	678,9	6,3	-713,5	-6,3
Acréscimos e diferimentos	149,3	163,8	37,1	0,2	-14,6	9,8	-126,7	-77,4
Total do Ativo bruto	18.494,7	19.778,0	20.199,0	100	1.348,4	7,3	329,0	1,6
Amortizações/Provisões imobilizado	-401,4	-410,4	-424,3		9,0	2,2	13,9	2,6
Provisões para cobranças duvidosas	-4.560,0	-5.437,7	-3.873,4		877,6	19,2	-1.564,3	-28,9
Total Ativo líquido	13.473,0	13.898,0	15.866,2		466,7	3,4	1.873,2	13,4
Fundos Próprios								
Património	9.602,6	10.670,0	10.903,1	74,4	1.067,5	11,1	233,0	2,2
Cedências de ativos	-	-0,6	-0,6	0,0	-0,6	-	0,0	0,0
Reservas de reavaliação	2,6	1,1	0,0	0,0	-1,6	-58,7	-1,1	-100,0
Reservas	1.079,9	1.071,5	1.065,4	7,3	-8,4	-0,8	-6,1	-0,6
Resultados transferidos	962,3	-102,6	2.874,2	17,6	-1.064,9	-110,7	2.676,6	2.610,9
Resultado líquido do exercício	664,9	1.231,5	112,9	0,8	566,6	65,3	-1.119,7	-90,8
Total dos Fundos próprios	12.912,1	12.871,1	14.866,0	100	669,0	4,5	1.789,9	13,9
Passivo								
Provisões para riscos e encargos	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1	-100	0,1	100,0
Dívidas a terceiros	374,4	334,4	426,9	37,2	-69,9	-18,7	122,6	40,2
Acréscimos e diferimentos	788,7	754,4	721,1	62,8	-32,2	-4,1	-33,3	-4,4
Total do Passivo	1.161,2	1.068,9	1.148,2	100	-102,0	-8,8	86,3	8,4
Total dos Fundos próprios e do Passivo	13.473,0	13.898,0	15.866,2		466,7	3,4	1.873,2	13,4

Fonte: Contas da Segurança Social

“O ativo da segurança social é composto maioritariamente por disponibilidades e por dívidas de terceiros que representam, em 2011, cerca de 53,2% e 42,3% do ativo bruto, respetivamente. As provisões para cobrança duvidosa absorvem 45,6% do valor em dívida e o imobilizado encontra-se amortizado/provisionado em 49,6%, reduzindo o ativo líquido a cerca de 78,6% do valor do ativo bruto. O segundo membro do balanço é constituído na quase totalidade por “Fundos próprios”, 92,7%.”

⁴⁰Quadro retirado do Parecer do TC à CGE2011, pág.313

Dívida de terceiros

O Quadro seguinte⁴¹ espelha as dívidas de terceiros em termos brutos e em termos líquidos no triénio de 2009 a 2011.

Quadro 13 – Dívida de terceiros

(em milhões de euros)

Dívidas de terceiros	2009		2010		2011	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Clientes	217,2	0,0	521,2	27,9	663,9	30,9
Contribuintes	4.597,3	807,6	6.450,9	943,9	6.482,7	3.721,4
Prestações sociais a repor	531,4	140,9	565,5	139,1	579,3	135,6
Outros devedores	1.178,0	1.116,9	729,9	720,8	758,6	741,2
Outros	2,7	1,3	2,6	0,8	2,7	0,7
Total	6.826,6	2.066,7	7.270,1	1.832,5	8.503,2	4.629,7

Fonte: CDS/2009, CDS/2010 e CDS/2011.

“Em 2011, em termos brutos, as *dívidas de terceiros* de médio e longo prazo ascendem a € 4.106,4 M (€ 5.739,6 M em 2010) e as de curto prazo a € 4.396,7 M (€ 1.530,5 M em 2010). “Cerca de 49,7% (€ 4.230 M) do total destas dívidas estão registadas em dívidas de cobrança duvidosa. As provisões acumuladas de cobrança duvidosa ascendem a € 3.873,4 M (91,6%), o que representa uma dívida em termos líquidos de € 356,6 M. A evolução no triénio de 2009 a 2011 das dívidas de terceiros, em termos brutos, tem sido em crescendo, acentuado em 2011 (17%), relativamente ao período homólogo anterior (em 2010 cresceu 9,7%). Também em termos líquidos se regista um exponencial aumento em 2011 (152,6%, mais € 2.797,2 M), relativamente ao período homólogo anterior, situação contrária à que ocorreu de 2009 para 2010, em que o valor líquido decresceu 11,3% (menos € 234 M).”

As dívidas com maior expressão financeira referem-se a “Contribuintes”, manifestando acréscimos de 18,6% e de 19%, em termos brutos, e de 16,9% e de 294,3%, em termos líquidos, comparando 2010 com 2009 e 2011 com 2010, respetivamente. A conta que releva as “Prestações sociais a repor” pelos beneficiários também manifesta crescimentos ao longo do triénio, em termos brutos. No entanto, em valor líquido, as quantias em dívida são cada vez menores, o que denota uma maior dificuldade na sua cobrança. Os “Clientes” e os “Outros devedores” revelam variações significativas em 2010, fruto de alterações de registo contabilístico.”

Demonstração de Resultados

O Quadro seguinte⁴² “reflete os proveitos e ganhos, os custos e perdas provenientes da atividade desenvolvida pelas entidades incluídas no perímetro de consolidação ao longo do

⁴¹Idem, pág.316

⁴²Idem, pág.342

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

trienio 2009/2011, bem como o valor dos respetivos resultados operacionais, financeiros, extraordinários e líquidos.

“Em 2011, todos os resultados se apresentavam positivos, com exceção dos resultados financeiros, sendo os extraordinários os mais representativos, seguindo-se os operacionais, que culminaram num resultado líquido bastante inferior ao registado no ano anterior, representando apenas 17,0% do valor apurado em 2009 e 9,2% do valor apurado em 2010.”

Quadro 15 – Demonstração de resultados da segurança social – 2009 a 2011

(em milhões de euros)

	Valor			Variação 2010/09		Variação 2011/10	
	2009	2010	2011	Valor	%	Valor	%
Custos e Perdas							
Transferências correntes concedidas e prestações sociais	21.534,2	22.608,1	22.568,6	973,9	4,5	-90,5	-0,3
Custos com o pessoal	354,8	323,7	272,6	-31,1	-8,8	-51,1	-15,8
Fornecimentos e serviços externos	123,3	130,0	103,8	-6,7	-5,4	-26,3	-20,2
Provisões do exercício	1.020,6	948,5	321,5	-74,7	-7,3	-624,4	-66,0
Amortizações do exercício	18,6	16,2	17,7	-2,5	-14	1,6	9,7
Outros custos e perdas operacionais	12,3	12,3	12,4	0,0	-0,2	0,2	1,3
Total dos custos operacionais	23.064,1	23.836,2	23.298,6	872,1	3,8	-638,8	-2,7
Custos e perdas financeiras	726,7	1.278,5	2.321,2	572,8	81,2	342,7	73,7
Custos e perdas extraordinárias	132,0	131,7	602,6	-1,3	-1,0	470,9	267,6
Total dos Custos e Perdas	23.922,8	25.346,4	26.122,4	1.443,9	6	774,1	3,1
Proveitos e Ganhos							
Impostos e taxas	14.508,6	16.175,2	16.319,2	666,8	4,6	143,6	0,9
Transferências e subsídios correntes obtidos	6.141,2	5.034,8	8.236,0	893,6	10,6	798,6	8,5
Outros proveitos e ganhos operacionais	110,1	143,6	153,4	33,3	30,3	9,8	6,9
Total dos proveitos operacionais	20.759,9	21.353,6	24.708,6	1.663,7	8,0	-616,1	-2,8
Proveitos e ganhos financeiros	1.304,0	1.328,9	1.256,2	24,8	1,9	-72,7	-5,5
Proveitos e ganhos extraordinários	603,6	925,4	1.268,6	421,8	69,8	343,2	37,1
Total dos Proveitos e Ganhos	22.667,5	23.607,9	26.233,4	2.010,4	8,2	-344,8	-1,5
Resultados operacionais	-304,2	397,4	411,9	691,6	227,4	24,5	6,3
Resultados financeiros	598,3	80,4	-965,0	-548,0	-91,6	-1.015,4	-2016,0
Resultados extraordinários	370,6	793,7	666,0	423,1	114,2	-127,7	-16,1
Resultado líquido do exercício	664,7	1.271,5	112,9	606,8	85,3	-1.118,7	-90,8

Fonte: Censos da Segurança Social

Resultado líquido do exercício

“O Resultado líquido do exercício ao longo do triénio apresenta sempre montantes positivos, registando o valor máximo no ano de 2010 (€ 1.232 M) e o valor mínimo em 2011 (€ 113 M), espelhando uma variação negativa de 90,8% em relação ao período homólogo anterior. Se fossem utilizados critérios e metodologias homogêneos, relativamente à constituição de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes, à anulação de provisões para dívidas de contribuintes já constituídas, à imputação dos juros vencidos ao exercício e à correção dos registos acolhidos na conta 7977 – “Correções de exercício anteriores – Contribuições”, haveria

lugar a impactos nos resultados, em geral, e, conseqüentemente, no resultado líquido do exercício⁴³.

Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)

O FEFSS foi criado em 1989, com uma dotação inicial de 216 M€. Em 2011, atingiu 8.872,4 M€, decrescendo cerca de 8% face ao ano anterior. (quadro infra)⁴⁴

Quadro 24 – Estrutura da Carteira (no final do período)

(em milhões de euros)

Descrição	2009	2010	2011	Peso 2011	Δ 11/10
Dívida pública nacional (R)	4.755,3	4.590,7	3.735,2	42,1%	-20,4%
Dívida pública estrangeira (RRE)	2.187,9	2.028,6	1.801,0	20,3%	-11,2%
Dívida privadas	382,9	179,1	13,5	0,2%	-92,6%
Ações (R)	1.811,6	2.239,8	1.446,5	16,3%	-35,4%
Fundos de investimento Mistos	0,0	0,0	0,0	0,0%	-
Imobiliário	216,8	212,5	205,3	2,3%	-3,4%
Reserva Estratégica	212,6	209,4	130,0	1,5%	-37,9%
Liquidez	37,0	76,6	1.536,2	17,3%	1.807,2%
Provisões e impostos a Receber	0,6	1,2	2,2	0,0%	80,2%
Total	9.406,7	9.637,9	8.872,4	100,0%	-7,8%

(a) Inclui juros correntes.

(b) Inclui Mútuos e valores potenciais de Emissão sujeitos à cobertura de provisões.

Fonte: ICFECS

No Gráfico seguinte⁴⁵ “apresenta-se a evolução da taxa de rendibilidade do FEFSS entre 2000 e 2011. Em 2000, a taxa de rendibilidade nominal do FEFSS foi de 3,8%, descendo para um mínimo relativo de 2,1% em 2002, período de queda nos mercados de ações. Nos três anos seguintes registaram-se rendibilidades mais elevadas, atingindo o valor mais alto em 2005, com 6,8%. Em 2006, a rendibilidade caiu para 5,2% e, em 2007, para 4,1%. Em 2008, a magnitude da quebra das cotações de ações, a que agora se encontrava mais exposto, levou à primeira rendibilidade negativa da sua história (- 3,9%). Em 2009, as cotações recuperaram parte da quebra anterior e o FEFSS obteve uma rendibilidade positiva de 6,3% mas, em 2010, a crise em torno das dívidas soberanas afetou a rendibilidade, que se ficou pelos 0,08%. Em 2011, a variação negativa das valias potenciais, essencialmente em dívida pública portuguesa, originou uma rendibilidade negativa inédita de 11,0%.”

“O desempenho mais recente do Fundo tem afetado substancialmente as suas rendibilidades históricas. Desde a constituição em 1989, o FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual de 2,22%, caindo para 1,46% nos últimos 10 anos e para 0,37% nos últimos 7 anos. Nos últimos 5 e 3 anos a rendibilidade nominal já vem negativa, de 1,31% e 1,92%, respetivamente.”

⁴³ Idem, pag.347

⁴⁴ Idem, pag.362

⁴⁵ Idem, pag.366

“O FEFSS encontra-se valorizado a 31 de Dezembro em € 8.872 M (5,2% do PIB) – o que representa uma desvalorização de € 766 M face a 2010 –, suficientes para pagar 9,8 meses de pensões do sistema previdencial ou 7,4 meses do total de pensões. Da gestão do Fundo resultaram perdas de € 1.063 M, em consequência da variação negativa das valias potenciais, tendo-se registado uma rentabilidade de - 11%. Desde a sua constituição, os rendimentos e valias gerados ascendem a € 1.530 M, traduzindo uma rentabilidade média anual de 2,2%, afetada pelos resultados dos períodos mais recentes”



1.10. Dívida Pública

As dificuldades de recurso aos mercados de dívida pública, que crescentemente se fizeram sentir desde o início de 2011, levaram à celebração do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal com a União Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional e, conseqüentemente, à substituição de parte substancial do previsto financiamento de médio e longo prazo através do recurso ao mercado de dívida, por empréstimos concedidos pelo MEEF, pelo FEEF e pelo FMI. O limite para o acréscimo de endividamento líquido foi, no decurso do ano, aumentado para € 22.479 M, na 2ª alteração ao OE2011. Segundo o TC, “...o programa de financiamento não foi cumprido nem formalmente revisto. Em sede de contraditório o IGCP refere que o programa de financiamento foi cumprido em relação ao valor total de financiamento.”⁴⁶

No final de 2011, a dívida direta do Estado ascendeu a 174,9 mil M€, o que representou um acréscimo de 23,1 mil M€ relativamente ao final de 2010. Esse acréscimo é justificado sobretudo pelo financiamento do défice público, pela aquisição líquida de ativos financeiros e

⁴⁶Parecer do TC à CGE2011, pág. 118

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

pela constituição de depósitos ao abrigo do PAEF. Com o pedido de assistência internacional, a República Portuguesa deixou de emitir instrumentos de dívida de médio e longo prazo no mercado. Os instrumentos de curto prazo também reduziram a sua importância no *stock* da dívida, sendo de destacar a diminuição do peso dos Bilhetes do Tesouro, de 12,7% para 7,1%.

Verificou-se ainda uma redução significativa do *stock* de Certificados de Aforro de 4,1 mil M€, que foi só parcialmente compensada por um aumento dos Certificados do Tesouro, pelo que o peso destes instrumentos na dívida direta do Estado diminuiu de 10,7 para 7,2%. Os empréstimos concedidos ao abrigo do PAEF ascenderam, ao valor nominal, a um total de 35,9 mil M€, representando mais de 20% do *stock* total de dívida. (gráfico infra)⁴⁷

QUADRO 97 - Estrutura da Dívida Direta do Estado – Evolução
(Ótica da Contabilidade Pública)

Instrumentos	Execução orçamental						Variação homóloga 2011 vs 2010	
	2009		2010		2011		Valor	%
	Montante	%	Montante	%	Montante	%		
DT - Obrigações do Tesouro	91 987	69,2	105 946	69,8	103 948	59,4	-2 006	-1,9
CT - Certificados do Tesouro	-	-	685	0,5	1 308	0,7	623	90,9
CA - Certificados de Aforro	16 871	12,7	15 471	10,2	11 384	6,5	-4 086	-26,4
Dívida de curto prazo em euros	21 777	16,4	25 321	16,7	17 000	9,7	-8 321	-32,9
da qual: BT - Bilhetes do Tesouro	17 231	13,0	19 261	12,7	12 461	7,1	-6 800	-35,3
Outra dívida em euros (excluindo ajuda externa) ⁴⁸	145	0,1	2 012	1,3	9 295	1,9	1 282	63,7
Dívida em moedas não euro (excluindo ajuda externa) ⁴⁹	2 046	1,5	2 340	1,5	2 106	1,2	-233	-10,0
PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira	-	-	-	-	35 862	20,5	35 862	-
MEEF - Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira	-	-	-	-	14 100	8,1	14 100	-
FEFF - Fundo Europeu de Estabilização Financeira	-	-	-	-	8 113	4,6	8 113	-
FMI - Fundo Monetário Internacional	-	-	-	-	13 649	7,8	13 649	-
TOTAL	132 747	100,0	151 775	100,0	174 895	100,0	23 120	15,2

⁴⁸ Inclui promissórias de participação no capital de instituições internacionais e exclui derivados financeiros.
Fonte: IGCP.

O TC chama a atenção para o facto de o mapa XXIX constante na CGE “...apenas abranger a dívida gerida pelo IGCP, sendo nele apresentados, por instrumento de dívida, o valor nominal no início e no final do ano e os movimentos ocorridos no ano resultantes de emissões, amortizações e outras variações, tais como capitalização de juros e variação cambial. Assim, a informação da CGE quanto ao *stock* da dívida pública direta é incompleta, por omitir a dívida dos SFA e as operações de derivados financeiros”⁴⁸.

Considerando a informação constante no Mapa XXIX da CGE e a relativa à dívida pública direta gerida pela DGTF e por seis SFA⁴⁹, obteve-se a evolução, em 2011, do *stock* da dívida pública Direta da administração central evidenciada no quadro seguinte⁵⁰:

⁴⁷ Quadro retirado da CGE2011, pág.189

⁴⁸ Parecer do TC à CGE2011, pág.118

⁴⁹ Caixa Geral de Aposentações (CGA), Manutenção Militar (MM), Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE), Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), Cofre de Previdência da P.S.P. (CPSP) e Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHUR)

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Quadro 35 – Evolução da DPD da Administração Central em 2011

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2010		31/12/2011		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Médio e longo prazo	126 207,5	83,0	156 977,6	89,7	30 770,1	24,4
SI	126 983,5	82,9	156 743,6	89,5	30 760,1	24,4
SFA	224,0	0,1	234,0	0,1	10,0	4,5
Curto prazo	26 750,3	16,9	18 104,2	10,3	-7 646,1	-28,7
SI	26 724,3	16,9	18 080,9	10,3	-7 643,4	-29,7
SFA	26,0	0,0	23,3	0,0	-2,7	-10,4
Outra	15,1	0,0	14,6	0,0	-0,5	-3,3
SI	15,1	0,0	14,6	0,0	-0,5	-3,3
SFA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Total (apurado)	151 972,9	100,0	175 081,8	100,0	23 108,9	15,2
CGE (total) Mapa XXIX	161 776,3	-	174 896,3	-	13 120,0	8,1
Diferença	-107,8	-	-201,1	-	-93,3	-8,7

Em conclusão, verifica-se que o stock da dívida pública direta, resultante de operações de financiamento, está subavaliado em 201,1 M€, em 31 de dezembro de 2011, e em 197,6 em 31 de dezembro de 2010.

Garantias do Estado

Foram concedidas garantias pessoais do Estado a operações de financiamento no montante total de 13.133,7 M€, compreendendo 951,3 M€ de garantias concedidas ao abrigo do regime geral, 10.825 M€ de garantias prestadas no âmbito do sistema financeiro, 1.000 M€ de uma nova garantia concedida ao BPN, 157,4 M€ por garantias prestadas no âmbito do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira e 200 M€ de garantias ao crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa. Foram emitidas garantias do Estado a seguros de crédito e similares no montante total de 1.646,6 M€, referentes, na sua maioria, a operações de seguro da COSEC.

O quadro seguinte⁵¹ mostra a posição no final do ano e respetivas variações face a 31/12/2010 das responsabilidades do Estado por garantias prestadas, tanto a operações de financiamento como a seguros de crédito e similares. Nele se pode constatar que “No final de 2011 as responsabilidades do Estado por garantias prestadas ascendiam a cerca de € 36.460,1 M, compreendendo € 34.852,8 M de garantias a operações de financiamento (95,6%) e € 1.607,3 M a seguros de crédito e similares (4,4%). De 2010 para 2011, as responsabilidades do Estado aumentaram € 11.546 M (46,3%), quando de 2009 para 2010 o acréscimo foi de apenas € 1.478,5 M (6,3%).”⁵²

⁵⁰Quadro retirado no Parecer do TC, pág.129

⁵¹Quadro retirado do Parecer do TC, pág.145

⁵²Parecer do TC à CGE2011, pág.145

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Quadro 38 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas

(em milhões de euros)

Responsabilidades do Estado	31/12/2010		31/12/2011		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias a operações de financiamento						
Responsabil. em moeda euro	24 131,2	96,9	34 847,5	96,6	10 716,3	44,4
Responsabil. em moeda não euro	7,6	0,0	5,3	0,0	-2,2	-29,4
Total	24 138,7	96,9	34 852,8	96,6	10 714,1	44,4
Garantias a seguros de crédito e similares						
Responsabil. em moeda euro	774,4	3,1	1 806,7	4,4	1 032,3	107,3
Responsabil. em moeda não euro	0,8	0,0	1,6	0,0	0,8	95,9
Total	775,2	3,1	1 808,3	4,4	1 032,1	107,3
Total geral	24 913,9	100,0	36 661,1	100,0	11 746,1	46,3

Fonte: DGTF (operações de financiamento) e COGIC (seguros de crédito e similares).

As responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias pessoais prestadas totalizavam cerca de 34.852,8 M€, aumentando € 10.714,1 M (44,4%) face ao ano anterior, conforme se constata no quadro seguinte⁵³. Este aumento fica sobretudo a dever-se ao acréscimo das garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro (9.575 M€) e também pela garantia concedida ao BPN (1.000 M€).

Quadro 44 – Responsabilidades assumidas pelo Estado

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2010		31/12/2011		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias regime geral e outras	14 099,9	58,4	13 881,5	39,8	-218,4	-1,5
Fundos e serviços autónomos	309,6	1,3	297,8	0,8	-11,8	-3,8
Empresas públicas	13 301,6	55,1	13 549,2	38,9	247,4	1,9
de transportes	6 087,9	25,2	6 051,3	17,2	-36,6	-1,4
de gestão de infraestruturas	4 476,7	18,5	4 137,5	11,5	-339,1	-7,6
de outros sectores	2 737,0	11,3	3 410,5	9,6	673,1	24,6
Outras	488,5	2,0	34,6	0,1	-453,9	-92,9
Convenções Lomé e Cotonou	13,6	0,1	13,6	0,0	0,0	0,0
Créditos de ajuda	1 662,0	6,8	1 850,0	5,3	200,0	12,1
Garantias sistema financeiro	4 875,0	20,2	14 460,0	41,5	9 575,0	196,4
BPN e sociedades veicula	1 600,0	14,5	4 600,0	12,9	3 000,0	28,6
PEEF	0,0	0,0	157,4	0,5	157,4	
Total	24 138,7	100,0	34 852,8	100,0	10 714,1	44,4

Fonte: DGTF.

Por seu lado, as responsabilidades efetivas⁵⁴ do Estado por garantias pessoais prestadas “totalizavam no final do ano cerca de € 32.795,8 M, aumentando € 11.329 M (52,8%) face ao ano anterior, que registara responsabilidades no total de € 21.466,9 M. Porém, a DGTF apenas registava responsabilidades efetivas no montante de € 32.781,8 M, encontrando-se subavaliadas em cerca de € 14 M2, pois não englobavam a totalidade das utilizações ocorridas em 2011 no âmbito das linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação

⁵³ Quadro retirado do Parecer do TC, pág.152

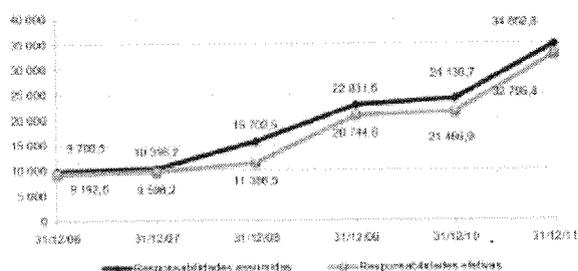
⁵⁴ As responsabilidades assumidas correspondem aos montantes garantidos pelo Estado, enquanto as efetivas são apuradas a partir das utilizações que os beneficiários efetuam daqueles montantes.

portuguesa, conforme informação transmitida pelas respetivas instituições de crédito à própria DGTF.⁵⁵

O quadro seguinte⁵⁶ permite observar a evolução das responsabilidades do Estado nos últimos anos, no qual se pode constatar que “as responsabilidades mais do que triplicaram nos últimos cinco anos, registando-se neste período uma taxa anual média de crescimento de 29%. Os aumentos mais significativos ocorreram nos anos de 2008 e 2009 e, mais recentemente, em 2011, não só por causa de aumentos expressivos das garantias concedidas ao abrigo do regime geral, mas também em consequência das garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro e ao BPN.

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 algumas empresas do financiamento que dispõem junto do BEI.”

Gráfico 12 – Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas



Pagamento em execução de garantias

O Estado efetuou o pagamento em execução de garantias no montante total de cerca de 161 M€, envolvendo a Casa do Douro, o EUROPARQUE, a PARVLOREM e PARUPS e as responsabilidades decorrentes das Convenções de Lomé e cotonou, como se apresenta no quadro seguinte⁵⁷:

⁵⁵ Parecer do TC, pág. 152

⁵⁶ Quadro retirado do Parecer do TC, pág.153

⁵⁷ Quadro retirado do Parecer do TC à CGE2011, pág.154

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Quadro 47 – Pagamentos do Estado em execução de garantias

(em milhões)

Mituidade/Emitente	Capital	Juros	Juros de mora e outros	Total
Casa do Douro	4 862 388	1 288 883	(4) 86 351	6 277 013
EUROFARQUE	7 480 384	463 554	14 816	10 7 968 864
PARVALOREM e PARUPS	0	148 888 807	0	148 888 807
Convenções de Lomé e Colónia	12 212	0	180	12 382
Total	12 364 706	148 840 834	101 417	181 087 046

(a) Prémios de seguro sobre os valores penhorados.

(b) Empêzo de 78 470 pagos aprovados do OEF para 2012.

Em suma, a dívida direta global do Estado (SI + SFA) em 31 de dezembro de 2011, ascendia a 175.096,4 M€ e as responsabilidades do Estado por garantias prestadas a operações de financiamento e a seguros de crédito totalizavam 36.460,1 M€.

A dívida efetiva ascendia a 158.722,4 M€, aumentando 16,6%. A dívida direta do Estado subiu mais (15,2%) do que o valor dos títulos da dívida pública detida pelos vários subsectores do Estado (3,4%), destacando-se, no entanto, os títulos de dívida pública detidos pela Segurança Social que cresceram 20,8%, como se evidencia no quadro seguinte⁵⁸.

Quadro 55 – Evolução da dívida efetiva do Estado

(em milhões de euros)

Descrição	31/12/2010	31/12/2011	Variação	
			Valor	%
Dívida direta do Estado (1)	151 872,8	175 096,4	23 123,5	15,2
CEDEIC detidos por entidades do sector público administrativo	4 445,8	3 217,9	-1 128,0	-25,4
CEDM detidos por entidades do sector público administrativo	-	4,5	4,5	-
Outros títulos de dívida pública detidos por serviços integrados	0,5	0,5	0,0	0,0
Outros títulos de dívida pública detidos por serviços e fundos autónomos	6 279,0	6 875,7	596,7	9,5
Outros títulos de dívida pública detidos pela Segurança Social	5 110,6	6 176,3	1 064,7	20,8
Subtotal (2)	15 936,0	16 374,0	438,0	3,4
Dívida efetiva (1)-(2)	136 138,8	158 722,4	22 583,5	16,6

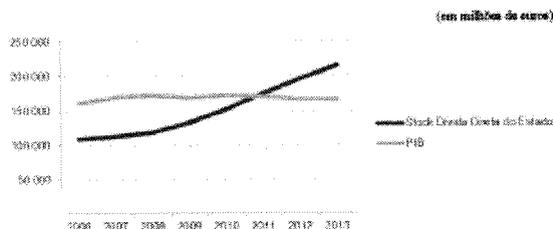
Os rácios da dívida direta e da dívida efetiva do Estado em relação ao PIB, no final do ano, situavam--se em 102,5% e em 92,9%, respetivamente.

Se em 2012 e em 2013 os aumentos líquidos do endividamento previstos nas respetivas propostas de Orçamento e se o comportamento do PIB evoluir da forma como foi prevista pelo Governo em relação ao último valor de 2011 (OE2013), a relação entre a dívida direta do Estado e o PIB, em contabilidade pública, será a que se apresenta no gráfico seguinte⁵⁹, ou seja, no final de 2013 aquela dívida representará já 129,4% do PIB, contra os 102,5% verificados no final de 2011.

⁵⁸Quadro retirado do Parecer do TC à CGE2011, pág.163

⁵⁹Idem, pág.164

Gráfico 14 – 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 do Estado para 2013 e no relatório aí também previsto (pág. 24), tendo em conta que o stock da dívida direta se encontra em valores reais.

Por fim, o endividamento global líquido do Estado (dívida efetiva deduzida dos empréstimos) aumentou 16.601,8 M€ em 2011, ou seja, cresceu menos do que a dívida efetiva, uma vez que ocorreu um grande aumento dos créditos por empréstimos no subsector dos SI. (Quadro seguinte)⁶⁰

Quadro 57 – Evolução do endividamento global do Estado (Subsectores SI e SFA)

(em milhões de euros)

Empréstimos ativos e passivos do Estado	Valor		Variação	
	31/12/2010	31/12/2011	Evast	%
Dívida efetiva	136 136,9	158 722,4	22 585,5	16,6
Créditos por empréstimos SI	2 445,1	8 176,8	5 731,7	234,4
Créditos por empréstimos SFA	2 619,8	2 871,8	252,0	9,6
Total créditos	5 064,9	11 048,6	5 983,7	118,1
Endividamento global	131 072,0	147 673,8	16 601,8	12,7

1.11. Fluxos Financeiros com a União Europeia

Como se pode observar no quadro seguinte⁶¹ o “Saldo global” das transferências financeiras entre Portugal e a UE, ascendeu a 2.758,8M€, observando-se um aumento de 369,4M€ (+15,4%) devido, em grande parte, ao comportamento das transferências provenientes da União Europeia (+7,6%).

⁶⁰ Idem, pág.165

⁶¹ DGO, Errata ao Relatório da CGE2011, publicada em 9 de novembro de 2012

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

QUADRO 110 – Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia

Designação	Milhões de Euros				
	Transferências			Variação homóloga 2011 vs 2010	
	2009	2010	2011	Valor	%
1. Transferências de Portugal para a União Europeia	1.595,3	1.802,0	1.750,5	-51,5	-2,9
Direitos Aduaneiros e agrícolas	117,6	134,3	127,1	-7,2	-5,4
(...)					
Diversos	0,5	0,4	17,4	17,0	4.250,0
(...)					
2. Transferências da União Europeia para Portugal	3.583,0	4.194,8	4.509,3	317,9	7,6
(...)					
Saldo Global (2-1)	1.987,7	2.392,8	2.758,8	369,4	15,4

Para este resultado contribuiu essencialmente o aumento significativo das transferências a título do atual Quadro de Programação Financeira, nomeadamente, no que se refere ao PRODER e FSE. Estes compensam o facto de não ter ocorrido o encerramento da totalidade dos programas do QCAIII, conforme se previa, com especial relevo para o PO AGRO e o programa das pescas referente.

Fluxos financeiros para a União Europeia

A contribuição líquida de Portugal para o financiamento do orçamento da União Europeia, em 2011, ascendeu 1.750,5 M€, verificando-se um decréscimo de 2,9% (-51,5M€) face a 2010. O recurso que mais contribuiu para este resultado foram as transferências relativas ao recurso próprio com base no RNB, acompanhando a tendência verificada no Rendimento Nacional Bruto em Portugal, no ano em causa. A referenciar ainda a descida ocorrida nas Restituições e Reembolsos, a título de ajustamentos dos montantes dos recursos próprios pagos em anos anteriores, em cerca de 39,3 M€.

Segundo o TC a contribuição líquida de Portugal para o financiamento do orçamento da União Europeia, em 2011, ascendeu a cerca de 1.757,1 M€. Este valor diverge do constante na errata da CGE2011 (1.750,5 M€) em 6,6 M€ e “...deve-se, por um lado, ao facto de não terem sido abatidas correções feitas pela UE a pagamentos do ano, no valor de € 0,75 M, e, por outro, de terem sido abatidas duplamente restituições de valores de anos anteriores, no montante de € 7,37 M”. (quadro seguinte)⁶²

⁶²Parecer do TC à CGE2011, pág. 182

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Quadro 64 – Transferências para a União Europeia em 2011 – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado	Diferença
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
Transferências de Portugal para a UE	1 760,6	1 767,1	-6,6
Direitos aduaneiros e agrícolas (a)	127,1	135,5	-8,4
Recursos próprios IVA	299,9	299,9	0,0
Recursos próprios RNB	1 217,6	1 224,4	-7,3
Compensação ao Reino Unido	85,7	85,7	0,0
Redução do RNB da Holanda e Suécia	10,9	10,9	0,0
Diversos	17,4	8,3	9,1
Restituições e reembolsos (b)	-7,4	-7,4	0,0

(a) Inclui as quotas sobre o açúcar e as refeições.

(b) Cotações de anos anteriores.

(1) Quadro 110 publicado no Volume 1 e anexo.

Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

Quanto às transferências da UE para Portugal, em 2011, ascenderam a 4.509,3 M€, verificando-se um aumento de 7,6% (+317,9M€) face a 2010.

O TC diz que de uma forma geral, existe correspondência entre aquele montante e os valores obtidos junto das Autoridades de Certificação/Pagamento dos fundos comunitários, com algumas exceções, como se constata no quadro seguinte⁶³:

Quadro 65 – Transferências da União Europeia – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE	Valor apurado	Diferença (valor)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
Transferências da União Europeia para Portugal	4 520,9	4 448,9	-72,0
FEOGA-Garanta/FEAGA	769,3	769,3	0,0
FEER	1 826,0	1 826,6	-0,6
FSE	1 152,7	1 152,7	0,0
FEOGA-Orientação	36,6	36,7	-0,2
FEADER	487,4	487,5	-0,1
Fundo de Coesão	181,0	171,3	98,7
IFOP/IFOP	19,2	19,2	0,0
Diversos	82,2	110,6	-28,4

Nota: As diferenças de -0,6, 0,2 e 0,1 registadas no FEER, no FEOGA-Orientação e no FEADER, respetivamente, resultam de os montantes indicados pela CGE não corresponderem com os dados fornecidos pelas Autoridades de Certificação.

A divergência mais significativa apurada nos fundos estruturais e agrícolas/pescas é uma transferência relativa ao Fundo de Coesão II, de cerca de € 10,1 M€, que não transitou pela conta da Comissão Europeia no IGCP, segundo informação da Autoridade de Certificação/Pagamento. No entanto, em relação ao item “Diversos”, cuja fonte de informação

⁶³Quadro retirado do Parecer do TC À CGE2011, pág. 184



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

principal foi a prestada por diversos organismos públicos à DGO, apuraram-se várias divergências, não estando refletidas naquele quadro da CGE transferências recebidas por várias entidades das Administrações Públicas. O total apurado em falta, incluindo apenas os valores superiores a € 1 M, cifra-se em € 28,4 M⁶⁴.

“De acordo com a informação publicada pela Comissão Europeia, foram transferidos para Portugal € 4.715,3 M, o que representa 3,9% das transferências financeiras para os 27 Estados-Membros (€ 117.336,9 M).

“Considerando o valor constante da CGE (€ 4.509,3 M) subsiste uma diferença em relação ao montante referido pela Comissão Europeia de € 206,0 M. Para este total contribuem integralmente os montantes registados na execução do orçamento comunitário nas dotações relativas a “Administração” (€ 28,1 M), ao “Observatório Europeu da Droga e da Toxicoddependência” (€ 15,2 M) à “Agência Europeia da Segurança Marítima” (€ 47,0 M), às Redes Transeuropeias (€ 3,9 M) e ao Programa Energético Europeu para o Relançamento (€ 32,5 M).”⁶⁵

O TC procede não só à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia, bem como à avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos comunitários no âmbito do QREN, da garantia agrícola, dos programas de desenvolvimento rural e das pescas e de outros instrumentos.

Assim quanto à execução do QREN

Estava programada, para 2011, a execução de despesa comunitária no valor de 3.219,8 M€, dos quais 1.707,1 M€ do FEDER, 1.067,2 M€ do FSE e 445,5 M€ do Fundo de Coesão. A despesa comunitária validada, em 2011, foi de 3.275,2 M€, ou seja, correspondeu a uma taxa de execução anual de 101,7%, superior à verificada em 2010 (98,8%).

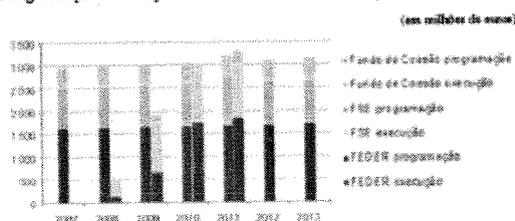
Face ao valor total da despesa pública executada em 2011 (4.166,4 M€), o cofinanciamento comunitário representou 78,6%, contra 76,3% em 2010.

As transferências oriundas da União Europeia no ano de 2011 totalizaram € 2.722,9 M, devido sobretudo aos reembolsos de FEDER (1.509,2 M€) e de FSE (€ 1.139,2 M€) para os respetivos PO, fruto dos bons níveis de execução acima referidos.

⁶⁴Idem

⁶⁵Idem, pág. 186

Gráfico 17 – Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31 de dezembro de 2011



Fonte: IFSE e IOFSE – Informação disponibilizada em julho de 2012. Relativamente à programação, regista-se divergência face à informação do seu autor, em virtude das reprogramações ocorridas nos vários PO.

Em termos absolutos a despesa pública acumulada validada no âmbito do QREN ascendeu a € 11.477,7 M. Deste valor € 8.738,0 M respeitam a financiamento comunitário, representando taxas de execução de 43,8% para a despesa pública e de 40,8% 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 54,0%, 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 38,2% e 21,0%, respetivamente.

Na execução do QREN os três PO Temáticos (Fatores de Competitividade, Valorização do Território e Potencial Humano) foram responsáveis por 69,5% da execução comunitária, destacando-se o POPH com a melhor taxa de execução (53,7%). Confrontando as taxas de execução anuais e acumuladas verificam-se duas realidades distintas pois o conjunto dos Programas Operacionais financiados pelo FSE e pelo FEDER apresentaram em 2011 taxas de execução superiores a 100%, (107,1% e 104,8%, respetivamente) o que significa que, tal como em 2010, estão a ser recuperadas as execuções inferiores registadas no período 2007-2009. No entanto, a taxa de execução anual do Fundo de Coesão, que financia exclusivamente o Programa Operacional Valorização do Território, registou em 2011, 73,8%, o que permite concluir que transitaram para anos subsequentes montantes previstos para 2011, a acrescer aos dos anos anteriores.

Quanto à execução dos Programas Operacionais financiados pelo FEADER e FEP

Os quatro programas operacionais cofinanciados pelo FEADER receberam, em 2011, da União Europeia, 487,5 M€. O montante mais significativo destinou-se ao PRODER (407,0 M€), sendo os restantes montantes muito inferiores: 47,9 M€ transferidos para o PRORURAL e 32,1 M€ para o PRODERAM. O PRRN foi destinatário de 482,5 m€. No mesmo período foi registada a entrada de 19,2 M€ com destino ao PROMAR, no âmbito do FEP.

Estes programas operacionais atingiram, em 2011, níveis de execução próximos do montante anual previsto, tendo o PRORURAL conseguido mesmo uma taxa de execução da despesa comunitária de 132,7% (52,4 M€). No mesmo período verificaram-se taxas de execução de

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

99,7% (509,0 M€) no PRODER e 92,9% (24,3 M€) no PRODERAM e de 71,2% (25,5 M€) no PROMAR. O PRRN registou uma taxa de execução de 27,4% (0,5 M€).

1.12. Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

Os fluxos financeiros entre o OE e o SPE foram, em 2011, os que constam, de forma resumida, no quadro seguinte⁶⁶:

Quadro 66 – Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE

(em milhões de euros)

Fluxos	Receitas provenientes do SPE	Despesas demandadas ao SPE	Saldo
Serviços integrados, dos quais:	1 792	9 187	-€ 395
- Empréstimos a curto prazo	1 518	1 658	- 138
- Empréstimos a médio e longo prazos	2	8 128	- € 125
Serviços e fundos autónomos	105	213	- 107
Totais	1 896	8 400	- € 502

Fonte: CGE2011 e serviços processados.

Fluxos financeiros da administração central para o SPE

O montante total dos fluxos para o SPE é de € 8.400 M, sendo que 97,5% (8.187 M€) são provenientes dos serviços integrados e 2,5% (213 M€) dizem respeito aos serviços e fundos autónomos.

“As principais operações respeitam a ativos financeiros, com € 7.684 M (90,9%) e onde se destacam os empréstimos a médio e longo prazos (€ 5.151 M). Destes o subsector dos serviços integrados concedeu € 5.128 M (à REFER € 2.063 M, à Estradas de Portugal € 1.705 M, ao Metropolitan de Lisboa € 614 M, ao Metro do Porto € 593 M, à RTP € 150 M e à Vianapolis € 3 M) e o subsector dos serviços e fundos autónomos € 23 M (à AICEP € 11 M, à Investimentos Habitacionais da Madeira € 6 M, à Lisboa Ocidental € 3 M, à Povoainvest € 2 M e à ENATUR € 1 M).”⁶⁷

⁶⁶Quadro retirado do Parecer do TC à CGE2011, pág.193

⁶⁷Parecer do TC à CGE2011, pág.194

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Quadro 67 – Fluxos financeiros da administração central para o SPE

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
Despesas correntes	804	78	879	8,9
Transferências correntes	10	73	82	1,0
Sociedades (*) não financeiras/Públicas	1	73	74	0,9
Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras (**)	-	-	-	-
Sociedades financeiras/Companhias de seguros e fundos de pensões (**)	8	-	8	0,1
Subsídios	494	0	497	5,9
Sociedades (*) não financeiras/Públicas	436	3	438	5,2
Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras (**)	58	-	58	0,7
Despesas de capital	7 889	137	7 926	88,1
Transferências de capital	84	102	187	1,8
Sociedades (*) não financeiras/Públicas	34	102	137	1,6
Ativos financeiros	7 949	96	7 994	91,6
Empréstimos a curto prazo/Sociedades (*) não financeiras/Públicas	1 955	-	1 955	19,7
Empréstimos a médio e longo prazos/Sociedades (*) não financeiras/Públicas	5 128	23	5 151	51,3
Ações e outras participações/Sociedades (*) não financeiras/Públicas	106	-	106	1,3
Ações e outras participações/Bancos e outras instituições financeiras (**)	600	-	600	7,1
Unidades de participação/Sociedades (*) não financeiras/Públicas	13	12	25	0,3
Outros ativos financeiros/Sociedades (*) não financeiras/Públicas	147	-	147	1,7
Total	8 187	218	8 406	100,0
(%)	97,5	2,5	100,0	

(*) Sociedades e quasi-sociedades

(**) Valores separados pelo dos seguintes serviços processados, tendo-se excluído do total de rubricas as importações não referentes ao SPE

Fonte: CGE/CGI e serviços processados

Fluxos financeiros do SPE para a administração central

Como se constata no quadro seguinte⁶⁸, o total dos fluxos de entidades pertencentes ao SPE para a administração central é de 1.797 M€, essencialmente receita do orçamento dos serviços integrados (1.792 M€, 99,7%). De salientar que estes valores divergem dos valores representados no quadro anterior porque a CGE apenas especifica, dadas as limitações do classificador económico, os fluxos de juros e de transferências correntes com origem em “sociedades não financeiras públicas”.

As principais rubricas dizem respeito a *ativos financeiros* com 1.521 M€ (84,6% do total) de recebimentos, devido sobretudo aos 1.518 M€ de reembolso de “empréstimos a curto prazo a empresas públicas” concedidos em 2011. A este propósito deve salientar-se que não foram reembolsados 125 M€ do empréstimo concedido à REFER e a totalidade (13 M€) do empréstimo aos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, pelo que se verificou um saldo desfavorável à administração central de 138 M€.

Os dividendos e participação nos lucros em bancos e outras instituições financeiras ascenderam a 159 M€, verba referente na totalidade ao Banco de Portugal. Esta rubrica registou uma quebra, face a 2010, de 181 M€ (-53,2%).

⁶⁸Quadro retirado do Parecer do TC à CGE2011, pág.197

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Quadro 69 – Fluxos financeiros com origem no SPE para a administração central

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
Receitas correntes	272	0	272	15,4
Rendimentos de propriedade	272	1	272	15,2
Juros de sociedades (*) não financeiras/Públicas	32	-	32	1,8
Dividendos e participações nos lucros de sociedades (*) não financeiras (**)	81	1	82	4,6
Divid. e participa. nos lucros de soc. financ. / Bancos e outras inst. financ. (**)	159	-	159	8,6
Transferências correntes	-	6	6	0,3
Sociedades (*) não financeiras/Públicas	-	6	6	0,3
Receitas de capital	1 620	1	1 621	84,6
Ativos financeiros	1 620	1	1 621	84,6
Empréstimos a curto prazo/Sociedades (*) não financeiras	1 518	-	1 518	84,4
Empréstimos a médio e longo prazo/Sociedades (*) não financeiras	2	1	3	0,1
Total	1 792	0	1 792	100,0
(%)	99,7	0,3	100,0	

(*) Sociedades e quasi sociedades.

(**) Valores cobrados junto dos serviços processadores de receita, tendo-se excluído de total da rubrica as importações não referentes ao SPE.

Fonte: CGE/2011 e serviços processadores.

1.13. Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

Regiões Autónomas

De acordo com o Mapa XVIII do OE inicial, as transferências para a administração regional foram de 604 M€ (251 M€ para a Madeira e 353 M€ para os Açores), valor este que não incluía os fluxos transferidos pela segurança social (82 M€) e os ativos financeiros (5 M€). O valor global inicial de 691 M€ sofreu alterações orçamentais que derivaram de reforços ocorridos, em especial nos subsectores da segurança social (23 M€) e do Estado (14 M€ em ativos financeiros destinados à Madeira), ascendendo, a final, a 730 M€. A execução foi de € 716 M (incluindo € 94 M da segurança social), menos 60 M€ que em 2010, conforme se pode observar no quadro seguinte.⁶⁹

“Dos € 716 M executados por operações orçamentais, 76,8% (€ 550 M) decorreram da aplicação da Lei das Finanças Regionais (Açores – € 350 M e Madeira – € 200 M). Do valor remanescente (€ 166 M) destacam-se € 94 M respeitantes à segurança social (Açores – € 51 M e Madeira – € 43 M), € 50 M resultantes da aplicação da Lei de Meios ao Apoio à Reconstrução da Ilha da Madeira na sequência da intempérie de fevereiro de 2010 e € 19 M do desembolso do contrato de empréstimo intercalar, assinado em 30 de dezembro de 2011, no âmbito Programa de Assistência Económica e Financeira à RAM.

A despesa extraorçamental totalizou € 298 M, mais € 11 M do que no ano anterior, dos quais € 212 M destinaram-se aos Açores e € 86 M à Madeira. De acordo com a informação recolhida

⁶⁹Quadro retirado do Parecer do TC à CGE2011, pág.202

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

junto das entidades executoras, estes fluxos corresponderam à execução de fundos comunitários, maioritariamente do FEDER e do Fundo de Coesão no âmbito do QREN⁷⁰.

Quadro 71 – Fluxos financeiros destinados à Administração Regional

(em milhões de euros)

Organismo Concedente	Tipologia	Pagamentos		Variação 2011/2010
		2010	2011	
Operações orçamentais				
Região Autónoma da Madeira				
	Lei das Finanças Regionais	223	268	-44
Gabinete do Representante da RAM	Lei de Meios ao Apoio e Reconstrução na RAM	201	200	-1
	Amortização de dívida à CGA	50	50	
	Compensação de débitos e créditos	2		-2
	Emprestimos	6		-6
DGTF-CAF, SG	Emprestimos	63	19	-44
Outros (SFA)	Diversas	1		-1
Região Autónoma dos Açores				
Gabinete do Representante da RAA	Lei das Finanças Regionais	287	253	-34
Outros (SFA)	Diversas	387	350	-37
Outros (SFA)	Diversas	7	3	-4
Turismo de Portugal	Ativo financeiro - empréstimo	3		-3
	Total Regiões Autónomas	880	822	-58
	Segurança Social	88	94	8
	Total das operações orçamentais	778	716	-60
Operações extraorçamentais				
Região Autónoma da Madeira				
	QREN - FEDER e Fundo de Coesão	34	36	2
IFOR	Fundo de Coesão II	47	46	-1
	FUNDOS - Madeira - FSE	-	5	5
IGFSE	RUMOS - Madeira - FSE	26	26	0
IFAP	PRORURAL, Medidas Veterinárias, outras - FEADER, FEP, FEAGA	9	7	-2
Região Autónoma dos Açores				
	QREN - FEDER e Fundo de Coesão	293	252	-41
IFOR	Fundo de Coesão II	165	163	-2
	QCA III - Açores - FEDER	-	7	7
	QCA III - Açores - FEDER	2	-	-2
IGFSE	PRO-Emprego - Açores - FSE	30	37	7
IFAP	PROCEMAM - FEADER, FEP	6	8	2
	Total das operações extraorçamentais das Regiões Autónomas	287	288	1

Fonte: SICO e informação prestada pelas entidades intervenientes, designadamente no que toca às operações extraorçamentais, pelo IFOR, IGFSE e IFAP.

Quanto aos fluxos financeiros das regiões autónomas para a Administração Central, “do valor executado em 2011 (€ 15,8 M), € 12,6 M referiram-se a receita proveniente dos Açores e € 3,2 M da Madeira. Destaca-se, à semelhança do ano anterior, o subsector dos SFA, designadamente o IFAP, que recebeu € 13,5 M, dos quais € 10,5 M provieram da RAA e € 3,0 M da RAM, relativos à contrapartida nacional destinada ao financiamento de projetos nas áreas da agricultura e das pescas cofinanciados por fundos comunitários (FEADER e FEP). Os valores remanescentes respeitam a fluxos destinados a entidades da administração central sediadas nas regiões autónomas, designadamente as Universidades dos Açores (€ 2,1 M) e da Madeira (€ 270,1 m).”⁷¹

⁷⁰Parecer do TC à CGE2011, pág.202

⁷¹Idem, pág.203



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Autarquias Locais

Os Mapas XIX e XX do OE, referentes à “Participação dos Municípios nos Impostos do Estado” e à “Participação das Freguesias nos Impostos do Estado”, previam as transferências de 2.398 M€ e de 194 M€, respetivamente.

Daquele valor das transferências para os municípios, 2.235 M€ destinava-se às autarquias do continente, 97 M€ às dos Açores e 66 M€ às da Madeira, incluindo o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), o Fundo Social Municipal (FSM) e a participação variável no IRS.

Dos 194 M€ de transferências inscritos no mapa XX (“*Participação das Freguesias nos Impostos do Estado*”), 184 M€ diziam respeito às freguesias do continente, 4 M€ às da Madeira e 6 M€ às dos Açores, correspondentes ao Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF). À semelhança do ano anterior, previram-se outras transferências.

A execução dos fluxos financeiros destinados à Administração Local constam no quadro seguinte⁷² e conforme se pode observar, “*dos € 2.791 M executados, 80,9% (€ 2.259 M) foram processados pela DGAL, dos quais € 2.054 M destinados aos municípios, € 199 M às freguesias e € 6 M às áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, que comparam com € 2.387 M € pagos no ano de 2010 registando-se as diminuições mais significativas no FEF (€ -104 M) e no FFF (€ -19 M).*”⁷³

⁷²Idem, pág.204

⁷³Idem

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Quadro 73 – Fluxos financeiros destinados à Administração Local

(em milhões de euros)

Organismo Concedente	Tipologia	Pagamentos		Variação 2011/2010
		2010	2011	
Operações orçamentais				
DGAL (N)	Municípios - Fundo de Equilíbrio Financeiro	1 972	1 968	-104
	Municípios - Fundo Social Municipal	162	153	-9
	Municípios - Fundo de Emergência Municipal	1	2	1
	Municípios - Transportes escolares	22	23	1
	Municípios - Cooperação técnica e financeira	5	8	3
	Freguesias - Fundo de Financiamento das Freguesias	212	193	-19
	Freguesias - Estábulo remuneratório	6	6	0
	Freguesias - Cooperação técnica e financeira	1		-1
	Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais	6	6	0
Subtotal DGAL		2 387	2 269	-118
DRE's e DGOPF do Ministério da Educação e Ciência	Educação e ensino	414	377	-37
Turismo de Portugal	Turismo	60	44	-16
IEFP	Emprego e formação profissional	20	18	-2
ARS LVT, ARS Norte e INEM	Saúde	15	5	-10
IRU, ARHAq	Habituação	15	17	1
IFAP	Agricultura	8	10	2
Outros (SI e SFA)	Diversas	16	24	8
Diversos	Ativos e Passivos Financeiros	4	20	16
Subtotal (SI e SFA excluindo a DGAL)		549	515	-34
Subtotal		2 936	2 774	-162
Segurança Social (excluindo ativos financeiros)		18	17	-1
Total das operações orçamentais		2 954	2 791	-167
Operações extrorçamentais				
DGAL	IRS	350	377	+13
IFDR	QREN – FEDER e Fundo de Coesão	360	665	305
	Fundo de Coesão II	-	2	2
IFAP	Outros	16	2	-14
	FENGA e FEADER	4	16	12
DGOPF do Ministério da Educação e Ciência	Educação Pré-Escolar	65	45	-20
Total das operações extrorçamentais		835	1 107	272

(4) Exclui-se a participação variável no IRS, que em 2010 ascendia a € 392 M e em 2011 a € 377 M, efetuada em operações extrorçamentais, processadas pela DGAL.
Fonte: IRE, COE, SSGO, informação prestada pelas entidades intermunicipais.

Quanto aos fluxos orçamentais da administração local para a administração central, salienta-se, que face ao ano anterior, "... registou-se em 2011 um acréscimo de € 32 M, essencialmente no subsector dos SFA derivado da receita de € 35 M proveniente dos municípios, das freguesias e das áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais para a ACSS. Nos SI relevam € 25 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, entre outras despesas."⁷⁴

1.14. Condicionantes Estruturais das Finanças Públicas

O Parecer do TC identifica quatro grandes áreas como condicionantes estruturais das finanças públicas e que poderão influenciar a sua consolidação, a saber: as projeções de natureza económicas e demográficas, por um lado, e, por outro os encargos assumidos e o seu impacto financeiro, nomeadamente os encargos com as PPPs e com o equipamento militar.

⁷⁴ Idem, pág.206



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Previsões de natureza económica: Previsões do Programa de Assistência Económica e Financeira

Quanto às projeções do PAEF, o TC chama a atenção para o facto de terem sido revistas em alta da 4ª para a 5ª avaliação. Se em julho de 2012, (4ª avaliação) a estratégia de consolidação orçamental definida assumia que, em 2013, o défice orçamental e a dívida pública se situavam em 3% e 118% do PIB, respetivamente, em outubro seguinte (5ª avaliação) estes objetivos já assumiam outros valores. Estes novos valores apontam para um défice público de 5% do PIB, em 2012, e de 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.

Segundo o TC, *“estas projeções apresentam como principais riscos para a consolidação orçamental os pagamentos em atraso, principalmente dos hospitais e da Região Autónoma da Madeira, o endividamento das empresas públicas e os encargos com parcerias público-privadas.”*⁷⁵

Impacto da evolução demográfica nas Contas Públicas

O envelhecimento da população implica desafios económicos, orçamentais e sociais para um conjunto significativo de países, no qual Portugal se inclui, designadamente ao nível da sustentabilidades das finanças públicas, mormente da segurança social.

No contexto dos países da UE, o relatório elaborado pela Comissão Europeia⁷⁶ projeta um aumento médio na despesa pública de cerca de 4,7 p.p. do PIB até 2060 resultante do efeito do envelhecimento.

Este acréscimo decorre essencialmente da evolução projetada para as despesas em pensões, cuidados de saúde e cuidados continuados em percentagem do PIB, enquanto os rácios das despesas em educação e subsídios de desemprego no PIB apresentam uma variação ligeiramente negativa.

Para Portugal, bem como para os restantes países da UE, prevê-se que a estrutura etária da população se altere fortemente nas próximas décadas, devido à tendência de redução da fertilidade, ao aumento da esperança média de vida e às variações nas taxas de migração.

⁷⁵Parece do TC à CGE2011, pág. 41

⁷⁶Comissão Europeia, “2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)”, Versão provisória.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

De acordo com as projeções demográficas do Eurostat, o rácio de dependência económica da terceira idade está projetado para aumentar de forma significativa, de cerca de 39% em 2010 para 71% em 2060 na UE. Na área do euro, um aumento semelhante é projetado, de 42% em 2010 para 72% em 2060. Para Portugal, seguindo a tendência da média europeia, as projeções da CE identificam um crescimento deste rácio de 37% para 73% entre 2010 e 2060.

Parcerias público-privadas (PPP)

O universo de parcerias público-privadas (PPP) abrangia, em 31/12/2011, 35 projetos, 24 em fase de exploração e 11 em fase de construção, com a seguinte distribuição por sector: 24 no sector dos transportes (22 rodoviárias e 2 ferroviárias), 10 no sector da saúde e 1 no sector da segurança e emergência, no valor total de 17.999 M€. O sector rodoviário continua a representar a maior parcela dos investimentos realizados, com um peso de 86% no universo das parcerias em questão. (quadro infra)⁷⁷

⁷⁷Quadro retirado do Parecer do TC à CGE2011, pág.38

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Quadro 17 – Parcerias Público-Privadas

(em milhões de euros)

Concessão	Concessionário	Ano	Prazo	Investimento
Sector Transportes (1)				
Concessão Lusoponte (Fonte 25 de Abril e Ponte Vasco da Gama)	Lusoponte – Concessão para a Travessia do Tejo em Lisboa, SA	1999	30	1 331
Concessão Norte	Ascend Norte – Auto Estradas do Norte, SA	1999	36	1 217
Concessão Oeste	Autoestradas do Atlântico, SA	1999	30	629
Concessão Brisa (2)	Brisa – Autoestradas de Portugal, SA	2000	35	2 791
Concessão Litoral Centro	Brisa – Autoestradas do Litoral, SA	2004	30	648
Concessão da Beira Interior (IP2/IP6)	Scutvita – Autoestradas da Beira Interior, SA	1999	30	870
Concessão da Costa de Prata (IC1/IP5)	Ascend Costa de Prata – Autoestradas da Costa de Prata, SA	2000	30	431
Concessão do Algarve (IC4/IP1)	Euroscut – Sociedade Concessionária da SCUT do Algarve, SA	2000	30	337
Concessão Interior Norte (IP3)	Norscut – Concessionária de Autoestradas, SA	2000	30	678
Concessão das Beiras Litoral e Alta (IP5)	Ascend Beiras Litoral e Alta – Autoest. das Beiras Litoral e Alta, SA	2001	30	925
Concessão Norte Litoral (IP9/IC1)	Euroscut Norte – Soc. Concessionária da SCUT do Norte Litoral, SA	2001	30	410
Concessão Grande Porto (IP4/IC24)	Ascend Grande Porto – Autoestradas do Grande Porto, SA	2002	30	613
Concessão Grande Lisboa	Ascend Grande Lisboa – Autoestradas do Grande Lisboa, SA	2007	30	196
Concessão Douro Litoral	AEDL – Autoestradas do Douro Litoral, SA	2007	27	845
Subconcessão AE Transmontana	Autoestradas XXI – Subconcessionária Transmontana, SA	2008	30	558
Subconcessão Douro Interior	Ascend Douro – Estradas do Douro, SA	2008	30	680
Concessão Túnel do Marão	Auto Estrada do Marão, SA	2008	30	369
Subconcessão Baixo Avenhão	SPER – Soc. Port. para a Construção e Exploração Rodoviária, SA	2009	30	408
Subconcessão Baixo Tejo	IBT – Vias do Baixo Tejo, SA	2009	30	288
Subconcessão Litoral Oeste	AELO – Autoestradas do Litoral Oeste, SA	2009	30	474
Subconcessão Algarve Litoral	Rotas do Algarve Litoral, SA	2009	30	176
Subconcessão Pinhal Interior	Ascend Pinhal Interior – Auto Estradas do Pinhal Interior, SA	2010	30	1 010
Metro Sul Tejo (3)	MTS SA	2002	30	346
Transp. Ferroviário eixo-nortesul (2)	Feragus, SA	1999	11+9	1 246
Sector Saúde (4)				
Gestão do Centro de Atendimento do SNS (4)	LC&S SA	2006	4	4
Gestão Centro Medicina Física/Reabilitação Sul	GP Saúde	2006	7	3
Gestão do H. Braga - Ent. Gestora do Edifício	Escala Braga, Gestora do Edifício, SA	2009	30	130
Gestão do H. Braga - Ent. Gestora Estabelecimento	Escala Braga, Gestora do Estabelecimento, SA	2009	10	12
Gestão H. Cascais-Ent. Gestora Estabelecimento	HPP, SA	2008	10	17
Gestão H. Cascais - Ent. Gestora do Edifício	TOHOSP, SA	2008	30	59
Gestão H. Loures-Ent. Gestora Estabelecimento	BGHL - Soc. Gestora do Hospital de Loures, SA	2008	10	31
Gestão H. Loures - Ent. Gestora do Edifício	HL - Sociedade Gestora do Edifício, SA	2009	30	90
Gestão H. V. Franca - Ent. Gestora do Edifício	Escala Vía Franca - Gestora do Edifício	2010	30	80
Gestão H. V. Franca - Ent. Gestora Estabelecimento	Escala Vía Franca - Gest. do Estabelecimento, SA	2010	10	5
Sector Segurança (5)				
SIRESP	SIRESP - Redes digitais de Seg. e Emergência	2002	30	125
Total				17 899

(1) Investimento em infraestruturas suportado pelo Estado

(2) Estimativa do investimento realizado pela RSEFE. Prazo de contrato prorrogado por um período adicional de 9 anos.

(3) Valor do investimento é referente aos custos-base (quando aplicável) para construção, infraestruturas e equipações.

(4) Contrato prorrogado em agosto de 2011

(5) O valor de investimento indicado para a SIRESP não coincide com o valor total dos investimentos em obras nas PPP considerando que o investimento realizado pelo Estado em momento prévio à concessão.

Fonte: DOTE, Ministério das Finanças e Administração Pública (2012).

Ao longo de 2011, as PPP envolveram pagamentos líquidos que totalizaram 1.822,6 M€ e representaram 125% dos montantes orçamentados, verificando-se um acréscimo de 25% face ao previsto para o respetivo período. Este aumento resultou, em parte, do pagamento de pedidos de reposição do equilíbrio financeiro ou investimentos resultantes dos acordos celebrados com algumas concessionárias, em virtude de alterações das condições contratuais inicialmente estabelecidas.

Apenas os encargos com as concessões ferroviárias ficaram aquém (40%) do que estava orçamentado, em virtude de ter sido excluído o valor previsto com a alta velocidade ferroviária.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Face ao ano anterior, assistiu-se a um acréscimo global de 62%, devido ao impacto de investimentos pagos pelo Estado, reposições de reequilíbrio financeiro, mas também aos desenvolvimentos verificados nas novas parcerias na saúde.

O valor atualizado dos encargos brutos futuros do Estado em resultado dos contratos estabelecidos com os parceiros privados é estimado em 24.407 M€ até 2040, o que representa cerca de 14,6% do PIB previsto para 2012. Após considerar o valor dos proveitos previstos, o valor atualizado dos encargos líquidos é de 13.353 M€, aproximadamente 8% do PIB para o corrente ano.

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

Equipamento militar

No âmbito do fornecimento de equipamento militar, os compromissos assumidos, para o período 2012-2029, ascendem a 1.130 M€, dos quais 838 M€ para pagamento dos contratos relativos às aeronaves C-295 e aos helicópteros EH-101. Porém, este montante está subavaliado uma vez que, quanto ao Exército, inclui apenas os assumidos para 2012 e, quanto ao EMGFA, não inclui quaisquer valores.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a Conta Geral do Estado 2011, reservando-a para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Assembleia da República é o órgão competente para aprovar a Conta Geral do Estado incluindo a da Segurança Social, suportando a sua apreciação pelo parecer emitido pelo Tribunal de contas.

A Assembleia da República, no exercício do seu poder de fiscalização e controlo político da execução do Orçamento do Estado e da Segurança Social, procedeu às audições do Tribunal de Contas e do Conselho Económico e Social, após a entrega dos respetivos pareceres.

Foram ainda recebidos os pareceres da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) e das Comissões Parlamentares Permanentes, em função das suas áreas de competência.

Considerando a extensão, a abrangência e o desenvolvimento da análise efetuada e as recomendações formuladas no Parecer elaborado pelo Tribunal de Contas, conclui-se que o juízo sobre a Conta é acolhido nos seguintes termos:

Quanto à legalidade

- Na Conta da Administração Central (Estado + SFA), o juízo é globalmente favorável sobre a execução orçamental, mas com ênfase quanto à observância dos princípios da anualidade, da universalidade, da não compensação, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de tesouraria. Referência também para a não aplicação integral da reforma da contabilização das receitas;
- Na Conta da Segurança Social formulam-se reservas pelo incumprimento de disposições legais, com impacto nos valores registados na conta, no âmbito do procedimento de reconhecimento automático de prescrição de dívida de contribuintes e na ausência de instauração de processos executivos de valores indevidamente pagos a beneficiários.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Quanto à correção financeira, tanto na Conta da Administração Central como na da Segurança Social o TC apresenta reservas:

- Na Conta da Administração Central as reservas prendem-se com a fiabilidade e integralidade dos valores inscritos na CGE nos seguintes aspetos: não foi possível confirmar o valor global da receita e da despesa; a contribuição de serviço rodoviário, a participação variável dos municípios no IRS e o IVA social, são tratados à margem do orçamento quando deveriam ter expressão na previsão e execução orçamental; a despesa fiscal está manifestamente subvalorizada; a receita encontra-se subvalorizada por omissões e erros; não inclui a despesa de todos os serviços integrados e serviços e fundos autónomos (ou não inclui a despesa final); a despesa encontra-se sobrevalorizada; a informação sobre a dívida pública direta do estado não inclui a dos SFA; devido a erros de classificação a despesa associada à emissão e gestão da dívida pública está subvalorizada 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 de forma verdadeira e apropriada 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.
- Na Conta da Segurança social, e no âmbito da contabilidade orçamental, as reservas formuladas dizem respeito ao valor das contribuições cobradas não se encontrar 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”.
- Também na contabilidade patrimonial, há reservas 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; às reservas; aos resultados transitados, operacionais, financeiros, extraordinários; e ao resultado líquido.



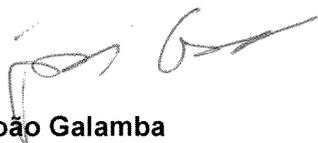
Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – PARECER

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública considera estarem reunidas as condições constitucionais e regimentais para a discussão e votação na generalidade em Plenário do presente Relatório sobre a Conta geral do Estado de 2011, reservando-se cada Grupo Parlamentar as suas posições finais para o debate a ter lugar em Plenário.

Palácio de S. Bento, 17 de junho de 2013

O Deputado relator



João Galamba

O Presidente da Comissão



Eduardo Cabrita

