



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

RELATÓRIO FINAL
Conta Geral do Estado de 2014

Autor: Deputado Cristóvão
Crespo

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

- 1. Nota introdutória**
- 2. Enquadramento macroeconómico em 2014**
- 3. Execução Orçamental**
- 4. Dívida Pública**
- 5. Fluxos Financeiros com a União Europeia**
- 6. Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial**
- 7. Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais**
- 8. Benefícios Fiscais, Subsídios e outras formas de apoio**
- 9. Património do Estado**
- 10. Operações de Tesouraria**
- 11. Orçamento e Conta da Segurança Social**
- 12. Consolidação das Contas (Estado e Segurança Social)**

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – PARECER

PARTE V – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

A Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2014 foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFAP) em 30 de junho de 2015, encontrando-se em conformidade com o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), a qual estabelece “ *as regras relativas à organização, elaboração, apresentação, discussão e votação das contas do Estado, incluindo a da segurança social*” ¹ .

A Lei de Enquadramento Orçamental estabelece, entre outros aspetos, o conteúdo, o prazo para apresentação (30 de junho do ano seguinte àquele a que respeite) e a forma de publicação da Conta Geral do Estado ².

A nova Lei de Enquadramento Orçamental, que altera profundamente as normas e prazo de apresentação, determina que a produção de efeito dos artigos 3º e 20º a 76º só ocorra três anos após a data de entrada em vigor da mesma, que ocorreu no dia seguinte ao da publicação.³

Nos termos do disposto na alínea d), do artigo 162.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), compete à Assembleia da República, no exercício das suas funções de fiscalização, tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, com o parecer do Tribunal de Contas (TC) e os demais elementos necessários à sua apreciação.

¹ Alínea c) do Artigo 1º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto

² Artigos 73º a 80º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto

³ Artigo 8º da Lei nº 151,2015, de 11 de Setembro

Audições e Pareceres

No uso das suas atribuições, e no exercício das competências e controlo político em matéria de Conta Geral do Estado, a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa solicitou a emissão de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 ao Conselho Económico e Social (CES) e à Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), beneficiando ainda do parecer do Tribunal de Contas, tendo procedido no âmbito deste processo às seguintes audições:

- i) Tribunal de Contas, no dia 19 de janeiro de 2016;
- ii) Conselho Económico e Social, no dia de 26 janeiro de 2016;
- iii) Governo, no dia 13 de abril de 2016.

O Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014 foi enviado à Comissão de Orçamento Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) em 29 de dezembro de 2015, para que esta pronunciasse sobre as matérias da sua competência e, nos termos do artigo 107.º da CRP, e do artigo 206.º n.º 2 alínea c) do Regimento da Assembleia da Republica.

A COFMA solicitou ao Conselho Económico e Social um Parecer sobre a CGE 2014, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da LEO, inserindo-se no âmbito das competências próprias daquele organismo, nomeadamente das que estão associadas à natureza de órgão consultivo e de concertação no domínio das políticas económicas e sociais, tendo o referido Parecer sido aprovado em reunião plenária realizada em 12 de outubro de 2015.

No dia 19 de janeiro de 2016 decorreu a audição ao Tribunal de Contas, através do Conselheiro Presidente, Carlos Alberto Morais Antunes, e dos Juízes Conselheiros Relatores José Luís Pinto Almeida (Coordenador), José de Castro de Mira Mendes, António Augusto dos Santos Carvalho e António Manuel Fonseca da Silva, tendo sido salientadas as seguintes conclusões:

i) Âmbito do Parecer

O Parecer do TC à CGE incide sobre a atividade financeira do estado, incluindo a Segurança Social nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, da dívida pública e do património e sobre a sustentabilidade das finanças públicas nacionais.

ii) Elaboração do Parecer

Foi elaborado por quatro Conselheiros relatores, sendo um deles o coordenador, e envolve um trabalho permanente de acompanhamento da atividade financeira do estado, sendo aprovado pelo Tribunal em Plenário Geral.

iii) Acesso à Informação

Para um correto acompanhamento da atividade financeira do Estado é necessária uma adequada disponibilização da informação residente nos sistemas de informação da Modernização Administrativa.

iv) Aprovação

O Parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado de 2014 foi aprovado em reunião de Plenário Geral, realizada em 15 de dezembro de 2015.

A nova Lei de Enquadramento Orçamental antecipou para 30 de setembro a emissão do Parecer, prazo a aplicar apenas à CGE de 2019.

v) Parecer sobre a CGE de 2014

O Parecer é composto por um volume repartido por 4 partes: Enquadramento Macroeconómico e Orçamental; A Conta Geral do Estado; A Conta da Segurança Social e Conclusões, Recomendações e Juízo sobre a Conta;

No âmbito dos trabalhos de elaboração do Parecer da Conta Geral do Estado de 2014 merecem destaque 9 situações apresentadas em caixas individualizadas:

- A nova Lei de Enquadramento Orçamental – Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro;
- Aplicação da contabilidade patrimonial na administração central (POCP);
- Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA);
- Limites de endividamento;
- Implementação do programa de Assistência Económica e Financeira 2011/2014;
- Apoios públicos ao sector financeiro;
- Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN;
- Caixa Geral de Aposentações (CGA);
- Risco para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais.

vi) Aplicação da Contabilidade Patrimonial na AC (POCP)

De acordo com o Tribunal de Contas, “ 17 anos após a sua aprovação, o POCP ainda não era aplicado em todos os serviços da administração central, o que constitui um revés para a elaboração do balanço e da demonstração de resultados da administração central do Estado “.

vii) Grau de Acolhimento das Recomendações

O Tribunal apreciou o acolhimento das 77 recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2012 com base nos resultados das auditorias e demais ações de controlo realizadas no âmbito do presente Parecer e na informação prestada pelos destinatários. Atualiza-se, também, a apreciação sobre o acolhimento de 3 recomendações formuladas no PCGE de 2011, não reiteradas no PCGE de 2012 e não acolhidas até 2013.

O quadro seguinte sintetiza o grau de acolhimento das 80 recomendações examinadas⁴

Recomendação	Em número	Em percentagem
Totalmente acolhidas	14	17,5
Parcialmente acolhidas	38	47,5
Não acolhidas	25	31,3
Prejudicadas	3	3,8
Total	80	100,0

⁴ In Parecer sobre a CGE de 2014 do Tribunal de Contas

Foram acolhidas, total ou parcialmente, 65% das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2012, facto que o Tribunal de Contas regista de modo positivo.

viii) Conclusões e Recomendações

Em resultado das observações expostas nos pontos antecedentes, fundamentadas nos resultados das auditorias e de outras ações de controlo sobre a execução orçamental realizadas com vista à emissão do PCGE de 2014, o Tribunal de Contas formulou 58 recomendações dirigidas à Administração Central e 37 recomendações no âmbito da Segurança Social. Quanto ao:

- Enquadramento macroeconómico e orçamental: 3 recomendações;
- Orçamento do Estado (Administração Central): 1 recomendação;
- Execução Orçamental: 21 recomendações;
- Aplicação da contabilidade patrimonial na administração central: 2 recomendações;
- Dívida pública: 6 recomendações;
- Fluxos financeiros com a União Europeia: 6 recomendações;
- Fluxos financeiros com o sector público empresarial: 1 recomendação;
- Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e Autarquias Locais: 1 recomendação;
- Benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio: 1 recomendação;
- Património do Estado: 8 recomendações;
- Operações de Tesouraria: 5 recomendações;
- Segurança Social: 37 recomendações;
- Consolidação de contas: 3 recomendações

Em síntese 58 dirigidas à Administração Central e 37 no âmbito da Segurança Social.

ix) Juízo sobre a CGE de 2014

Nos termos da sua Lei de Organização e Processo ⁵ o Tribunal de Contas no parecer sobre a Conta Geral do estado, incluindo a da Segurança Social, “emite juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas”.

Quanto à Administração Central são colocadas reservas, ênfases e identificada limitação de âmbito.

Reservas quanto aos sistemas contabilísticos, de legalidade e de correção financeira.

Ênfases quanto a irregularidades e deficiências várias.

Quanto à limitação de âmbito porque a CGE não inclui a receita e a despesa de 9 entidades, incluindo o Fundo de Resolução.

Quanto à conta da Segurança Social são colocadas reservas e ênfases quanto à legalidade e correção financeira.

O CES foi ouvido no dia 26 de janeiro de 2016, tendo intervindo nesta audição o seu Presidente, Dr. Luís Filipe Pereira bem como o Relator Conselheiro António Saraiva.

A emissão do presente parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 insere-se no âmbito das competências constitucionais e legais do Conselho Económico e Social (CES).

⁵ Artigo 41º, nº 2

A estrutura e o conteúdo da CGE 2014 mantêm o esforço de tornar mais legível o documento, mas fá-lo, sobretudo, numa ótica de comparação do ano de 2014 com os anos anteriores, nomeadamente com 2013.

Como o CES tem recomendado em pareceres anteriores, a Conta Geral do Estado deve incluir quadros comparativos das execuções orçamentais com o orçamento inicial e suas posteriores alterações, explicando as razões dos desvios, e estas comparações deviam abranger as variáveis macroeconómicas, as contas das administrações públicas e a dívida pública. Os quadros síntese deste tipo poderiam ser incluídos no fim do Sumário Executivo.

A COFAP ouviu também o Governo, através de audição ao senhor Ministro das Finanças, Dr. Mário Centeno, no dia 13 de abril de 2016.

Para além do Tribunal de Contas e do Conselho Económico e Social, emitiram ainda parecer sobre a CGE 2014 a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) e as Comissões Parlamentares Permanentes.

A UTAO apresentou o Parecer Técnico n.º 3/2015, datado de 30 de dezembro de 2015, ao abrigo do artigo 10º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de fevereiro, aditado pela Resolução n.º 53/2006, de 7 de agosto e, posteriormente, pela Resolução n.º 57/2010, de 23 de julho e pela Resolução n.º 62/2014, de 30 de junho, e no mandato expresso no respetivo Plano de Atividades.

Segundo o parecer da UTAO “ *Após três anos consecutivos de recessão, o ano de 2014 foi marcado pela recuperação da atividade económica, observando-se um crescimento do PIB real de 0,9% em linha com o crescimento da área do euro e com a generalidade das previsões. Esta recuperação assentou no*

contributo positivo da procura interna, que compensou o contributo negativo das exportações líquidas, representado uma inversão face à composição do crescimento económico dos anos anteriores. Apesar da evolução menos positiva das exportações líquidas em termos reais, continuou a verificar-se uma capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa face ao exterior, beneficiando, em grande medida, da diminuição do preço do petróleo e dos consequentes ganhos de termos de troca. Ao longo do ano, o contexto macroeconómico demonstrou-se em termos genéricos em linha com as previsões, tendo contudo sido revisto em alta o contributo positivo da componente doméstica, em particular do consumo privado, em contrapartida com a revisão em baixa das exportações. Ao nível do mercado de trabalho, registou-se uma diminuição da taxa de desemprego, tendo ficado muito abaixo do previsto no Orçamento do Estado”.

A Comissão de Orçamento Finanças e Modernização Administrativa solicitou às demais Comissões Parlamentares, nos termos do artigo 205 ° do Regimento da Assembleia da República, o envio de parecer sobre a CGE de 2014, relativamente às respetivas áreas de competência.

Legislação Relevante

O Orçamento do Estado para 2014 foi aprovado pela Lei nº 83-C/2013, de 31 de Dezembro, e concretizou a conclusão do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro.

A Lei do Orçamento do Estado teve a primeira alteração pela Lei nº 13/2014, de 14 de Março, por forma a acomodar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão nº

862/2013, de 19 de Dezembro, sobre o “*DECRETO N.º 187/XII - Estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, e à alteração do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, e revogando normas que estabelecem acréscimos de tempo de serviço para efeitos de aposentação no âmbito da Caixa Geral de Aposentações*”.

Declaração que motivou a necessidade de alargamento da aplicação da CES a pensões a partir de 1.000 euros, quando antes eram 1.350 euros.

A segunda alteração à Lei do OE para 2014 foi efetuada pela Lei nº 75-A/2014, de 30 de Setembro, e teve origem na necessidade de acomodar os efeitos de declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão nº 413/2014, de 30 de Maio, relativas a reduções remuneratórias e a uma previsão de transferência de 300 milhões de euros para os hospitais EPE. Para o ano de 2014 vigorou em pleno a LEO aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as sucessivas alterações, a última introduzida pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho.

A LEO, que é de valor reforçado e se aplica aos serviços integrados, aos serviços e fundos autónomos e à segurança social, estabelece o regime de organização, apresentação, debate, aprovação, execução, fiscalização e controlo do orçamento do Estado, incluindo a segurança social, e das respetivas contas.

Fixa os princípios e regras a que deve obedecer a elaboração e a execução do orçamento do Estado, seu conteúdo e estrutura, define as normas que orientam a execução e o controlo orçamental, a responsabilidade financeira e a apresentação das contas.

O OE para 2014, aprovado pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, definiu um conjunto de medidas de política orçamental, destacando-se as seguintes:

- Reformulação da medida de redução salarial dos trabalhadores das administrações públicas introduzida em 2011, passando a aplicar-se a remunerações mensais superiores a € 600 (redução progressiva entre 2,5% e 12%);
- Manutenção da contribuição extraordinária de solidariedade (CES);
- Manutenção da proibição de valorizações remuneratórias e do controlo da admissão de trabalhadores nas administrações públicas;
- Manutenção do congelamento do valor nominal das pensões e da suspensão da atualização anual do valor do indexante dos apoios sociais (IAS), que se manteve em € 419,22;
- Sujeição das subvenções mensais vitalícias atribuídas a ex-titulares de cargos políticos a condição de recursos;
- Previsão de uma condição de recursos nas pensões de sobrevivência;
- Introdução de uma contribuição sobre as prestações de doença e de desemprego;
- Aumento da contribuição da entidade empregadora para a Caixa Geral de Aposentações;
- Aumento da contribuição sobre o sector bancário e da contribuição para o audiovisual;
- Criação da contribuição extraordinária sobre o sector energético;
- Manutenção da sobretaxa de 3,5% e da taxa adicional de solidariedade (de 2,5% e de 5%, em função do patamar do rendimento coletável) em sede de IRS;
- Aumento das taxas dos impostos sobre o tabaco, único de circulação e sobre o álcool e bebidas alcoólicas;

- *No âmbito do sector empresarial do Estado, controlo dos gastos operacionais, redução do número de trabalhadores em 3% (excluindo os hospitais) e limitação do crescimento do endividamento;*

- *Redução da despesa com indemnizações compensatórias face a 2013 (€ 33 M);*

- *Manutenção do agravamento em 50% das reduções de transferências para as fundações identificadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 13 A/2013, de 8 de março.*

Para além destas medidas, o Orçamento continha implícitas as seguintes medidas:

- *Redução de 10% nas pensões de aposentação, de reforma, de invalidez e de sobrevivência de valor superior a € 600;*

- *Aumento das contribuições para os subsistemas públicos de saúde, com a equivalente redução das contribuições das entidades empregadoras;*

- *Criação do crédito fiscal extraordinário ao investimento.*

O Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril (DLEO) aprovou as normas de execução orçamental para 2014, onde se destacam as seguintes:

- *Impossibilidade do recurso ao aumento temporário de fundos disponíveis em caso de incumprimento das normas de execução orçamental (artigo 3.º);*

- *Agravamento das penalizações pela violação dos deveres de prestação de informação: retenção de 25% do duodécimo da dotação orçamental, transferência do OE, subsídio ou adiantamento; nos casos de incumprimento reiterado, a não reposição de 10% do duodécimo da retenção (artigos 58.º e 64.º);*

- *Fixação das regras de prestação de contas no âmbito dos novos modelos organizacionais dos Ministérios das Finanças, dos Negócios*

Estrangeiros e da Economia, nomeadamente, a criação de duas entidades contabilísticas em cada ministério, Ação Governativa e Gestão Administrativa e Financeira, que apresentam o Balanço e Demonstração de Resultados e Anexos às Demonstrações Financeiras, sem prejuízo da prestação de contas simplificada, na ótica orçamental, das subentidades (artigo 18.º);

- Reforço do papel dos coordenadores dos programas orçamentais, nomeadamente através da validação das previsões das despesas apresentadas pelos organismos, a inclusão da análise dos riscos da execução orçamental no relatório trimestral do programa e de indicadores de resultado no relatório anual (artigo 20.º);

- Afetação do produto da alienação e oneração de bens imóveis efetuado pelas EPR à amortização e ao pagamento dos juros dos empréstimos por estas contraídas (artigo 32.º);

- Utilização dos saldos do capítulo 60 na desoneração da despesa orçamental de 2014 (artigo 9.º).

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

- Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro – Lei de Bases da Contabilidade Pública;

- Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho – Regime da Administração Financeira do Estado;

- Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro – Plano Oficial de Contabilidade Pública;

- Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho – Regime da Tesouraria do Estado;

- Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto – Regime de Contabilização das Receitas do Estado;

- *Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro – Classificação económica das receitas e das despesas públicas e estrutura das classificações orgânicas;*
- *Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro - Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*⁶.

2. Enquadramento macroeconómico em 2014

A Economia Mundial cresceu 3,4% em 2014 em termos reais, resultado igual ao observado em 2013, tendo o perfil de crescimento sido assente num melhor desempenho das economias avançadas, em paralelo com um abrandamento do crescimento económico nos países emergentes e em desenvolvimento.

A Economia da zona do euro registou um crescimento real mais baixo (+0,9%) face ao observado para a Economia Mundial, ainda que infletindo o resultado dos dois anos precedentes, com suporte no crescimento da procura interna e das exportações, a par de uma evolução ligeiramente favorável dos níveis de emprego e de desemprego e de uma taxa de inflação média reduzida (+0,4%), refletindo a redução dos preços dos produtos energéticos e o fraco crescimento da procura interna.

Neste enquadramento, a Economia Portuguesa cresceu 0,9% em termos reais, traduzindo uma inflexão face ao comportamento evidenciado desde 2010, alicerçado na recuperação da procura interna, em particular do consumo privado e do investimento. Com efeito, registou-se um crescimento da primeira daquelas componentes em 2,1% (que compara com -1,5% no ano precedente); por sua vez, a formação bruta de capital fixo aumentou 2,5%⁷.

⁶ Transcrição do Parecer do Tribunal de Contas, sobre a Conta geral do Estado 2014

⁷ *In Conta Geral do Estado de 2014*

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

PIB e Principais componentes

(taxas de variação homóloga, em %)

	2012	2013	2014	2013				2014				
				I	II	III	IV	I	II	III	IV	
Taxa de crescimento homólogo real (%)												
PIB	-4.0	-1.6	0.9	-4.1	-2.3	-1.3	1.4	0.9	0.9	1.2	0.7	
Consumo Privado	-5.5	-1.5	2.1	-4.3	-2.0	-0.8	1.2	2.1	1.7	2.6	1.9	
Consumo Público	-3.3	-2.4	-0.3	-3.0	-3.3	-2.7	-0.5	-0.2	0.1	0.4	-1.4	
Formação Bruta de Capital Fixo	-16.6	-6.7	2.5	-15.5	-7.4	-3.7	1.2	0.0	3.7	4.1	2.4	
Procura Interna	-7.3	-2.5	2.1	-6.1	-2.6	-1.6	0.5	3.1	1.6	2.2	1.4	
Exportações	3.4	6.4	3.4	2.3	7.0	7.3	9.0	3.3	2.0	2.9	5.3	
Bens	3.6	6.0	3.6	2.1	6.2	7.5	8.2	2.5	2.1	3.1	6.7	
Serviços	3.0	7.6	2.7	2.8	9.4	7.0	11.1	5.6	1.8	2.4	1.3	
Importações	-6.3	3.9	6.4	-3.4	6.1	6.4	6.7	9.1	3.9	5.4	7.1	
Bens	-6.4	4.2	6.3	-3.2	6.7	6.5	7.1	9.9	4.1	5.0	6.4	
Serviços	-6.1	2.1	6.8	-4.9	2.8	6.0	4.5	4.3	2.7	8.3	11.6	
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)												
Procura Interna	-7.6	-2.5	2.1	-6.2	-2.6	-1.6	0.5	3.1	1.6	2.2	1.4	
Procura Externa Líquida	3.6	0.9	-1.2	2.1	0.3	0.3	0.8	-2.2	-0.8	-1.0	-0.7	

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais.

Por efeito da evolução da procura externa líquida, ocorreu uma deterioração da balança de bens e serviços (ainda que mantendo um peso positivo no PIB, +0,5%, inferior em 0,4 p.p. relativamente ao ano anterior), que se traduziu numa degradação da capacidade líquida de financiamento da Economia Portuguesa perante o exterior (de 2,5% do PIB em 2013 para 1,9% em 2014).

Em termos do mercado de trabalho, verificou-se uma redução da taxa de desemprego, que se situou em 13,9% (16,2% em 2013), em paralelo com uma inversão do comportamento da evolução do emprego (de -2,6% em 2013 para +1,6%), alicerçado sobretudo nos setores da indústria transformadora e dos serviços.

A melhoria do nível de emprego, por ter superado o crescimento do PIB, conduziu a uma degradação do índice de produtividade do trabalho (-0,5% em 2014, que compara com +1,3% em 2013).

No contexto de uma redução do preço das matérias-primas energéticas e não energéticas nos mercados internacionais, o índice de preços no consumidor

veio a registar uma variação média negativa em 2014 (-0,3%), o que contrasta com a evolução observada em 2012 e 2013 (+2,8% e +0,3%, respetivamente).

As previsões macroeconómicas e orçamentais – desvios

Os valores verificados na economia portuguesa em 2014 comportaram desvios face às previsões macroeconómicas e orçamentais apresentadas pelo Governo, conforme quadros seguintes.⁸

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

(taxa de variação em %)

Principais agregados macroeconómicos	Verificado (SEC 2010) 2014	Desvios face ao verificado para 2014 (p.p.) (a)		
		ROE 2014(b)	2ROER 2014(b)	ROE 2015
1. PIB e componentes da despesa				
PIB	0,9	-	-	-0,1
Consumo privado	2,2	-	-	0,4
Consumo público	-0,5	-	-	0,1
FBCF	2,8	-	-	1,3
Exportações	3,9	-	-	0,2
Importações	7,2	-	-	2,5
2. Emprego e desemprego				
Emprego Total	1,6	2	-0,1	0,2
Taxa de Desemprego (%)	13,9	-3,8	-0,3	-0,3
3. Preços				
Taxa de Inflação (IPC)	-0,3	-1,3	-0,3	-0,3
Deflador do PIB	1,0	-	-	-0,4

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

(b) Previsões do PIB em SEC 95 pelo que não são comparáveis com os valores verificados.

Fontes: MF, ROE 2014, 2ROER 2014 e ROE 2015; INE, Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2015.

Em 2014, o défice das administrações públicas na ótica da contabilidade nacional, ascendeu a 7,2% do PIB. Este resultado encontra-se influenciado pelo efeito de medidas de natureza extraordinária, que em 2014 oneraram de forma significativa o défice das administrações públicas, sendo responsáveis no seu conjunto pelo seu agravamento em 3,8 p.p. do PIB. Entre estas medidas encontram-se a capitalização do Novo Banco e o reconhecimento da dívida da STCP e da Carris como dívida do Estado, que no total ascenderam a

⁸ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

3,5% do PIB. Ajustado de medidas extraordinárias, o défice cifrou-se em 3,3% do PIB. Em termos ajustados, porém, registou-se um excedente ao nível do saldo primário, equivalente a 1,6% PIB, o qual permitiu cobrir aproximadamente um terço das despesas com juros em 2014.⁹

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

(em milhões de euros)

Administrações Públicas (em contabilidade nacional)	Verificado	Desvios face ao verificado em 2014
	2014	ROE 2015
Receita total	77 231	-840
Despesa total	89 677	3 270
Saldo global	-12 446	-4 110
Saldo global em % PIB	-7,2	-2,4
Por memória:		
PIB (preços correntes)	173 446	-
Saldo PDE (em % PIB)	-7,2	-
Dívida pública (em % PIB)	130,2	-

Fonte: INE, PDE 2.ª not. 2015 e Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2015.

3. Execução Orçamental

Neste ponto sintetiza-se a execução orçamental da administração central evidenciada na CGE de 2014, discriminada no mapa XXIII – *conta consolidada da administração central e segurança social* (artigo 75.º, n.º 2 da LEO). Para efeito deste ponto releva também o relatório da CGE.

⁹ Parecer Técnico nº 3/2015 da UTAO

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 2 – Execução orçamental da administração central

(em milhões de euros)

Receitas	2013 CGE	2014		Despesas	2013 CGE	2014	
		Orçamento final	CGE			Orçamento final	CGE
Receitas correntes	50 996	53 523	52 473	Despesas correntes	58 039	60 772	57 869
Impostos diretos	17 437	17 390	17 589	Despesas com pessoal	12 738	13 192	12 859
IRS	12 325	12 758	12 870	Aquisição de bens e serviços	10 899	11 454	10 465
IRC	5 103	4 465	4 553	Juros e outros encargos	7 699	7 746	7 569
Outros	9	167	166	Transferências correntes (*)	24 807	25 783	25 268
Impostos indiretos	19 962	20 764	20 675	Administração local	2 163	2 557	2 542
IVA	13 287	13 912	13 837	Segurança social	9 716	9 606	9 431
ISP	2 653	2 678	2 666	Famílias	9 962	10 104	9 967
Imposto do selo	1 367	1 279	1 307	Resto do Mundo	2 058	2 133	2 117
Imposto consumo tabaco	1 313	1 399	1 400	Outras	908	1 384	1 212
Outros	1 342	1 496	1 466	Subsídios	1 064	1 131	1 021
Contrib. seg social, CGA, ADSE	5 092	5 800	5 707	Outras despesas correntes	832	1 466	669
Transferências correntes (*)	2 307	1 679	1 474	Divergências de consolidação			18
Outras receitas correntes	6 199	7 890	6 973	Despesas de capital	3 246	4 434	3 497
Divergências de consolidação	-	-	54	Investimento	1 507	2 881	2 064
Receitas de capital	1 864	2 355	1 339	Transferências de capital (*)	1 601	1 478	1 358
Venda de bens de investimento	100	239	114	Adm. regional e local	965	671	657
Transferências de capital (*)	1 206	1 520	1 065	Outras transfer. de capital	636	807	701
Outras receitas de capital	558	596	154	Outras despesas de capital	123	75	63
Divergências de consolidação	-	-	6	Divergências de consolidação	15		12
Receita efetiva	52 860	55 878	53 813	Despesa efetiva	61 285	65 206	61 366
Ativos financeiros	4 106	5 574	5 176	Ativos financeiros	8 457	18 308	12 365
Passivos financeiros	102 943	134 771	93 094	Passivos financeiros	90 955	113 203	77 673
Total	159 910	196 223	152 083	Total	160 698	196 717	151 405

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

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

No relatório da CGE a execução da receita e da despesa da administração central mereceu várias considerações analíticas, das quais se destacam:

“A receita efetiva da Administração Central registou um acréscimo de 1,8% (952,8 M€) face à execução orçamental de 2013, sendo que as componentes que mais contribuíram para essa variação foram, com variações positivas: Outras receitas correntes (808,2 M€), Impostos indiretos (713,6 M€), Contribuições para a SS, a CGA e a ADSE (615,6 M€) e Impostos diretos (152,5 M€); com variações negativas: Transferências correntes (-832,2 M€), Outras receitas de capital (-403,6 M€) e Transferências de capital (-140,8 M€).

O aumento nos impostos diretos é basicamente justificado com a variação positiva atribuível ao facto de em 2014 a Contribuição sobre o Sector Bancário

ter passado a ser contabilizada nesta categoria. De relevar que os impostos sobre o rendimento mantiveram o seu nível de cobrança em linha com o observado em 2013.

A evolução positiva dos impostos indiretos decorre do aumento na cobrança de IVA (549,6 M€), refletindo, essencialmente, a continuação do efeito da reforma da faturação iniciada em 2013, podendo traduzir ainda um reforço das operações assentes na economia formal, face à economia paralela.

Na evolução das contribuições para a SS, a CGA e a ADSE deve-se destacar o peso das que se destinaram à CGA, tendo para isso relevado a aplicação de medidas legislativas, como o aumento da taxa da contribuição das entidades empregadoras públicas para a CGA, o facto de a Contribuição Extraordinária de Solidariedade ter passado a incidir sobre a totalidade das pensões e prestações pecuniárias vitalícias recebidas pelo titular, independentemente da sua natureza e a reversão da medida de redução remuneratória, atenuada, a partir de Setembro, pelas novas reduções aplicáveis aos vencimentos totais ilíquidos mensais de valor superior a 1.500 €. Também contribuiu o efeito do aumento do número de aposentados/reformados e pensionistas com pensões da responsabilidade de entidades empregadoras (compensação por pagamento de pensões recebida pela CGA).

O decréscimo nas transferências correntes recebidas e o aumento nas outras receitas correntes é fruto, essencialmente, da alteração na contabilização das transferências da Segurança Social destinadas ao financiamento de ações de formação profissional ou ação social.

Da diminuição registada em transferências de capital destaca-se a quebra nas provenientes do orçamento da UE (-70,7 M€), bem como o efeito de base do

recebimento em 2013 da compensação financeira relativa ao fundo de pensões do IFAP, em resultado da transferência de responsabilidades para a CGA.

Para o decréscimo verificado nas outras receitas de capital foi determinante o efeito de base da entrega ao Estado, no ano de 2013, de 400 M€ pela ANA – Aeroportos de Portugal, SA, provenientes do contrato de concessão de serviço público aereoportuário.

A despesa efetiva total e a efetiva primária registaram em 2014 um acréscimo de 0,1% e 0,4%, respetivamente, comparativamente com o ano anterior. A evolução da despesa efetiva total (0,1%) resulta do aumento da despesa de capital (0,4 p.p.) essencialmente devido aos encargos com as parceiras público privadas rodoviárias, atenuado pelo comportamento da despesa corrente (-0,3 p.p.), decorrente da aquisição de bens e serviços do SNS e dos encargos com juros suportados pelas entidades públicas reclassificadas.

A execução orçamental encontra-se influenciada por efeitos de carácter extraordinário que, no que se refere à despesa, ascendem a cerca de 2,2 mil M € em ambos os anos (2013 e 2014). Apesar dos efeitos extraordinários terem um impacto diminuto na evolução da despesa efetiva total face a 2013, contribuem decisivamente para a variação observada nos diversos agregados económicos.

O crescimento da despesa efetiva da Administração Central em 0,1% deveu-se essencialmente aos seguintes fatores: Investimento (36,9%) – devida ao pagamento de encargos por parte da Estradas de Portugal (subconcessões de infraestruturas rodoviárias com início em 2014); Transferências correntes (1,9%) – influenciada pela entrega da receita da Contribuição sobre o Sector Bancário relativa a 2013 e 2014 a favor do Fundo de Resolução, pela alteração

de contabilização das transferências no âmbito da Lei das Finanças Locais e pela evolução das pensões e outros abonos da CGA (aumento líquido de aposentados/pensionistas); Despesas com Pessoal (0,9%) – associada ao efeito da reversão da medida de redução remuneratória prevista na Lei do OE/2014, a qual vigorou até maio; aumento da taxa de contribuição das entidades empregadoras para a CGA; e a despesa realizada no âmbito do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo.

Em sentido inverso, contribuiu, sobretudo, a evolução dos seguintes agregados de despesa justificados por: Aquisição de bens e serviços correntes (-4%) – devida a efeitos de base, ocorridos em 2013, associados ao Programa Extraordinário de Regularização de Dívidas pelo SNS (no montante de 432 M €), e a antecipação, para dezembro de 2013, de pagamentos de encargos com saúde do regime convencionado pela ADSE; Transferências de capital (15,2%) – explicada pelas transferências para a Administração Regional, pela aplicação da disposição legal prevista na Lei das Finanças Regionais, que determina diferentes regras para o apuramento da transferência em 2014, bem como pelo término das transferências no âmbito da Lei de Meios; Outras despesas correntes (-19,5%) – associada à menor execução do Programa Operacional de Potencial Humano em resultado de verbas recebidas, face a 2013, no âmbito de projetos cofinanciados e da alteração à forma de contabilização de algumas despesas que, em 2014, passam a ser evidenciadas como despesas com pessoal; Juros e outros encargos (-1,7%) – pelo efeito conjugado à conversão de empréstimos em aumentos de capital por parte do Estado à REFER e à Estradas de Portugal, e ao efeito de liquidação, em 2013, de encargos com swaps por parte de EPR do sector dos transportes. O referido efeito é, em parte, atenuado pelos juros e outros encargos da dívida pública, em resultado do aumento dos encargos com os empréstimos contraídos no âmbito do PAEF, designadamente da taxa de juro do empréstimo contraído

junto do FMI; Subsídios (-4,0%) – pelo efeito de base, em 2013, da compensação financeira pela concessão de recursos hídricos em 2007 e, ainda, pelo menor ritmo de ajudas, cofinanciadas, atribuídas pelo IFAP; Outras despesas de capital (-48,5%) – devida ao pagamento, em 2013, da contrapartida financeira para a integração dos aeroportos da Madeira na rede nacional. Complementarmente, as indemnizações compensatórias pagas pelo Estado em 2014 a EPR e empresas públicas e privadas, decresceu em cerca de 27,8%, com destaque para a RTP.

A despesa não efetiva registou um decréscimo de 8,7% que traduz a evolução da despesa com passivos financeiros a qual foi parcialmente atenuada pelo acréscimo em ativos financeiros:

Passivos financeiros (-13,8%) – decorrente de menor volume de reembolsos de CEDIC, traduzindo o menor nível de aplicações por parte dos SFA em 2014. Em sentido inverso, destacam-se as opções tomadas em matéria de gestão da dívida pública, as quais passaram pela amortização de títulos de dívida pública de médio e longo prazo;

Ativos financeiros (46,2%) – influenciado pelo empréstimo de 3,9 mil M€, concedido em 2014 ao Fundo de Resolução para a realização do capital social do Novo Banco, bem como em resultado de empréstimos de médio e longo prazo concedidos em 2014 a empresas públicas no total de 3,6 mil M€, principalmente à CP (2,3 mil M€). Este resultado é, em parte, atenuado pelo decréscimo observado nos empréstimos de médio e longo prazo concedidos a EPR no perímetro da Administração Central (-2,2 mil M€) influenciado pelo efeito de base de 2013 da amortização antecipada de operações de derivados e pela conversão em 2014 da dívida destas entidades em capital estatutário que se traduziu em necessidades de refinanciamento mais reduzidas. Destaca-

se ainda o efeito de base da injeção de 1,1 mil M€, em 2013, no Banif e, ainda, da menor participação no Mecanismo Europeu de Estabilidade em 2014 (0,4 mil M€; 0,8 mil M€ em 2013) ”¹⁰.

4. A Dívida Pública

4.1 Dívida Financeira

Neste ponto, procede-se à análise da composição e evolução da dívida pública em 2014 (em valor nominal no que toca a empréstimos, títulos e locações financeiras e ao justo valor para os derivados financeiros) e dos fluxos de receita e despesa que lhes estão associados. São ainda analisados os mapas da CGE mais relevantes em matéria de dívida pública. Por último, apura-se o stock da dívida pública direta consolidada do Estado.

Stock nominal da dívida (SI)

Considerando a informação obtida junto dos SI, IGCP e Conselho Económico e Social (CES), apurou-se o valor nominal do stock da dívida, que inclui locação financeira, o qual em 31/12/2014 totalizava € 217.126 M, como se apresenta no quadro seguinte, onde se compara também com a CGE.

¹⁰ Transcrição do Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 26 – Valor nominal do *stock* da dívida pública (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal CGE - Mapa XXIX		Valor nominal em dívida (apurado)		Diferenças apuradas	
	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2013	31/12/2014
Dívida de médio e longo prazo	179 747,6	196 448,9	179 760,1	196 448,5	12,4	-0,4
Empréstimos (PAEF, BEI e Casa do Douro)	72 581,9	80 130,4	72 594,3	80 130,0	12,4	-0,4
Títulos (OT, CEDIM, CT, CA e outros)	107 165,8	116 318,5	107 165,8	116 318,5	0,0	0,0
Dívida de curto prazo	24 504,4	20 677,5	24 504,4	20 677,5	0,0	0,0
Títulos (a) (BT, CEDIC, ECP)	24 504,4	20 677,5	24 504,4	20 677,5	0,0	0,0
Total dívida direta não consolidada (b)	204 252,0	217 126,4	204 264,5	217 126,0	12,4	-0,4
Locação financeira	0,0	0,0	0,03	0,00	0,03	0,0
Total (não consolidado)	204 252,0	217 126,4	204 264,5	217 126,0	12,5	-0,4

(a) No caso dos títulos emitidos a desconto, BT e ECP, o valor considerado no *stock* da dívida é o valor descontado.

(b) Valor nominal sem o efeito da cobertura de derivados (líquidos).

Fonte: IGCP, CES e CGE/2014.

Stock consolidado da dívida

No quadro seguinte apresentam-se os valores apurados para a dívida (SI), em valor nominal, não consolidada, os valores dos títulos de dívida pública na posse de entidades dos SI, dos SFA e da SS, bem como o apuramento da dívida consolidada do subsector dos SI.

Quadro 29 – Stock da dívida consolidada em valor nominal (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Em 31/12/2013	Em 31/12/2014	Variação	
			Total	%
Dívida não consolidada (1)	204 264,5	217 126,0	12 861,5	6,3
Títulos na posse do Estado (2) (a)	18 446,6	20 505,5	2 059,0	11,2
Títulos na posse SI	3,4	0,6	-2,8	-81,5
Títulos na posse SFA	10 683,9	11 159,0	475,1	4,4
Títulos na posse SS	7 759,2	9 345,9	1 586,7	20,4
Locação financeira (3)	0,0	0,0	0,0	-
Total consolidado (SI) (1)-(2)+(3)	185 817,9	196 620,5	10 802,5	5,8

(a) Valores reportados nas Instruções do Tribunal n.º 1/2008 pelas diversas entidades (SI, SFA e SS), que não foram auditados. No entanto, em algumas situações foram confrontados com dados do IGCP.

Fonte: Instruções do Tribunal n.º 1/2008-2.ª Secção e IGCP.

Dívida consolidada por instrumentos

Constata-se que o peso da dívida pública de curto prazo diminuiu 15,1% e o seu peso no total da dívida, passou de 9%, em 31/12/2013, para 7,2%, em 31/12/2014, ascendendo nesta data a € 14.215,4 M. Por seu turno, a dívida de médio e longo prazo aumentou 7,9% e, em 31/12/2014, representava 92,8% do total da dívida. Estes valores respeitam, no essencial, à dívida direta do Estado, gerida pelo IGCP, mas em 31/12/2013 havia também uma dívida por recurso a locação financeira, da responsabilidade do CES.

Quadro 30 – Dívida consolidada por tipo de instrumento (SI)

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2013		31/12/2014		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Dívida de médio e longo prazo	169 077,4	91,0	182 405,0	92,8	13 327,7	7,9
Empréstimos	72 594,3	39,1	80 130,0	40,8	7 535,7	10,4
Empréstimos PAEF						
MEEF	22 100,0	11,9	24 300,0	12,4	2 200,0	10,0
FEEF	26 077,7	14,0	27 328,3	13,9	1 250,6	4,8
FMI	23 887,2	12,9	27 377,1	13,9	3 489,9	14,6
Outros (BEI e Casa do Douro)	529,5	0,3	1 124,6	0,6	595,1	112,4
Títulos	96 483,1	51,9	102 275,1	52,0	5 792,0	6,0
OT	82 465,9	44,4	79 856,4	40,6	-2 609,5	-3,2
CEDIM	135,5	0,1	132,2	0,1	-3,4	-2,5
CT	2 025,7	1,1	5 047,2	2,6	3 021,5	149,2
CA	10 131,9	5,5	12 141,9	6,2	2 010,0	19,8
Outros (BOND, FRN)	1 710,5	0,9	5 083,4	2,6	3 372,9	197,2
Consolidados e CRP	13,6	0,0	14,0	0,0	0,5	3,4
Dívida de curto prazo	16 740,6	9,0	14 215,4	7,2	-2 525,1	-15,1
Títulos						
BT	16 052,5	8,6	13 523,7	6,9	-2 528,8	-15,8
CEDIC	602,9	0,3	691,7	0,4	88,8	14,7
ECP dos quais em:	85,1	0,0	0,0	0,0	-85,1	-100,0
EUR	78,2	0,0	0,0	0,0	-78,2	-100,0
USD	6,9	0,0	0,0	0,0	-6,9	-100,0
Total div. direta consolidada	185 817,9	100,0	196 620,5	100,0	10 802,6	5,8
Locação financeira	0,03	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Total consolidado	185 817,9	100,0	196 620,5	100,0	10 802,5	5,8

Dívida direta consolidada

Procedendo à consolidação com base nos valores apurados no inquérito, nas Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção, bem como em informação prestada pelo CES e pelo IGCP, verifica-se que o valor nominal da dívida consolidada do Estado passou de € 200.381,5 M em 31/12/2013 para € 210.146,8 M em 31/12/2014. Esta variação incorpora uma diminuição no subsector dos SFA (-7,1%) e um aumento no dos SI (5,8%). Por outro lado, o peso da dívida dos SFA no total da dívida consolidada reduziu-se de 7,3% em 31/12/2013 para 6,4% em 31/12/2014.¹¹

Quadro 36 – Valor nominal do stock da dívida consolidada do Estado

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2013	Em 31/12/2014	Total	%
Dívida consolidada dos SI (1)	185 818,0	196 620,5	10.802,5	5,8
Dívida consolidada dos SFA (2)	14 563,5	13 526,3	-1.037,2	-7,1
Dívida consolidada do Estado (1)+(2)	200 381,5	210 146,8	9 765,3	4,9

Fonte: CGE2014, inquérito aos SFA, Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção, relativas ao património financeiro do Estado e IGCP.

4.2 Garantias do Estado

Foram concedidas garantias pessoais do Estado a operações de financiamento, no total € 257,9 M, sendo € 227,9 M ao abrigo do regime geral e € 30 M no âmbito operações de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa.

No âmbito dos seguros de crédito e similares, foram assumidas responsabilidades em apólices emitidas pela COSEC, no montante total de € 236,2 M.

A posição de final de ano e respetivas variações consta do quadro seguinte¹².

¹¹ In Parecer do Tribunal de Contas sobre CGE 2014

¹² In Parecer do Tribunal de Contas sobre CGE 2014

Quadro 38 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas

(em milhões de euros)

Responsabilidades do Estado	31/12/2013		31/12/2014		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias a operações de financiamento	36 814	97	25 194	96	-11 620	-32
Garantias a seguros de crédito e similares	1 300	3	1 145	4	-155	-12
Total geral	38 114	100	26 339	100	-11 775	-31

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

As responsabilidades acumuladas do Estado totalizavam cerca de € 26.339 M no final de 2014, englobando € 25.194,4 M de garantias a operações de financiamento (96%) e € 1.144,6 M a seguros de crédito e similares (4%), tendo-se registado uma redução significativa face ao ano anterior (€ 11.775,2 M, -31%).

Os valores pagos pelo Estado em execução de garantias e a título de comissão da COSEC e os recebidos em consequência de recuperações, comissões de garantia e prémios de seguros constam do quadro seguinte

Quadro 49 – Balanço entre receita e despesa associada às garantias

(em milhões de euros)

Designação	Garantias a financiamentos	Garantias a seguros de crédito e similares	Clientes BPP	Total
Pagamentos em execução de garantias	-51	-8	-32	-91
Comissão da COSEC	-	-2	-	-2
Recuperações	16	21	-	37
Comissões de Garantia e Prémios de Seguro	162	2	-	164
Saldo	127	13	-32	108

O saldo entre receitas e despesas foi positivo em € 108 M.

A LOE para 2014 fixou, em termos de fluxos líquidos anuais, o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em € 5.000 M (artigo 125.º, n.º 1), a que acrescem as amortizações de financiamentos garantidos em anos anteriores, apresentando-se no quadro seguinte a respetiva cabimentação.

Quadro 50 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (artigo 125.º)

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			5 000
Operações autorizadas e concedidas em 2014	(a) 128		
Operações autorizadas em 2014 e não concedidas nesse ano	0		
Total	128	(b) 1 628	-1 500
	Saldo por utilizar		6 500

(a) Garantias concedidas à EPAL (€ 44 M e € 8 M), AdP (€ 16 M) e EDA (€ 50 M e € 12 M).

(b) Amortizações efetuadas pelos beneficiários.

Foi respeitado o limite, que acabou mesmo por não ser utilizado em virtude das amortizações ocorridas.

4.3 Dívida não financeira

Apurou-se que em 31/12/2014 a dívida não financeira total do SNS2 era de € 2.034 M (€ 470,8 M do SPA e € 1.563,2 M do SPE) dos quais € 1.672,2 M a fornecedores externos.

De acordo com o inquérito realizado a dívida não financeira em 31/12/2014 das entidades públicas reclassificadas era de € 3.840,6 M em “*Passivos não financeiros*” e de € 176,8 M em “*Contas a pagar*”.

Se retirarmos dos passivos não financeiros o valor indicado pela ex-EP Estradas de Portugal, SA (€ 3.638,2 M) e que respeita essencialmente a encargos futuros com parcerias público-privadas o valor da dívida em “*Passivos não financeiros*” reduzir-se-ia para € 202,5 M. Ainda no que respeita à ex-EP, a análise das demonstrações financeiras indicou que, em sede do inquérito, não teriam sido fornecidos os dados relativos à totalidade ou parte dos “*Acréscimos de gastos relativos à conservação periódica de estradas*”.

Na RTP não foi considerado um valor relativo ao *leasing* financeiro (€ 61,9 M2), incluído no formulário como dívida não financeira

5. Fluxos Financeiros com a União Europeia

5.1 Fluxos Financeiros para a União Europeia

O Quadro¹³ seguinte apresenta os valores da contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da União Europeia:

Transferências para a União Europeia em 2014

(em milhões de euros)

Designação	CGE ⁽¹⁾ (1)	Valor apurado (2)
Transferências de Portugal para a UE	1 818,3	1 818,3
Direitos aduaneiros e agrícolas ^(a)	147,2	147,2
Recursos próprios IVA	244,8	244,8
Recursos próprios RNB	1 352,1	1 352,1
Compensação ao Reino Unido	106,7	106,7
Redução do RNB da Suécia e Holanda	-	-
Diversos ^(b)	4,9	4,9
Restituições e reembolsos ^(c)	-0,9	-0,9
Despesas de cobrança DA ^(d)	-36,6	-36,6

(*) Quadro 68 publicado no Volume I da CGE.

(a) Inclui as quotizações sobre o açúcar e isoglucose e RPT não cobrados.

(b) Inclui outros encargos e juros.

(c) Correções de anos anteriores.

(d) Encargos de cobrança dos direitos aduaneiros e agrícolas (25%).

Fonte: DGO e dados apurados em auditoria.

5.2 Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal

Os elementos constantes da CGE respeitantes aos fluxos financeiros provenientes da UE foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras dos fundos europeus e com os elementos de suporte da DGO e do IGCP. Foi também considerada a informação obtida junto de beneficiários diretos de apoios no âmbito de

¹³ In Parecer sobre a CGE de 2014 do Tribunal de Contas

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Programas de Ação de Iniciativa Comunitária, de que resultaram os apuramentos constantes do Quadro seguinte¹⁴:

Transferências da UE – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (valor) (3)=(1)-(2)
Transferências da UE para Portugal	4 898,0	4 901,5	-3,5
FEOGA-Garantia/FEAGA	711,3	711,3	0,0
FEDER	1 688,3	1 688,3	0,0
FSE	907,0	907,0	0,0
FEOGA-Orientação	4,8	4,8	0,0
FEADER	722,6	722,6	0,0
IFOP	1,7	1,7	0,0
FEP/FEAMP	29,0	29,0	0,0
Fundo de Coesão	731,4	731,4	0,0
PAIC	25,5	44,6	-19,1
Diversos	77,2	61,9	15,3
Restituições e reembolsos	-0,8	-1,1	0,3

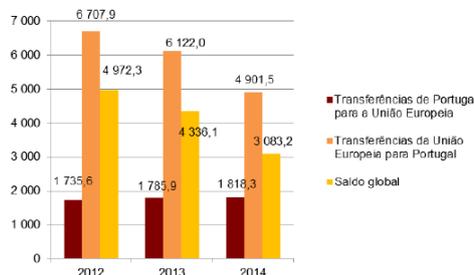
Fonte: CGE/2014, Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

5.3 Saldo dos Fluxos Financeiros com a União Europeia

A informação representada no gráfico seguinte¹⁵ foi apurada pelos serviços do Tribunal de Contas e, como se desenvolve nos pontos seguintes, não é totalmente coincidente com a que consta da CGE/2014 (Volume I – Quadro 68).

Fluxos Financeiros entre Portugal e UE – 2012 a 2014

(em milhões de euros)



Fonte: DGTC.

¹⁴ In Parecer sobre a CGE de 2014 do Tribunal de Contas

¹⁵ In Parecer sobre a CGE de 2014 do Tribunal de Contas

Analisando a evolução do Saldo face ao ano anterior, observa-se a sua redução em € 1.252,9 M (-28,9%) devido, sobretudo, ao comportamento dos fluxos financeiros provenientes da UE (€ -1.220,5 M; -19,9%).

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

Em 2014, os fluxos financeiros entre o OE e o SPE foram os que se sintetizam no quadro seguinte:¹⁶

Quadro 60 – Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE

(em milhões de euros)

Classificação económica	Receitas provenientes do SPE	Despesas destinadas ao SPE	Saldo
Juros	124	-	124
Dividendos e participações nos lucros	250	-	250
Transferências e subsídios	3	399	-396
Empréstimos a m. l. prazos (líquidos de reembolsos)	-	4 430	-4 430
Aumentos de capital e outros ativos financeiros	4	1 886	-1 882
Alienação de partes sociais de empresas	384	-	384
Total	766	6 715	-5 949

Fonte: CGE/2014 e serviços processadores.

Desses fluxos resultou um saldo global desfavorável para a administração direta do Estado de € 5.949 M e que se deveu, essencialmente, à despesa com *empréstimos a médio e longo prazo* e aumentos de capital (*ações e outras participações*), que atingiram € 6.316 M.

O total dos fluxos destinados ao SPE (incluindo EPR) evidenciados na CGE é de € 6.715 M. Deste montante, € 6.560 M (98%), realizados por serviços integrados, com destaque para a concessão de *empréstimos a médio e longo*

¹⁶ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

prazos, líquidos de reembolsos, (€ 4.424 M) e para os aumentos de capital (€ 1.841 M) de que beneficiaram as empresas identificadas no quadro seguinte:¹⁷

Quadro 62 – Empresas beneficiárias de empréstimos, aumentos de capital e indemnizações compensatórias

(em milhões de euros)

Empresas	Empréstimos a médio e longo prazos (a)			Aumentos de capital	Indemnizações compensatórias (b)	Outras verbas (c)	Total
	Concessão	Reembolsos	Líquido				
Transportes e Infraestruturas	3 614	225	3 389	1 246	155	20	4 810
CP	2 283	-	2 283	-	22	2	2 307
ESTRADAS DE PORTUGAL (EPR)	-	-	-	793	-	-	793
CARRIS	458	-	458	-	8	-	466
REFER (EPR)	64	-	64	240	50	9	363
STCP	301	-	301	-	10	-	311
METRO DO PORTO (EPR)	500	225	275	-	11	2	288
METROPOLITANO DE LISBOA (EPR)	-	-	-	211	32	4	247
TRANSTEJO (EPR) e SOFLUSA (EPR)	8	-	8	2	9	-	19
SATA INTERNACIONAL	-	-	-	-	10	-	10
TAP	-	-	-	-	3	-	3
Metro Mondego	-	-	-	-	-	2	2
PARVALOREM (EPR), PARUPS (EPR) e PARPARTICIPADAS	489	-	489	38	-	-	526
Empresarialização dos Hospitais (18 entidades)	-	-	-	455	-	-	455
EMPORDEF - Empresa Portuguesa de Defesa	208	-	208	-	-	-	208
EDIA - Empresa Desenvolvimento e Infra-Estruturas Alqueva	189	-	189	-	-	-	189
PARQUE EXPO 98	150	-	150	-	-	-	150
IFD - Instituição Financeira de Desenvolvimento	-	-	-	100	-	-	100
LUSA - Agência de Notícias de Portugal	-	-	-	-	13	-	13
OPART (EPR), TNDM II e TN S. JOÃO (EPR)	-	-	-	-	23	-	23
Administrações portuárias (APA, APVC, APFF)	-	-	-	-	-	2	2
PARQUE ESCOLAR (EPR)	23	23	-	-	-	-	-
Sociedade Portugal Venture Capital Initiative	-	-	-	2	-	-	2
Total	4 672	248	4 424	1 841	191	22	6 478

(a) Por conta do Cap. 60 – Despesas excecionais do Ministério das Finanças.

(b) As indemnizações compensatórias das entidades que não são EPR foram atribuídas pela RCM n.º 52/2014, de 29 de agosto, e processadas por conta do Cap. 60 do Ministério das Finanças. As destinadas a EPR passaram, a partir de 2014, a ser inscritas e executadas no programa orçamental em que a entidade está integrada.

(c) Transferências de capital do Ministério da Economia (empresas transportes, infraestruturas e administrações portuárias).

Fonte: CGE/2014 e serviços processadores.

O total dos fluxos provenientes do SPE foi de € 766 M, correspondendo as receitas correntes a 49% e as de capital a 51% do total, constituindo receita dos serviços integrados € 635 M (83%) e dos serviços e fundos autónomos € 131 M (17%).

Destaca-se a *alienação de partes sociais de empresas* que ascendeu a € 384 M, correspondendo a parcelas da receita da privatização dos CTT (€ 345 M) e da REN (€ 39 M).

¹⁷ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

Os dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras ascenderam a € 205 M, dos quais € 202 M respeitam ao Banco de Portugal e os de sociedades não financeiras a € 45 M, dos quais € 38 M da Parpública.

De juros de bancos e outras instituições financeiras públicas foram recebidos € 78 M (pagos pela CGD, referentes a obrigações de capital contingente) e de juros de empresas públicas EPR € 45 M (dos quais € 43 M pagos pela Metro do Porto).

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

Com base na informação recolhida pelo Tribunal de Contas, o quadro seguinte faz a sistematização e apuramento de fluxos e diferenças para a CGE:

Quadro 64 – Fluxos financeiros para as Administrações Regional e Local em 2014

(em milhões de euros)

	OE (inicial)	CGE (Mapas XVIII, XIX e Quadros 57 e 60)	Valores da execução apurados TC	Diferença
Regiões Autónomas	443	654	840	186
Mapas e quadros orçamentais	443	654	654	-
Transferências da administração central (Mapa XVIII)	426	425	425	-
Transferências da segurança social (Mapa XII)	17	36	36	-
Empréstimos da administração central	-	193	193	-
Operações extraorçamentais	-	-	186	186
Autarquias Locais	2 361	3 001	3 381	380
Mapas e quadros orçamentais	2 361	3 001	3 001	-
Transfer. da adm. central para municípios (Mapa XIX)	2 176	2 176	2 176	-
Transfer. da adm. central para freguesias Mapa (XX)	185	-	-	-
Outras transfer. e subsídios para municípios e freguesias	-	656	656	-
Empréstimos da administração central	-	157	157	-
Transferências e subsídios da segurança social (Mapa XII)	-	11	11	-
Operações extraorçamentais	-	-	380	380

Fonte: OE, CGE, SIGO e informação prestada pelas entidades.

No quadro seguinte apresentam-se os fluxos provenientes das administrações regionais para a administração central:

Quadro 66 – Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central

(em milhões de euros)

Administração Central	Execução		Variação	
	2013	2014	Valor	%
SFA	10	8	-3	-27
RAA	8	6	-2	-29
RAM	3	2	-1	-20
SI	43	74	31	72
RAA	4	19	15	376
RAM	39	55	16	41
Total	53	81	28	53

Fonte: CGE, SIGO e SGR.

O quadro seguinte sintetiza os fluxos da administração local para a administração central.

Quadro 68 – Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central

(em milhões de euros)

Administração Central	Execução	
	2013	2014
Receitas orçamentais		
SFA	59	49
SI	38	139
Total operações orçamentais	97	189
Receitas extraorçamentais		
SFA	-	1
Total	97	190

Fonte: CGE, SIGO e SGR.

Destaca-se: no subsector dos SI, € 187 M destinados à DGTF relativos a reembolsos de empréstimos concedidos a diversas autarquias locais; e nos SFA, € 35 M de pagamentos à ACSS relativos a encargos com os trabalhadores da administração local por prestações de saúde pelo SNS.

8. Benefícios Fiscais, Subsídios e outras formas de apoio

Em termos globais, a despesa fiscal de 2014 registou um acréscimo de 14,5% face ao ano anterior, para o qual contribui em maior escala o aumento verificado ao nível da despesa fiscal dos impostos sobre o rendimento e, de entre estes, da despesa fiscal do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.

Parte significativa deste aumento ficou a dever-se à inclusão pela primeira vez, em 2014, da despesa fiscal relativa ao Regime dos Residentes não Habituais (RNH) e à dedução à coleta respeitante ao benefício e-fatura.

Contraopondo-se àquela subida, salienta-se o decréscimo verificado na despesa fiscal dos impostos sobre o património, não obstante ter sido considerada pela primeira vez a despesa fiscal inerente ao IUC. Para este decréscimo contribuiu essencialmente a quebra de despesa fiscal do imposto de selo relativamente a “Aquisições gratuitas” (-15%), “FIIAH/SIIAHAquisição” (-67%) e a “Pessoas coletivas de utilidade pública administrativa e de mera utilidade pública” (-28%).¹⁸

¹⁸ Conta Geral do Estado 2014

QUADRO 39 - Despesa fiscal

(Milhões de euros)

Código	Designação	2012	2013	2014	Variação em 2014/2013	
					Valor	%
DF.1	Rendimento	698,5	1.013,8	1.274,3	260,6	25,7
DF.1.A	IRS	250,6	269,2	402,0	132,8	49,3
DF.1.B	IRC	447,9	744,6	872,4	127,8	17,2
DF.2	Património	27,8	369,6	338,6	-31,0	-8,4
DF.2.C	IUC	0,0	0,0	6,7	6,7	-
DF.2.E	IS	27,8	369,6	331,9	-37,7	-10,2
DF.3	Despesa	303,3	294,6	307,5	12,9	4,4
DF.3.A	IA/ISV	30,0	25,5	29,4	3,9	15,3
DF.3.B	IVA - interno	134,7	108,7	111,7	3,0	2,7
DF.3.C	ISP	136,6	158,1	164,2	6,1	3,8
DF.3.D	IABA	0,8	1,3	1,6	0,3	23,1
DF.3.E	IT	1,2	1,0	0,6	-0,4	-40,0
	TOTAL	1.029,6	1.677,9	1.920,4	242,5	14,5

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Nota: Ver detalhe da informação por tipo e função da despesa fiscal nos quadros complementares da despesa fiscal bem como por cada imposto e no Mapa n.º 42 dos elementos informativos (Volume II - Tomo I).

A despesa fiscal de 2014 registou, nos impostos sobre o rendimento, um aumento de 25,7% face ao ano anterior, resultante de um aumento de 17,2% da despesa relativa ao IRC (mais 127,8 milhões de euros) e do aumento em 49,3% (mais 132,8 milhões de euros) da respeitante ao IRS.

A despesa fiscal em IVA ascendeu a 111,7 milhões de euros, apresentando um aumento de 2,7% face ao período homólogo.

Em Imposto de Selo a despesa fiscal total de 2014 registou uma redução de 10,2%, em comparação ao ano de 2013, ou seja, menos 37,7 milhões de euros.

Em 2014, em sede de ISP, a despesa fiscal sofreu um acréscimo de 3,8% (mais 6,1 milhões de euros) relativamente ao montante apurado em 2013 (158,1 milhões de euros), fixando-se em 164,2 milhões de euros.

Em 2014, no que concerne ao IT, a despesa fiscal fixou-se em 0,6 milhões de euros, sendo que sofreu uma redução de 40% (menos 0,4 milhões de euros) relativamente ao ano de 2013 (1 milhão de euros).¹⁹

¹⁹ Conta Geral do Estado 2014

A despesa fiscal em sede de IABA registou um acréscimo na ordem dos 23,1% (cerca de 0,3 milhões de euros) relativamente ao ano anterior (1,3 milhões de euros). Este comportamento é justificado pela variação ao nível da rubrica “pequenas destilarias” (1,5 milhões de euros em 2014), decorrente do aumento substancial da carga fiscal que recaiu sobre as bebidas espirituosas.

No Imposto Sobre Veículos, assistiu-se ao aumento da despesa fiscal no ano de 2014 relativamente ao ano de 2013 em cerca de 3,9 milhões de euros, fixando-se nos 29,4 milhões de euros, correspondendo a uma variação percentual de +15,3%. Este aumento inverteu a tendência de descida que se vinha verificando desde 2011 (45,7 milhões de euros em 2011, 30 milhões de euros em 2012 e 25,5 milhões de euros em 2013).

Para o Tribunal de Contas: “ A Despesa Fiscal (DF) é referida no Relatório do OE, estimada no OE (mapa XXI) 5 e relevada na CGE (mapa 42). Porém, continua por relevar de forma completa e apropriada, desde logo, não sendo identificados todos os BF acompanhados da sua justificação económica e social como a LEO determina. Subsiste, também, a inconsistência entre a previsão da DF no Relatório do OE (€ 7.380 M) e a inscrita no mapa XXI do OE (€ 1.378 M). A DF em IUC foi prevista no Relatório do OE (€ 6 M) mas não consta do respetivo mapa, tendo sido relevada, pela primeira vez, na CGE de 2014 (€ 7 M).

A informação relativa à DF continua a não estar organizada segundo o mesmo critério nos documentos acima referidos (diferentes discriminações e denominações). Em IRS, ISP, IT, IABA e IS, a DF é relevada no mapa XXI do OE de forma agregada com indicação genérica do BF. Em IRC é indicada por tipo/modalidade técnica. Em IVA e ISV, é relevada por referência à norma ou ao diploma legal que prevê o respetivo BF. Apesar das melhorias evidenciadas na relevação da DF na CGE – a DF em IRC passou a ser desagregada por BF

– a DF em ISV mantém-se relevada de forma agregada com indicação genérica do BF (v.g. “outros benefícios” representam 10,3% (€ 3 M) da DF desse imposto)”.

Os apoios financeiros não reembolsáveis pagos, nos três últimos anos, pela administração central (serviços integrados e SFA, excluindo a CGA) a entidades não pertencentes ao sector público administrativo, correspondentes às classificações económicas *subsídios e transferências correntes e de capital*, constam do quadro seguinte²⁰:

Quadro 72 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2012-2014)

(em milhões de euros)

Sector destinatário	2012	2013	2014	Δ 2013/2014	
				Valor	%
Empresas públicas	264	384	227	-157	-40,9
Empresas privadas	850	905	1 068	163	17,9
Bancos (*)	105	83	80	-3	-4,6
Companhias de seguros e fundos de pensões	30	34	44	10	30,9
Instituições sem fins lucrativos	626	715	704	-11	-1,5
Famílias (**) (excluindo a CGA)	1 025	1 079	955	-124	-11,5
Total dos apoios	2 900	3 200	3 078	-122	-3,8
<i>Total da despesa da Administração Central</i>	<i>67 697</i>	<i>64 854</i>	<i>71 372</i>		
<i>Total dos Apoios/Total da Despesa (%)</i>	<i>4,3</i>	<i>4,9</i>	<i>4,3</i>		

(*) Sobretudo bonificações de juros à habitação própria.

(**) Inclui empresários em nome individual.

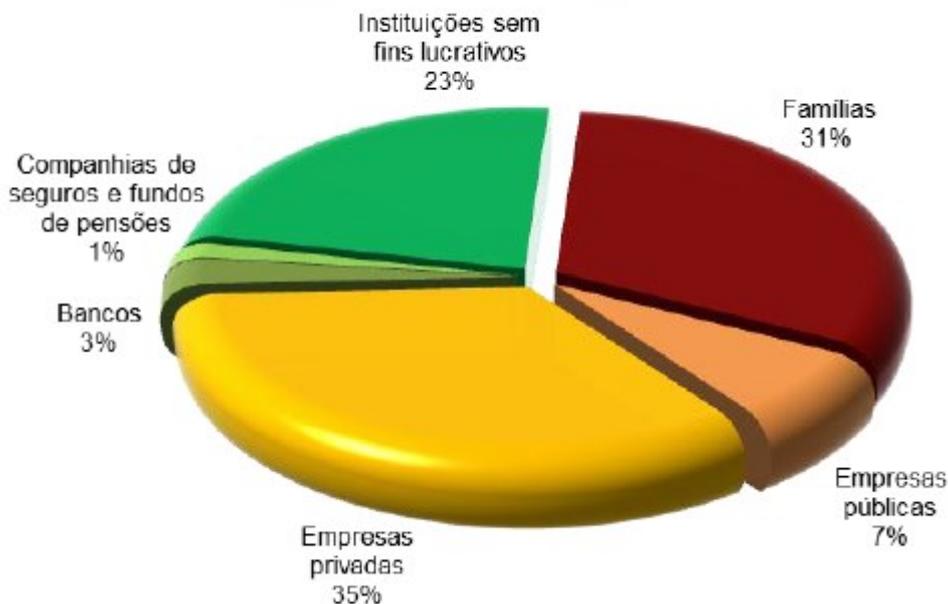
Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

Em 2014 estes apoios totalizaram € 3.078 M, menos € 122 M que em 2013, devido sobretudo à redução das verbas destinadas a *empresas públicas* (€ 157 M), *famílias* (€ 124 M, excluindo a CGA) e a *instituições sem fins lucrativos* (€ 11 M) e ao aumento das verbas atribuídas a *empresas privadas* (€ 163 M) e a *companhias de seguros e fundos de pensões* (€ 10 M). Esses apoios

²⁰ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

representaram 4,3% da despesa consolidada da administração central e tiveram a seguinte distribuição por sector beneficiário:²¹

Gráfico 22 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros em 2014



Na despesa com apoios financeiros não reembolsáveis, a maior parcela foi concedida a título de *transferências correntes* (50,3%), seguindo-se *subsídios* (31,2%), *transferências de capital* (18,5%) e está concentrada em quatro Ministérios que representaram 84,5% do total: Agricultura e do Mar € 920 M (29,9%); Educação e Ciência € 757 M (24,6%); Solidariedade, Emprego e Segurança Social € 622 M (20,2%); e Finanças € 302 M (9,8%). Os SFA pagaram € 2.303 M (74,8%) e os serviços integrados € 775 M (25,2%), identificando-se no quadro seguinte as principais entidades pagadoras.²²

²¹ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

²² In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 74 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por entidade pagadora

(em milhões euros)

Serviços Integrados		Serviços e Fundos Autónomos		Total
Empresas públicas	81	Empresas públicas	148	227
DGTF – Transportes ferroviários (CP)	22	IFAP	60	
DGTF – Transportes rodoviários (Carris e STCP)	18	Instituto de Turismo de Portugal	26	
DGTF – Transportes aéreos (SATA e TAP)	13	IGFEJ	22	
DGTF – Comunicação social (Lusa)	13	IAPMEI	11	
DGTF – Espetáculos culturais (TNDM II)	4	ACISS e Inst. Nac. de Emergência Médica	10	
Outros	11	Outros	17	
Empresas privadas	301	Empresas privadas	787	1 088
Min. Educ. – Ensino privado, cooperativo, pré-escolar, especial	230	IFAP	355	
DGTF – PT-Comunicações	36	IEFP	316	
DGTF – Transportes rodoviários, ferroviários e aéreos	20	Fundo Português de Carbono	50	
Outros	14	Instituto do Cinema e do Audiovisual	10	
		Instituto de Turismo de Portugal	9	
		Autoridade Nacional das Comunicações (ICP)	7	
		Outros	20	
Bancos	77	Bancos	3	80
DGTF – Bonificação de juros à habitação própria	71	IEFP	3	
Outros	6			
Companhias de seguros e fundos de pensões	0	Companhias de seguros e fundos de pensões	44	44
		Fundo de Acidentes de Trabalho	33	
		IFAP	11	
Instituições sem fins lucrativos	74	Instituições sem fins lucrativos	630	704
Min. Educ. e Ciência – Ensino não superior	23	IFAP	150	
Min. Educ. e Ciência – Ensino superior	7	IEFP	144	
PCM – Sec. Geral e Serviços da área da cultura	18	Fundação para a Ciência e Tecnologia	86	
Serviços do Min. da Saúde	10	Autoridade Nacional de Proteção Civil	70	
Outros	17	Estabelecimentos de ensino superior	13	
		Instituto Português do Desporto e Juventude	42	
		Instituto Nacional de Emergência Médica	27	
		Assembleia da República (Orçamento privativo)	23	
		Instituto de Turismo de Portugal	20	
		Fundo de Fomento Cultural	17	
		Outros	38	
Famílias	243	Famílias	712	955
Min. da Educ. Ciência – Ensino superior (Fundo Ação Social)	125	IFAP	321	
Min. da Educ. Ciência – Ensino não superior	70	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	115	
Min. das Finanças – Arrendamento urbano	14	IEFP	108	
Min. das Finanças – Outras transferências	20	Instituições do Ensino Superior	87	
Outros	15	Fundos de Acidentes e de Garantia Automóvel	25	
		SCM Lisboa	22	
		Outros	34	
Subtotal	776	Subtotal	2 308	3 078

9. Património do Estado

9.1 Património Financeiro

Em termos globais, o património financeiro cresceu, de 2013 para 2014, de € 60.678,2 M para € 72.763,9 M (19,9%), repartido por um aumento de 15,8% nos SI, de 63% nos SFA e por um decréscimo de -3,6% nas EPR, como se evidencia no quadro seguinte.²³

²³ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 78 – Património Financeiro Consolidado – Evolução Global em 2014

(em milhões de euros)

Tipo de ativos	Valor Nominal ²						Variação					
	31/12/2013			31/12/2014			Valor			%		
	SI	SFA	EPR	SI	SFA	EPR	SI	SFA	EPR	SI	SFA	EPR
Créditos	4 336,2	3 324,0	3 527,3	13 374,2	3 413,4	3 310,3	9 038,1	89,4	- 217,0	208,0	2,7	- 6,2
Participações sociais	17 656,6	150,7	143,6	19 472,2	5 050,7	205,4	1 815,6	4 900,0	61,8	10,3	3 252,0	43,0
Outros ativos financeiros	26 528,9	3 802,5	1 208,4	23 355,5	3 395,6	1 186,5	-3 173,4	- 406,9	- 21,9	-12,0	- 10,7	- 1,8
Total	48 521,7	7 277,2	4 879,3	56 202,0	11 859,7	4 702,2	7 680,2	4 582,5	- 177,1	15,8	63,0	- 3,6
Total geral	60 678,2			72 763,9			12 085,6			19,9		

Fonte: Informação prestada nos termos das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

O montante contratual global dos créditos por empréstimos, maioritariamente contratados após o ano de 2008, ascendia em 31/12/2014 a € 22.468,8 M.

O grande aumento (57,2%) verificado em 2014 resulta sobretudo do número e montante dos novos empréstimos contratados, muito superior aos de 2013, que se identificam no quadro seguinte.²⁴

Os empréstimos contratados totalizaram € 8.675,1 M. Destes, apenas os utilizados (€ 8.595,4 M) correspondem a despesa orçamental. Acrescentando a esta as utilizações de empréstimos contratados em anos anteriores, o total da despesa orçamental perfaz € 8.928,3 M.

²⁴ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 80 – Empréstimos contratados em 2014 pela DGTF

(em milhões de euros)

Mutuário	Montante contratual	Utilizado	Diferença
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA	458,1	458,1	0,0
CP - Comboios de Portugal, EPE	2 283,1	2 283,1	0,0
EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	189,2	189,2	0,0
EMA - Empresa de Meios Aéreos, SA	8,0	8,0	0,0
EMPORDEF - Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), SA	207,9	207,9	0,0
Empréstimo FAM - C.M. de Vila Nova de Poiares	0,9	0,5	0,4
Empréstimo FAM - C.M. de Aveiro	10,5	8,0	2,5
Empréstimo PAEL - C.M. de Santa Comba Dão - Programa I	3,4	2,0	1,3
Empréstimo PAEL - C.M. de Vízela - Programa I	7,7	4,6	3,1
Fundo de Resolução - Empréstimo Novo Banco	3 900,0	3 900,0	0,0
Metro do Porto, SA (2 empréstimos)	537,0	500,0	37,0
Parups, SA (2 empréstimos)	164,0	164,0	0,0
Parvalorem, SA	346,0	324,7	21,3
Parque Escolar, EPE	22,5	22,5	0,0
Parque EXPO 98, SA	149,6	149,6	0,0
Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE	78,0	64,0	14,0
Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA	301,3	301,3	0,0
TRANSTEJO - Transportes Tejo, SA	8,0	8,0	0,0
Total	8 675,1	8 595,4	79,7

Fonte: DGTF.

O Tribunal de Contas fez, do universo considerado, a análise de 13 Empresas Públicas Reclassificadas (EPR), cujo valor global da carteira de ativos ascendia a € 4.702,2 M, no final do ano de 2014, tendo registado face ao ano anterior, um decréscimo de € 177,1 M (-3,6%) e rendimentos no valor de € 29,1 M.²⁵

²⁵ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 86 – Evolução global do património financeiro consolidado das EPR em 2014

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal (*)		Variação		Rendimentos
	31/12/2013	31/12/2014	Total	%	
Créditos					
por empréstimos (**)	69,3	87,5	18,2	26,3	0,0
por transmissão	3 458,0	3 222,8	-235,2	-6,8	12,3
Participações					
societárias (**)	138,8	198,6	59,8	43,1	8,9
não societárias	4,8	6,8	2,0	40,9	0,0
Outros ativos financeiros					
Unidades de participação	851,8	795,5	-56,3	-6,6	0,0
Obrigações	124,2	141,5	17,3	14,0	0,0
Depósitos a prazo (**)	228,9	246,3	17,3	7,6	8,0
Títulos de participação	0,2	0,0	-0,2	-100,0	0,0
Prest. acessórias e suplementares de capital (**)	3,3	3,3	0,0	0,0	0,0
Total	4 879,3	4 702,2	-177,1	-3,6	29,1

(*) Apenas nas ações e nas unidades de participação pois nos outros ativos nem sempre foi utilizado o valor nominal.

(**) Diverge do apresentado no Parecer do ano anterior em resultado da integração de carteiras de ativos de EPR que passaram a integrar o universo sob análise, alteração no valor das ações, alteração na classificação atribuída a ativos, bem como ajustamentos realizados aos valores, quer pelas EPR, quer internamente pelos serviços do Tribunal.

Fonte: Informação remetida pelas EPR nos termos das Instruções n.º 1/2008 – 2.ª Secção.

Em 2014 ocorreram as operações de conclusão de privatização da REN - Redes Energéticas Nacionais, SGPS, SA (2.ª fase) e dos CTT - Correios de Portugal, SA (relativa ao remanescente da receita), donde decorreram as receitas de € 138,8 M e € 342 M1, respetivamente.

A aplicação do montante relativo à REN foi determinada pelo Despacho n.º 2548/2014-SET, de 14 de setembro, nos termos do qual € 99,8 M seriam para a Parpública aplicar, na amortização da dívida do sector empresarial do Estado, e o restante, € 39 M, para amortizar a dívida pública.

Quanto ao montante decorrente da privatização dos CTT, o Despacho n.º 15596/2014, de 26 de dezembro, estipula que € 38,3 M seja para a Parpública aplicar na amortização da dívida do sector empresarial do Estado e o restante, € 344,6 M, seja para amortizar a dívida pública.

As receitas de privatizações recebidas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) em 2014 foram as que se explicitam no quadro seguinte.²⁶

Quadro 90 – Receitas de reprivatizações recebidas em 2014 pelo FRDP

(em euros)

Empresa	Valor recebido pelo FRDP
REN - Redes Energéticas Nacionais, SGPS, SA (2.ª fase de reprivatização)	39 000 000,0
CTT - Correios de Portugal, SA (remanescente da receita)	344 566 907,2
CTT - Correios de Portugal, SA (relativo a 2013)	119 413 802,3
Total	502 980 709,5

Fonte: FRDP.

Ou seja, o total das privatizações ocorridas em 2014 e ainda € 119,4 M que tinham ficado por transferir de 2013, relativamente aos CTT.

Em 2014, o FRDP aplicou € 500,4 M em amortizações e anulações de dívida pública, conforme se explicita no quadro seguinte.²⁷

Quadro 91 – Aplicação de receitas de privatizações em 2014 pelo FRDP

(em euros)

Tipo de aplicação	Valor
Amortização e anulação de dívida pública	
Dívida consolidada	11 018,19
Títulos de curto prazo:	
• Bilhetes do Tesouro - BT 21MAR2014	119 400 000,00
• Bilhetes do Tesouro - BT 19DEC2014	380 989 019,59
Total	500 400 037,78

Fonte: FRDP.

10. Operações de Tesouraria

Com base nos balanços da tesouraria e em informação complementar prestada pelo IGCP sobre os organismos titulares das contas do Tesouro foi elaborado o quadro seguinte:²⁸

²⁶ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

²⁷ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 100 – Balanço da Tesouraria do Estado

(em milhões de euros)

Referência	Designação	31/12/2013	31/12/2014
1 = Soma de 2 a 6	Disponibilidades e Aplicações	16 072	13 886
2	Depósitos no Banco de Portugal	7 629	7 830
3	Outros Depósitos no País	328	180
4	Depósitos no Estrangeiro	12	4
5	Caixas do Tesouro	385	370
6	Aplicações	7 718	5 503
7 = Soma de 8 a 12	Terceiros	3 422	759
8	Devedores – IGCP – Antecipação de Fundos (UE)	1 274	759
9	Devedores – IGCP – Antecipação de Receita	-	-
10	Devedores – IGCP – Valores a regularizar	2 148	-
11	Devedores – SFAC – Valores a regularizar	-	-
12 = 1 + 7	Ativo	19 493	14 645
13 = Soma de 14 a 20	Terceiros	19 489	14 640
14	Credores – IGCP – Valores a regularizar	2 148	-
15	Credores – IGCP – Produto de Empréstimos	9 994	7 025
16	Credores – SFAC – Regiões Autónomas	119	110
17	Credores – SFAC – Autarquias	338	314
18	Outros Devedores e Credores – SFAC	6 107	6 314
19	Credores – União Europeia	7	15
20	Outros Devedores e Credores	777	863
21	Resultados de Operações Financeiras	4	5
22 = 13 + 21	Passivo	19 493	14 645

Fonte: CGE de 2013 a 2014 – Elementos informativos diversos – Balanço da Tesouraria do Estado.

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por organismos sujeitos à UTE (OSUTE), através do exame dos dados registados nos sistemas da DGO e da DGTF (com as limitações referidas) e em contas de OSUTE, encontra-se sintetizada no quadro seguinte.²⁹

²⁸ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

²⁹ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

Quadro 101 – Disponibilidades e Rendimentos de OSUTE

(em milhares de euros)

OSUTE	Disponibilidades em 31 de dezembro de 2014				Saldos médios fora do Tesouro	Rendimentos em 2014	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro		Auferidos	Entregues
SI - Serviços Integrados	808 153	10 077	818 229	1,2	16 148	2	0
SFA - Serviços e Fundos Autónomos sem EPR e IES	5 637 793	42 525	5 680 318	0,7	156 948	22 375	1
EPR - Entidades Públicas Recllassificadas	303 524	40 405	343 929	11,7	50 317	30	3
IES - Instituições do Ensino Superior	238 901	222 159	461 060	48,2	269 903	821	0
Subtotal - SFAC	6 988 371	315 165	7 303 536	4,3	493 316	23 228	4
EP participadas diretamente pelo Estado (sem EPR)	862 576	55 496	918 072	6,0	85 018	711	2
Total – OSUTE	7 850 947	370 661	8 221 608	4,5	578 334	23 939	6
OSUTE dispensados do cumprimento da UTE	1 039 434	412 109	1 451 543	28,4	247 082	6 604	7

Fonte: DGO, DGTF e Contas de OSUTE.

11. Orçamento e Conta da Segurança Social

De acordo com os dados reportados a 31 de dezembro de 2014, a receita efetiva recuou, face ao período homólogo, 2,8% (menos € 702,4 M), o mesmo acontecendo com a despesa efetiva (menos € 642,6 M; 2,6%), colocando o saldo de execução efetiva em € 429,4 M (menos 12,2%, em termos homólogos), o qual já acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição, no valor de € 1.329,1 M (menos 7,1% em termos homólogos), sem o qual o saldo efetivo da SS seria negativo em € 899,7 M. As taxas de execução de despesa e receita, face ao OSS corrigido (98,7% e 98,1%, respetivamente), situaram-se abaixo do indicador de referência para o ano e as receitas e as despesas não efetivas do sistema representaram cerca de um terço da atividade desenvolvida, influenciadas pela frequência da rotação das carteiras de ativos ao longo ano.

Todos os grandes agregados da receita (segundo a classificação económica) – “Receitas Correntes”, “Receitas de Capital” e “Outras Receitas” –, exibiram

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

*decréscimos em termos homólogos (menos 2,5%, 36,0% e 15,5%, respetivamente)*³⁰

Quadro 2 – Receitas por classificação económica

(em milhões de euros e %)

Capítulo	Designação	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso na receita total	Peso na receita efetiva
	Receitas Correntes	24.949,1	24.485,7	98,1	-2,5	63,3	99,2
02	Impostos Indiretos	177,0	174,1	98,3	-1,9	0,4	0,7
03	Contribuições para a Segurança Social	13.774,6	13.663,6	99,2	1,8	35,3	55,4
04	Taxas, multas e outras penalidades	90,5	97,6	107,9	-5,7	0,3	0,4
05	Rendimentos da propriedade	349,0	346,5	99,3	-0,6	0,9	1,4
06	Transferências correntes	10.524,2	10.166,6	96,6	-7,9	26,3	41,2
07	Venda de bens e serviços correntes	23,6	17,7	74,9	-2,7	0,0	0,1
08	Outras receitas correntes	10,1	19,5	193,0	44,1	0,1	0,1
	Receitas Capital	30.410,9	13.287,7	43,7	-36,0	34,3	0,0
09	Venda de bens de investimento	8,4	6,9	82,8	104,2	0,0	0,0
10	Transferências de capital	4,4	2,0	44,3	-31,2	0,0	0,0
11	Ativos financeiros	30.397,6	13.278,9	43,7	-36,0	34,3	n.a.
12	Passivos financeiros	0,0	0,0	0,0	n.a	0,0	n.a.
13	Outras receitas de capital	0,5	0,0	2,8	-97,6	0,0	0,0
	Outras Receitas	945,7	928,4	98,2	-15,5	2,4	0,8
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	203,8	186,4	91,5	-27,7	0,5	0,8
16	Saldo do Ano Anterior	742,0	742,0	100,0	-11,8	1,9	n.a.
	Receita Total	56.305,7	38.701,9	68,7	-17,6	100,0	n.a.
	Receita Efetiva	25.166,1	24.681,0	98,1	-2,8	63,8	100,0

O IVA consignado ao OSS, que em 2012 foi contabilizado na rubrica "impostos indiretosj - IVA", passou a ser contabilizado como transferências correntes, à semelhança do que já havia acontecido nos anos anteriores a 2012. Em 2013, as verbas provenientes da SCML que até ao 3.º trimestre estavam contabilizadas em "Transferências correntes - Instituições sem fins lucrativos", passaram a ser contabilizadas como "Impostos Indiretos", no montante de € 177,4 M. As contribuições para a SS provenientes de entidades empregadoras integradas no perímetro do OSS que, entre 2010 e 2013, haviam sido abatidas à receita contributiva por terem sido consideradas fluxos financeiros inter instituições, passaram, em 2014, a ser consideradas na sua integralidade como fazendo parte dessa mesma receita.

Fonte: CSS 2013 e 2014.

Todos os grandes agregados da despesa apresentaram, no ano de 2014, recuos face a 2013, sendo as “*Despesas de capital*” as que mais diminuíram (35,9%), influenciadas pelo recuo da sua principal componente, “*Ativos financeiros*” (menos 36,0%), que representou um pouco mais de um terço da despesa total do sistema (35,4%).³¹

³⁰ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

³¹ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

Quadro 5 – Despesas por classificação económica

(em milhões de euros e %)

Agrup.	Designação	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso na despesa total	Peso na despesa efetiva
	Despesas Correntes	24.513,7	24.215,0	98,8	-2,6	64,5	99,8
01	Despesas com o pessoal	285,7	278,3	97,4	1,6	0,7	1,1
02	Aquisição de bens e serviços	84,0	72,2	85,9	0,5	0,2	0,3
03	Juros e outros encargos	7,5	3,7	49,2	52,1	0,0	0,0
04	Transferências correntes	23.132,8	22.925,0	99,1	-1,7	61,1	94,5
05	Subsídios	993,6	926,4	93,2	-16,2	2,5	3,8
06	Outras despesas correntes	9,9	9,4	94,3	-88,6	0,0	0,0
	Despesas Capital	31.406,0	13.308,7	42,4	-35,9	35,5	0,2
07	Aquisição de bens de capital	40,7	25,6	62,8	34,6	0,1	0,1
08	Transferências de capital	13,5	11,1	81,9	-22,1	0,0	0,0
09	Ativos financeiros	31.350,8	13.272,1	42,3	-36,0	35,4	n.a.
10	Passivos financeiros	1,0	0,0	0,0	n.a.	0,0	n.a.
	Despesa Total	55.919,7	37.523,7	67,1	-17,8	100,0	n.a.
	Despesa Efetiva	24.567,9	24.251,6	98,7	-2,6	64,6	100,0

Fonte: CSS2013 e 2014.

O saldo de execução orçamental de 2014 (Quadro 9) foi de € 436,2 M (valor que compara com um saldo de € 495,8 M no período homólogo anterior), o qual permitiu um acréscimo de 29,6% no saldo de execução orçamental acumulado no período.

Estes saldos evidenciaram uma tendência negativa entre 2010 e 2012, caracterizada por uma degradação consistente dos saldos do SSS, consentânea com os efeitos da forte contração do tecido económico, só retomando uma evolução crescente devido a transferências extraordinárias do OE consignadas a esse fim.

A erosão destes saldos absorveu ainda parte das reservas destinadas ao reforço do FEFSS (saldos de 2008 e 2009 da componente repartição, cuja transferência para capitalização se efetivou apenas em 2014) e obrigou a um reforço das transferências do OE no valor de € 856,6 M em 2012, € 1.430,3 M em 2013 e € 1.329,1 M em 2014.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

No saldo de execução orçamental acumulado no final de 2014 (€ 1.908,7 M), 57,6% respeitou à componente de repartição do sistema previdencial (€ 1.098,9 M), 20,9% à componente de capitalização (€ 398,6 M), 0,8% ao subsistema de solidariedade (€ 14,5 M), 0,3% ao subsistema de proteção familiar (€ 4,8M) e 20,5% ao subsistema de ação social (€ 391,9 M).³²

Quadro 9 – Saldo de execução orçamental (SEO) por componentes e subsistemas

(em milhões de euros)

Designação	Componentes do Sistema Previdencial		Subsistemas do Sistema de Proteção Social de Cidadania			Sistema de Regimes Especiais	Total	Tvh
	Repartição	Capitalização	Proteção Familiar	Solidariedade	Ação Social			
1. SEO inicial acumulado	788,1	370,6	0,0	20,5	293,2	0,0	1.472,5	50,5
2. Regularização do saldo do ano anterior	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
3. Saldo do ano anterior ajustado (1)+(2)	788,1	370,6	0,0	20,5	293,2	0,0	1.472,5	50,8
4. Saldo de anos anteriores integrado	329,5	370,6	0,0	20,5	21,3	0,0	742,0	-11,8
5. Saldo de anos anteriores não integrado	458,6	0,0	0,0	0,0	271,9	0,0	730,5	438,4
6. Receita do ano	21.286,4	6.576,0	1.164,3	4.436,0	4.244,8	497,6	38.205,1	-17,2
7. Despesa do ano	20.975,6	6.548,0	1.159,5	4.442,0	4.146,2	497,6	37.768,8	-17,2
8. SEO do ano (6)-(7)	310,8	28,0	4,8	-6,0	98,7	0,0	436,2	-12,0
9. SEO do ano com saldo integrado (8)+(4)	640,3	398,6	4,8	14,5	120,0	0,0	1.178,2	-11,9
10. SEO final acumulado (9)+(5)	1.098,9	398,6	4,8	14,5	391,9	0,0	1.908,7	29,6

Nota: A componente do sistema previdencial repartição acomodou receita e despesa proveniente de CEDIC's, no valor de € 4.688,0 M e de € 4.400,3 M, respetivamente. O subsistema de ação social acomodou de receita e despesa proveniente de CEDIC's, no valor de € 2.427,0 M e de € 2.327,0 M, respetivamente.

Fonte: CSS/2014.

O quadro seguinte evidencia a situação financeira e patrimonial da segurança social no período de 2012 a 2014, traduzida na evolução do ativo e dos fundos próprios e passivo.³³

³² In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

³³ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 11 – Balanço da segurança social

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2012	2013	2014		2013/2012		2014/2013	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Ativo Bruto								
Imobilizado	913,4	897,0	855,2	3,0	-16,5	-1,8	-41,8	-4,7
Existências	1,5	1,4	1,5	0,0	-0,1	-7,5	0,1	4,9
Dívidas de terceiros	9.779,0	11.187,0	11.574,8	41,1	1.407,9	14,4	387,8	3,5
Disponibilidades	12.768,9	13.829,9	15.680,8	55,7	1.061,0	8,3	1.850,9	13,4
Acréscimos e diferimentos	34,7	31,0	31,2	0,1	-3,7	-10,6	0,2	0,6
Total do Ativo bruto	23.497,6	25.946,3	28.143,5	100,0	2.448,7	10,4	2.197,2	8,5
Amortizações/Provisões imobilizado	448,9	465,1	473,7		16,2	3,6	8,5	1,8
Provisões para cobranças duvidosas	4.305,6	4.902,4	5.229,6		596,8	13,9	327,2	6,7
Total Ativo líquido	18.743,0	20.578,7	22.440,2		1.835,7	9,8	1.861,4	9,0
Fundos Próprios								
Património	10.138,7	12.210,5	12.965,4	60,7	2.071,8	20,4	754,9	6,2
Cedências de ativos	-0,6	-0,9	-0,9	0,0	-0,3	54,4	0,0	0,3
Reservas	1.066,3	1.063,8	1.070,3	5,0	-2,5	-0,2	6,5	0,6
Resultados transitados	3.351,1	4.306,9	5.236,4	24,5	955,8	28,5	929,5	21,6
Resultado líquido do exercício	3.032,1	1.639,6	2.071,8	9,7	-1.392,5	-45,9	432,2	26,4
Total dos Fundos próprios	17.587,6	19.219,9	21.342,9	100,0	1.632,3	9,3	2.123,1	11,0
Passivo								
Provisões para riscos e encargos	0,3	0,5	17,2	1,6	0,2	67,6	16,7	3.076,8
Dívidas a terceiros	310,6	334,0	293,7	26,8	23,4	7,5	-40,3	-12,1
Acréscimos e diferimentos	844,5	1.024,3	786,4	786,4	179,8	21,3	-238,0	-23,2
Total do Passivo	1.155,4	1.358,9	1.097,2	100,0	203,4	17,6	-261,6	-19,3
Total dos Fundos próprios e do Passivo	18.743,0	20.578,7	22.440,2		1.835,7	9,8	1.861,4	9,0

Fonte: CSS/2012, CSS/2013 e CSS/2014.

O ativo da segurança social é constituído maioritariamente por disponibilidades e por dívidas de terceiros que representam, em 2014, cerca de 55,7% e 41,1% do ativo bruto, respetivamente. As provisões para cobrança duvidosa absorvem 45,2% do valor em dívida e o imobilizado encontra-se amortizado/provisionado em 55,4%, reduzindo o ativo líquido a cerca de 79,7% do valor do ativo bruto. O segundo membro do balanço é constituído na quase totalidade (95,1%) por “Fundos próprios”.

O quadro que segue espelha os proveitos e ganhos, os custos e perdas provenientes da atividade desenvolvida pelas entidades incluídas no perímetro

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

de consolidação ao longo do triénio 2012/2014, bem como o valor dos respetivos resultados operacionais, financeiros, extraordinários e líquidos.³⁴

Quadro 23 – Demonstração de resultados da segurança social – 2012 a 2014

(em milhões de euros)

	Valor			Variação 2013/12		Variação 2014/13	
	2012	2013	2014	Valor	%	Valor	%
Custos e Perdas							
Transferências correntes/Subsídios concedidos e prestações sociais	23.238,5	24.286,2	23.724,0	1.047,7	4,5	-562,2	-2,3
Custos com o pessoal	248,7	267,0	280,3	18,3	7,4	13,3	5,0
Fornecimentos e serviços externos	88,2	78,5	78,2	-9,6	-10,9	-0,4	-0,5
Provisões do exercício	496,4	709,1	469,1	212,7	42,8	-239,9	-33,8
Amortizações do exercício	21,3	17,6	17,8	-3,7	-17,6	0,2	1,3
Outros custos e perdas operacionais	9,5	84,1	10,7	74,6	781,5	-73,5	-87,3
Total dos custos operacionais	24.102,6	25.442,5	24.580,1	1.339,8	5,6	-862,4	-3,4
Custos e perdas financeiras	838,0	600,5	304,8	-237,6	-28,3	-295,7	-49,2
Custos e perdas extraordinárias	127,4	6.248,5	3.911,5	6.121,1	4.804,3	-2.337,0	-37,4
Total dos Custos e Perdas	25.068,1	32.291,5	28.796,4	7.223,4	28,8	-3.495,1	-10,8
Proveitos e Ganhos							
Impostos e taxas	14.954,5	14.997,4	14.261,6	42,9	0,3	-735,9	-4,9
Transferências e subsídios correntes obtidos	9.296,3	10.916,2	10.421,1	1.619,9	17,4	-495,1	-4,5
Outros proveitos e ganhos operacionais	121,5	211,8	215,1	90,2	74,2	3,3	1,5
Total dos proveitos operacionais	24.372,3	26.125,4	24.897,7	1.753,1	7,2	-1.227,7	-4,7
Proveitos e ganhos financeiros	2.944,4	1.378,3	2.038,0	-1.566,1	-53,2	659,6	47,9
Proveitos e ganhos extraordinários	783,4	6.427,3	3.932,5	5.643,8	720,4	-2.494,8	-38,8
Total dos Proveitos e Ganhos	28.100,2	33.931,0	30.868,2	5.830,9	20,8	-3.062,9	-9,0
Resultados operacionais	269,7	682,9	317,7	413,3	153,2	-365,3	-53,5
Resultados financeiros	2.106,4	777,8	1.733,1	-1.328,5	-63,1	955,3	122,8
Resultados extraordinários	656,0	178,8	20,9	-477,3	-72,8	-157,8	-88,3
Resultado líquido do exercício	3.032,1	1.639,6	2.071,8	-1.392,5	-45,9	432,2	26,4

Fonte: CSS/2012, CSS/2013 e CSS/2014.

Em 2014, os custos e proveitos relevam uma redução generalizada, relativamente ao período homólogo. A redução mais acentuada verifica-se nos custos e proveitos extraordinários, situação relacionada com uma redução de registos de correções de declarações de remunerações relativas a anos anteriores. O resultado líquido apresenta um acréscimo de 26,4% relativamente ao ano anterior, contribuindo largamente para esta prestação os resultados financeiros provenientes da rendibilidade obtida (14,7%) com os ativos do FEFSS.

³⁴ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

O sistema de pensões da SS é financiado por receitas provenientes das quotizações dos beneficiários ativos e das contribuições das entidades empregadoras (sistema previdencial - repartição), por transferências do OE e por receitas fiscais consignadas (sistema de proteção social de cidadania - subsistema de solidariedade e subsistema de proteção familiar). O volume de receitas obtido em cada momento varia de acordo com o crescimento económico (capacidade de a sociedade criar riqueza), com o nível de emprego (que determina a relação entre contribuintes líquidos e beneficiários líquidos do sistema) e com a duração média da esperança de vida aos 65 anos (período de tempo em que a pensão será paga a um determinado beneficiário). A sustentabilidade do sistema de repartição depende ainda da capacidade que a sociedade tem de assegurar taxas de substituição da população (em cada geração) que devem ser consistentes com as necessidades de financiamento futuras (equilíbrio atuarial) do sistema e da solidariedade intergeracional.

No atual contexto, caracterizado por um forte abrandamento do ciclo económico, baixas taxas de substituição da população (menos população ativa), elevadas taxas de desemprego (menos população ativa empregada), com salários mais baixos e crescimento dos fluxos migratórios para o exterior, as receitas inerentes ao financiamento do sistema de pensões tendem a tornar incerta a sua sustentabilidade financeira, uma vez que as despesas com pensões tendem a aumentar, designadamente as relativas às pensões de velhice e de sobrevivência, por via do aumento da esperança média de vida aos 65 anos.

Apresenta-se a seguir (Quadro 26) a evolução, para os últimos 5 anos (2010 - 2014), das pensões do sistema contributivo e das receitas inerentes ao seu financiamento. Tendencialmente deficitário no período observado (que

contrasta com o primado da autossustentabilidade presente na sua génese), o sistema previdencial - repartição foi, em 2014, reforçado com verbas provenientes do OE destinadas ao financiamento do seu défice, situação que se verificou também em 2012 e em 2013, anos em que os saldos acumulados já não foram suficientes para financiar os défices do sistema.³⁵

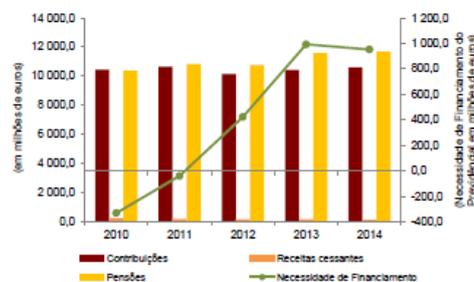
Quadro 26 – Pensões do regime contributivo (sistema previdencial – repartição)

(em milhões de euros)

	2010	2011	2012	2013	2014
Contribuições	10.462,8	10.667,5	10.151,6	10.417,4	10.592,8
Receitas cessantes	242,8	200,2	181,7	172,6	140,6
Pensões	10.374,7	10.828,6	10.756,4	11.582,7	11.685,5
Necessidade de Financiamento	-330,9	-39,1	423,1	992,7	952,2

Nota (1) Valores não consolidados. (2) Para efeitos desta análise, a receita de contribuições foi expurgada dos valores destinados ao financiamento das prestações imediatas. Cálculos DGTC.

Fonte: CSS/2010 a CSS/2014.

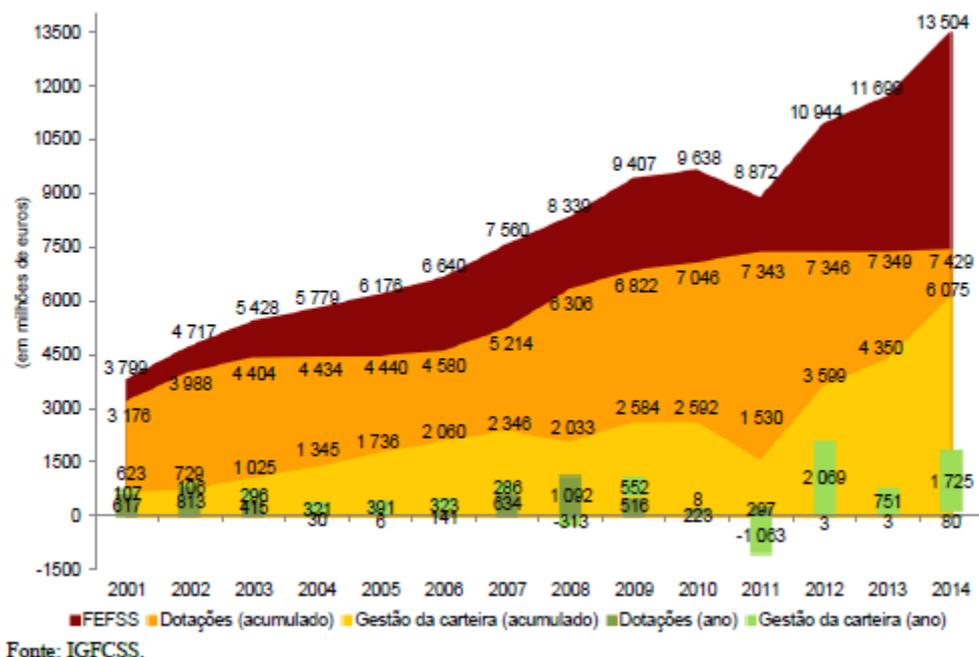


Em 2014, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) aumentou 15,4% (€ 1.805 M), valendo € 13.504 M a 31 de dezembro. No mesmo período, reduziu a volatilidade, para 3,7%, e a rotação da carteira, para 1,07.

O valor acrescentado em cada ano resulta das transferências e da gestão e evolução do mercado. No final de 2001 o FEFSS acumulava € 3.799 M e a sua evolução anual pode observar-se no Gráfico seguinte.

³⁵ Transcrição Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

Gráfico 17 – Evolução do valor do Fundo



12. Consolidação das Contas (Estado e Segurança Social)

Em junho de 2014, Portugal concluiu o seu programa de ajustamento económico de três anos, encontrando-se conseqüentemente sob vigilância pós-programa, até que seja reembolsado pelo menos 75% da assistência financeira recebida. O objetivo desta vigilância é acompanhar e avaliar a capacidade do país reembolsar os seus empréstimos pendentes com o MEEF e FEEF.

O saldo estrutural corresponde ao “saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias e temporárias”.

Relativamente a 2014, o quadro seguinte apresenta as várias versões do saldo estrutural e indicadores associados em diferentes documentos orçamentais.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 2 – Composição do saldo estrutural (em % do PIB) - 2014

	DEO 2013-2017	OE 2014	DEO 2014-2018	OER2 2014	OE 2015	Programa de Estabilidade 2015-2019	Boletim Económico BdP (a)	CGE 2014	Comissão Europeia (AMECO)
	abr-13	out-13	abr-14	ago-14	out-14	abr-15	mai-15	jun-15	ago-15
	SEC95	SEC95	SEC95	SEC95	SEC2010	SEC2010	SEC2010	SEC2010	SEC2010
Saldo PDE	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0	-4,8	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5
Componente cíclica	nd	-1,4	-1,8	nd	-2,4	-2,6	-1,4	nd	-2,6
Medidas extraordinárias e temporárias	nd	0,1	-0,1	nd	-1,1	-1,1	-0,9	-1,1	-1,1
Saldo estrutural	-2,1	-2,7	-2,1	-2,1	-1,3	-0,8	-2,2	nd ^(b)	-0,8

Notas:

nd: não determinado.

(a) O Banco de Portugal segue metodologia acordada no âmbito do Eurosistema em 2001.

(b) Na CGE 2014 apenas é feita referência ao saldo estrutural primário (4,2% do PIB potencial).

Fonte: Ministério das Finanças, Banco de Portugal, Comissão Europeia.

Como mostra o quadro anterior, as sucessivas atualizações dos indicadores conduziram a revisões significativas da estimativa do saldo estrutural para 2014. Assim, previa-se no Relatório do OE 2014 um saldo estrutural de -2,7% (associado ao efeito de -1,4% da componente cíclica e medidas extraordinárias com um impacto de 0,1%), enquanto no Relatório do OE 2015, apesar do agravamento do saldo orçamental, porque associado a medidas extraordinárias com impacto de -1,1% e ao efeito de -2,4% da componente cíclica, foi prevista a redução do saldo estrutural para -1,3%.³⁶

O saldo das administrações públicas de 2014 reportado para efeitos do PDE (em setembro de 2015), foi de € -12.446 M (-7,2% do PIB). Conforme consta do ponto 14.1, o saldo da administração central, na ótica da contabilidade pública (excluindo todos os ativos e passivos financeiros) foi de € -7.554 M (-4,4% do PIB).

O quadro seguinte, construído a partir dos quadros da notificação do PDE, apresenta a conciliação entre o saldo da administração central da CGE (excluindo ativos financeiros), com o saldo do total das administrações públicas

³⁶ In Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

para efeitos do PDE. Os ajustamentos identificam os fatores conceptuais que caracterizam o sistema de contas nacionais e o diferenciam do registo da contabilidade orçamental.

Quadro 3 – Ajustamentos de passagem entre ótica de contabilidade pública e contabilidade nacional (2014)

	M €	% PIB
Saldo da administração central (excluindo ativos financeiros) - Contabilidade pública	-7 554	-4,4
Ajustamentos ao universo	3 717	2,1
Ajustamentos relativos à especialização do exercício	1 202	0,7
Diferença entre juros pagos e devidos	-623	-0,4
Impostos e contribuições para a segurança social	139	0,1
Ajustamento accrual da administração regional	503	0,3
Ajustamento accrual da administração local	-119	-0,1
Pagamento de pensões associado à transferência de Fundos de pensões para as administrações públicas	427	0,2
Outros ^(a)	875	0,5
Outros ajustamentos	-9 812	-5,7
Injeções de capital da administração central, das quais	-3 692	-2,1
Estradas de Portugal, Refer, Metro Lisboa e hospitais EPE	-3 561	-2,1
Assunção de dívidas da Carris e STCP	-1 192	-0,7
Fundo de Resolução - capitalização do Novo Banco	-4 900	-2,8
Outros	-27	0,0
Saldo do total das administrações públicas - Contabilidade nacional	-12 446	-7,2
Administração central	-13 785	-7,9
Administração regional e local	546	0,3
Fundos de segurança social	793	0,5

Nota: Ajustamentos de sinal positivo (negativo) afetam positivamente (negativamente) o saldo em contas nacionais.

(a) Inclui os ajustamentos: da neutralidade do FSE (€ 312 M), dos juros de empréstimos do Tesouro a EPR (€ 265 M), da contribuição do sector bancário para o Fundo de Resolução (€ 127 M) e do reembolso sobre a contribuição para o orçamento da UE (€ 121 M).

Fonte: CGE – Mapa XXIII; Quadros PDE (notificação de setembro de 2015).

Em 2014, os ajustamentos decorrentes de regras específicas do sistema de contas nacionais sobre o papel das administrações públicas relativamente a determinadas intervenções do Estado, tiveram um impacto penalizador significativo para o saldo para efeitos do PDE (€ -9.812 M).

PARTE II- OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2014, reservando-a para o debate em plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

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

A nova Lei de Enquadramento Orçamental, que altera profundamente as normas e prazo de apresentação, determina que a produção de efeito dos artigos 3º e 20º a 76º só ocorra três anos após a data de entrada em vigor da mesma, que ocorreu no dia seguinte ao da publicação. Antecipou para 30 de setembro a emissão do Parecer do Tribunal de Contas, prazo a aplicar apenas à CGE de 2019.

No exercício do seu poder de fiscalização e controlo político sobre a execução do Orçamento e Conta Geral do Estado, incluindo da Segurança Social, a Assembleia da República procedeu às audições do Tribunal de Contas e do Conselho Económico e Social, após a entrega dos respetivos Pareces, bem como à audição do Governo.

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

O ano de 2014 ficou marcado pela conclusão do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), acordado com a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu.

Tendo-se registado um défice das Administrações Públicas (AP), na ótica de contabilidade nacional, de 7,2% do PIB, por força do efeito de medidas de natureza extraordinária que levaram ao agravamento em 3,8 p.p do PIB. As medidas de natureza extraordinária mais relevantes foram a capitalização do Novo Banco e o reconhecimento da dívida dos STCP e da Carris.

Expurgando as medidas extraordinárias, o défice foi de 3,3% do PIB e obteve-se um excedente ao nível do saldo primário que ascendeu a 2 700 milhões de euros, equivalente a 1,6% do PIB.

A dívida pública aumentou o seu peso no PIB no ano de 2014 em 1,2 p.p. face a 2013, fixando-se em 130,2% do PIB.

Os empréstimos obtidos por via do Programa de Assistência Económica e Financeira voltaram a ser em 2014 o principal instrumento de financiamento; também a dívida de retalho (Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro Poupança Mais) e as *Medium Term Notes*, contribuíram para o financiamento líquido do ano.

Ao longo do ano de 2014, o Estado manteve na Tesouraria um saldo médio de 17.377 milhões de euros (em boa parte resultante de *Produto de Empréstimos*), cujo custo líquido atingiu 342 milhões de euros.

Em 2014 continuou a redução dos pagamentos em atraso e dos respetivos prazos médios de pagamentos. Em relação ao ano anterior foram pagos 225

milhões de euros, sendo o maior contributo do subsector da administração local. Também em relação ao prazo médio de pagamento houve uma redução de 33 dias fixando-se nos 80 dias no final de 2014, não sendo contudo homogénea essa variação nos diferentes subsectores das administrações públicas.

No ano de 2014 assistiu-se a uma recuperação da atividade económica com um crescimento do PIB real de 0,9% do PIB, que acompanhou o crescimento da área euro.

Em termos do mercado de trabalho, verificou-se uma redução da taxa de desemprego, que se situou em 13,9% (16,2% em 2013), em paralelo com uma inversão do comportamento da evolução do emprego (de -2,6% em 2013 para +1,6%), alicerçado sobretudo nos setores da indústria transformadora e dos serviços.

Durante o ano de 2014 foram aprovadas duas alterações à Lei do Orçamento de Estado.

A Lei do Orçamento do Estado teve a primeira alteração pela Lei n.º 13/2014, de 14 de Março, por forma a acomodar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 862/2013, de 19 de Dezembro, sobre o “*DECRETO N.º 187/XII - Estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, e à alteração do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, e revogando normas que estabelecem acréscimos de tempo de serviço para efeitos de aposentação no*

âmbito da Caixa Geral de Aposentações “. Declaração que motivou a necessidade de alargamento da aplicação da CES a pensões a partir de 1.000 euros, quando antes eram 1.350 euros.

A segunda alteração à Lei do OE para 2014 foi efetuada pela Lei nº 75-A/2014, de 30 de Setembro, e teve origem na necessidade de acomodar os efeitos de declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão nº 413/2014, de 30 de Maio, relativas a reduções remuneratórias e a uma previsão de transferência de 300 milhões de euros para os hospitais EPE.

Em termos genéricos, o Tribunal de Contas *nos termos da sua Lei de Organização e Processo, dá parecer sobre a Conta Geral do estado, incluindo a da Segurança Social, “emite juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas”*.

Quanto à Administração Central (SI e SFA) são colocadas reservas, ênfases e identificada limitação de âmbito.

Reservas quanto aos sistemas contabilísticos, de legalidade e de correção financeira.

Ênfases quanto a irregularidades e deficiências várias.

Quanto à limitação de âmbito porque a CGE não inclui a receita e a despesa de 9 entidades, incluindo o Fundo de Resolução (a autoridade estatística – Eurostat – foi a responsável pela classificação, tendo feito a reclassificação em 2015).

Quanto à conta da Segurança Social são colocadas reservas e ênfases quanto à legalidade e correção financeira.

Em resultado das observações fundamentadas nos resultados das auditorias e de outras ações de controlo sobre a execução orçamental realizadas com vista à emissão do PCGE de 2014, o Tribunal de Contas formulou 58 recomendações dirigidas à Administração Central e 37 recomendações no âmbito da Segurança Social.

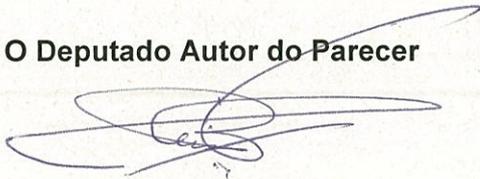
Foram acolhidas, total ou parcialmente, 65% das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2012, facto que o Tribunal de Contas registou de modo positivo.

PARTE IV – PARECER

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa considera estarem reunidas as condições constitucionais e regimentais para a discussão e votação em Plenário da Conta Geral do Estado de 2014, reservando-se cada Grupo Parlamentar as suas posições finais para o debate a ter lugar em Plenário.

Palácio de S Bento, 14 de junho de 2016

O Deputado Autor do Parecer



(Cristóvão Crespo)

O Presidente da Comissão



(Teresa Leal Coelho)

PARTE V – ANEXOS

Pareceres das Comissões Permanentes:

1ª. Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Deputado relator: António Gameiro (PS).

2ª. Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas.

Deputada relatora: Ângela Guerra (PSD).

3ª. Comissão de Defesa Nacional.

Deputado relator: Pedro Roque (PSD).

4ª. Comissão de Assuntos Europeus.

Deputada relatora: Inês Domingos (PSD).

6ª. Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas.

Deputado relator: Carlos Pereira (PS).

7ª. Comissão de Agricultura e Mar.

Deputado relator: Cristóvão Crespo (PSD).

8ª. Comissão de Educação e Ciência.

Deputado relator: António Eusébio (PS).

9ª. Comissão de Saúde:

Deputada relatora: Isabel Galriça Neto (CDS-PP).

10ª. Comissão de Trabalho e Segurança Social:

Deputada relatora: Joana Barata Lopes (PSD).

11ª. Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação.

Deputada relatora: Maria da Luz Rosinha (PS).

12ª. Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto:

Deputada relatora: Margarida Balseiro Lopes (PSD).

