



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Relatório

Conta Geral do Estado 2016

Relatora: Deputada
Mariana Mortágua (BE)

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória
2. Enquadramento macroeconómico em 2016
3. Execução Orçamental
4. Dívida Pública e Garantias Prestadas
5. Fluxos Financeiros com a União Europeia
6. Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Setor Público Empresarial
7. Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas e as 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 (Administração e Segurança Social)

PARTE II – METODOLOGIA

PARTE III – AUDIÇÃO

PARTE IV – OPINIÃO DO RELATOR

PARTE V – CONCLUSÕES



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota Introdutória

A Conta Geral do Estado (CGE) relativa ao ano de 2016, enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA), encontra-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 Segurança Social”.¹

A LEO estabelece, entre outros aspetos, o conteúdo, o prazo para apresentação e a forma de publicação da CGE. Nos termos do art.º 73º da Lei de Enquadramento Orçamental aplicável, a CGE é apresentada pelo Governo à Assembleia da República até 30 de junho do ano seguinte àquele a que respeita. A Assembleia aprecia e aprova a CGE até 31 de dezembro seguinte.

Nos termos do disposto na alínea d) do artigo 162º 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.

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

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

Estado de 2016 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 16 de janeiro de 2018;
- ii) Conselho Económico e Social, no dia de 25 janeiro de 2018;
- iii) Membros do Governo, no dia 31 de janeiro de 2018.

O Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016 foi enviado à Comissão de Orçamento Finanças e Modernização Administrativa em 18 de dezembro de 2017, 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.

O TC foi ouvido no dia 16 de janeiro de 2018, tendo intervindo nesta audição os Conselheiros Vítor Caldeira, José Pinto Almeida, Ana Leal Furtado, António dos Santos Carvalho, António Fonseca da Silva, José Tavares e os Auditores Coordenadores Luís Simões, Leonor Amaral, Helena Fernandes e Maria João Caldas. Do Parecer emitido pelo TC, salientam-se as seguintes conclusões:

- i) **Grau de acolhimento das recomendações** – Relativamente ao grau de acolhimento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE 2015, cerca de 60% das recomendações foram acolhidas total ou parcialmente, não tendo sido acolhidas 37% das recomendações, com 3% de recomendações prejudicadas.
- ii) **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 2016, o Tribunal de Contas formulou um total

de 75 recomendações dirigidas à Administração Central e no âmbito da Segurança Social.

iii) **Juízo sobre a CGE 2016** – Tendo em consideração que a nova LEO determina a preparação de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas preparadas de acordo com SNC-AP, o TC manifesta preocupação pelo facto de entidades várias reconhecerem a impossibilidade de efetuar a transição para o SNC-AP dentro do prazo fixado e por subsistirem diversos constrangimentos e riscos que poderão pôr em causa a elaboração das referidas demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsectores da AC e SS. Ademais, a CGE continua, “passados vinte anos, a não comportar um balanço e uma demonstração de resultados da Administração Central do Estado, devido à não aplicação integral do POCP e planos sectoriais.

a. No que diz respeito à conta da Administração Central, releva-se a existência de *“erros materialmente relevantes (...) [e] um conjunto de ênfases e limitação de âmbito”*. O TC formula reservas no que respeita à legalidade, à aplicação dos sistemas contabilísticos e à correção financeira efetuada, realçando-se que a CGE 2016 não inclui a receita e a despesa de quatro organismos da administração central, o que subvaloriza a receita e a despesa global.

b. Na Conta da Segurança Social o TC considera que a mesma continua a estar afetada por erros materialmente relevantes, apontando reservas ao controlo interno, correção financeira efetuada e legalidade da atuação das entidades dentro do perímetro de consolidação.

A COFMA solicitou ao Conselho Económico e Social um Parecer sobre a CGE 2016, inserindo-se o pedido 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 23 de janeiro de 2018.

O CES foi ouvido no dia 25 de janeiro de 2018, tendo intervindo nesta audição o Dr. António Correia de Campos, Dr. António Saraiva e o Relator Conselheiro do presente Parecer o Dr. Ricardo Paes Mamede. Do referido Parecer, destacam-se as seguintes considerações e recomendações:

- i) *“A CGE 2016 permite confirmar que a política orçamental seguida em 2016 concretizou, como previsto, a reversão das medidas tomadas no período de 2011-2015, realçando-se a reposição parcial dos salários dos trabalhadores em funções públicas, as alterações na tributação dos rendimentos das pessoas singulares e a atualização e reforço de prestações sociais.”*
- ii) *“Não obstante, a orientação geral de política orçamental adotada revelou-se menos favorável ao crescimento da economia e do emprego do que o previsto no OE 2016, em resultado (...) também de uma contenção das despesas de investimento e de consumo intermédio maior do que se encontrava inscrito na Lei do Orçamento do Estado para 2016, prejudicando assim a retoma da atividade económica e a qualidade dos serviços públicos.”*
- iii) *“(...) a CGE 2016 não apresenta justificações explícitas e sistemáticas para grande parte dos desvios entre, por um lado, as previsões macroeconómicas e as rúbricas orçamentais e, por outro lado, os valores efetivamente observados – o que constitui (...) uma forte limitação do documento em apreço. (...) ausência de informação quantitativa e de discussão aprofundada sobre (...) os resultados do **combate à fraude e à evasão fiscais e as consequências da renegociação de contratos de PPPs no setor rodoviário.**” [destaque da autora da presente Nota]*

A COFMA ouviu igualmente os membros do Governo, através das audições do senhor Ministro das Finanças, Mário Centeno, senhor Secretário De Estado do Tesouro,

Álvaro Novo, senhor Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, Ricardo Mourinho Félix, senhor Secretário de Estado do Orçamento, João Leão e senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, António Mendonça Mendes, no dia 31 de janeiro de 2018.

Para além do Tribunal de Contas e do Conselho Económico e Social, emitiram ainda parecer sobre a CGE 2016 a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) e as Comissões Parlamentares Permanentes. A UTAO apresentou o Parecer Técnico n.º 3/2017, datado de 28 de dezembro de 2017, 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. A Comissão de Orçamento Finanças e Modernização Administrativa solicitou às demais Comissões Parlamentares, nos termos do artigo 205º do Regimento da Assembleia da República, o envio de parecer sobre a CGE de 2016, relativamente às respetivas áreas de competência.

Legislação Relevante

O Orçamento do Estado para 2016 (OE/2016) foi aprovado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, com as correções introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 10/2016 de 25 de maio.

Adicionalmente, foi aprovado um conjunto de normas, a saber:

- i) Lei n.º 159-D/2015, de 30 de dezembro, que inicia a extinção da sobretaxa do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares;
- ii) Portarias n.º 24-A/2016, de 11 de fevereiro, n.º 136-A/2016, de 12 de maio, n.º 291-A/2016, de 16 de novembro, que alteram as taxas do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP);

- iii) Lei nº 13/2016, de 23 de maio, que altera o Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei nº 433/99, de 26 de outubro, e a Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei nº 398/98, de 17 de dezembro, que protege a casa de morada de família no âmbito de processos de execução fiscal;
- iv) Decreto-Lei nº 38/2016, de 15 de julho, que procede à alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei nº 215/89, de 1 de julho, no que respeita à majoração dos gastos suportados pelas empresas de transportes com a aquisição de combustíveis;
- v) Decreto-Lei nº 41/2016, de 1 de agosto, que altera o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, o Regime do IVA nas Transações Intracomunitárias, o Decreto-Lei nº 185/86, de 14 de julho, o Código do Imposto do Selo, o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis e o Código do Imposto Único de Circulação;
- vi) Lei nº 23/2016, de 19 de agosto, que promove a primeira alteração ao regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos, aprovado em anexo à Lei nº 61/2014, de 26 de agosto;
- vii) Lei nº 24/2016, de 22 de agosto, que cria um regime de reembolso de impostos sobre combustíveis para as empresas de transportes de mercadorias (“Gasóleo Profissional”), alterando o Código dos Impostos Especiais de Consumo, aprovado pelo Decreto-Lei nº 73/2010, de 21 de junho, e o Regime Geral das Infrações Tributárias, aprovado pela Lei nº 15/2001, de 5 de junho;
- viii) Decreto-Lei nº 47/2016, de 22 de agosto, que promove alterações ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), visando assegurar a conformidade do regime fiscal aplicável aos rendimentos de patentes e outros direitos de propriedade industrial com as

exigências acordadas ao nível da União Europeia e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico;

- ix) Decreto-Lei nº 64/2016, de 11 de outubro, que regula a troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade e prevê regras de comunicação e de diligência pelas instituições financeiras relativamente a contas financeiras, transpondo a Diretiva nº 2014/107/UE, do Conselho, de 9 de dezembro de 2014, que altera a Diretiva nº 2011/16/EU;
- x) Decreto-Lei nº 66/2016, de 3 de novembro, que aprova o regime facultativo de reavaliação do ativo fixo tangível e propriedades de investimento;
- xi) Decreto-Lei nº 67/2016, de 3 de novembro, que aprova o Plano Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES).

2. Enquadramento Macroeconómico em 2016

O decorrer do ano de 2016 foi marcado por uma desaceleração do crescimento económico mundial em 0.2 pontos percentuais, observando-se um decréscimo de 3.4% para 3.2% face ao ano homólogo. A evolução da economia mundial foi determinada por fatores de origem diversa, incluindo a turbulência financeira da China e respetiva desaceleração económica, a quebra das importações no Brasil e Rússia, a incerteza política gerada pelo referendo britânico relativamente ao *Brexit* e as eleições presidenciais americanas. *“Particularmente relevante para Portugal foi o aprofundamento da crise da economia angolana, que se traduziu numa quebra acentuada das exportações nacionais de mercadorias para aquele país (-28% face a 2015, representando uma quebra de 1,2% do total das exportações nacionais de bens)”*². No que diz respeito à área do euro, registou-se igualmente um abrandamento da atividade económica, com um crescimento de 1,8%, ainda que acima do esperado. *“Para esta evolução contribuiu a procura interna, sobretudo proveniente do aumento do consumo privado e do investimento, que compensou o contributo negativo da procura externa líquida. O abrandamento face ao ano anterior reflete, em larga*

² Em parecer do Conselho Económico e Social sobre a Conta Geral do Estado de 2016 aprovado em plenário de 23 de janeiro de 2018

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

medida, uma desaceleração significativa das exportações. Esta evolução continuou a ser revestida de alguma heterogeneidade entre países. Enquanto em alguns países se verificou uma aceleração do crescimento, como é o caso da Alemanha, França, Itália, Áustria, Finlândia e Grécia, nos restantes verificou-se uma desaceleração ou manutenção.”³

As desacelerações da atividade económica acima descritas traduziram-se numa redução da procura externa dirigida à economia portuguesa, conforme a tabela infra:

Quadro 1 – Principais variáveis macroeconómicas

Variável	2015	2016		
		Cenário base OE 2016	Reportado na CGE 2016	Últimos dados
Contexto externo				
PIB mundial (TV real)	3,4%	3,3%	3%	3%
PIB da área do euro (TV real)	2,1%	1,7%	1,8%	1,8%
Procura externa relevante (TV real)	3,3%	4,3%	-	2,0%
Preço do barril de <i>brent</i> (USD, média anual)	53,6	42	45	45,1
Taxa Euribor a 3 meses (média anual)	0,0	-0,2%	-0,26%	-0,26%
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	1,11	1,09	-	1,11
Portugal				
PIB (TV real)	1,8%	1,8%	1,4%	1,5%
Consumo privado (TV real)	2,3%	2,4%	2,3%	2,1%
Consumo público (TV real)	1,3%	0,2%	0,5%	0,6%
Formação Bruta de Capital Fixo (TV real)	5,8%	4,9%	-0,1%	1,6%
Exportações (TV real)	6,1%	4,3%	4,4%	4,1%
Importações (TV real)	8,5%	5,5%	4,4%	4,1%
Contributo da procura interna	2,8p.p.	2,2p.p.	1,5p.p.	1,6p.p.
Contributo da procura externa líquida	-1,1p.p.	-0,4p.p.	-0,1p.p.	-0,1p.p.
Índice de preços no consumidor (TV)	0,5%	1,2%	0,6%	0,6%
Deflador do PIB (TV)	2,0%	2,0%	1,6%	1,4%
Emprego (TV)	1,4%	0,8%	1,2%	1,6%
Taxa de desemprego (média)	12,4%	11,3%	11,1%	11,1%

³ Em UTAO | Parecer técnico n.º 3/2017, Análise da Conta Geral do Estado de 2016

anual)

A evolução da economia portuguesa apresentou comportamentos distintos ao longo do ano de 2016, tendo o primeiro trimestre sido marcado por fatores de incerteza financeira e política e pelas medidas aplicadas de resolução bancária ao BANIF e ao BES que penalizaram as condições de financiamento da economia portuguesa. Já no segundo semestre verificou-se um crescimento mais acelerado da economia portuguesa para o qual contribuiu a reversão da incerteza relativa à situação política, a continuação da queda das taxas de juro e a melhoria da procura externa. A capacidade de financiamento da economia portuguesa aumentou igualmente em 2016, reforçando a posição de credor líquido obtida desde 2012.

O PIB registou um crescimento anual de 1,5%, ligeiramente inferior ao registado face ao ano homólogo, potenciado pelo contributo positivo da procura interna. No que diz respeito à procura interna, *“o contributo positivo para a taxa de variação do PIB real em 2016 decorreu sobretudo do consumo privado e, em menor dimensão, do investimento. O consumo público registou um contributo positivo de 0,1 p.p. para o crescimento real. Por seu turno, as exportações líquidas anularam o contributo negativo do ano anterior, tendo em 2016 o ritmo de crescimento das importações sido o mesmo do das exportações.”*⁴

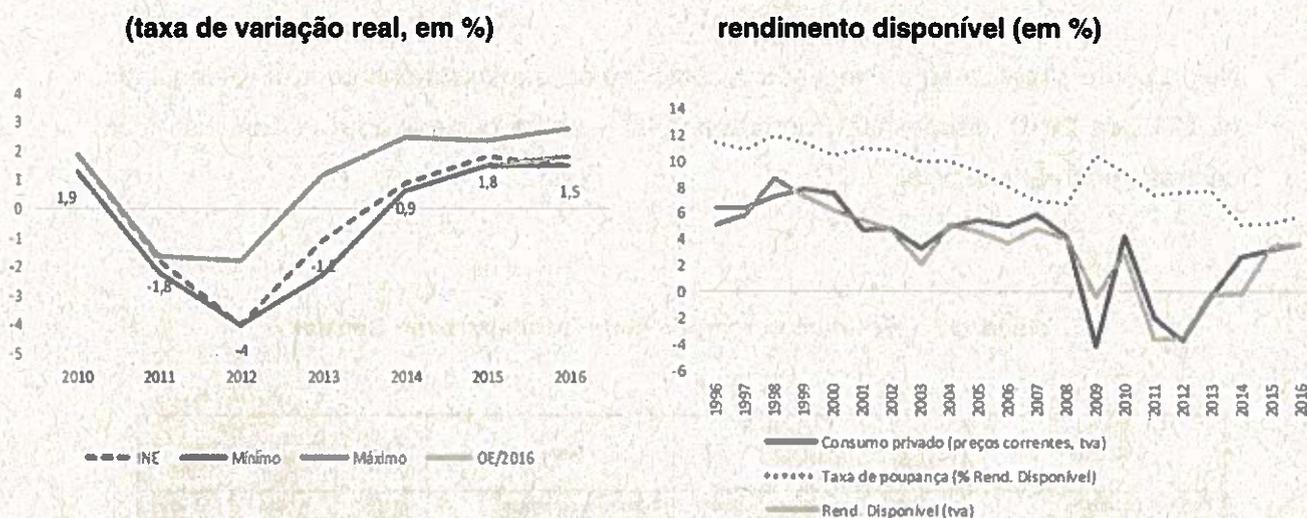
No que diz respeito ao consumo privado, registou-se um aumento em 2.7%, ainda que se tenha igualmente verificado um aumento da taxa de poupança no contexto do aumento do rendimento disponível dos agregados familiares, que aumentou por sua vez 3.6%, mais 0.2 pontos percentuais face ao período homólogo. A taxa de poupança aumentou de 5.3% para 5.8% face ao ano homólogo, em percentagem do rendimento disponível das famílias⁵:

Figura 1 -Evolução do PIB real

Figura 2- Consumo, poupança e

⁴ Em UTAO | Parecer técnico n.º 3/2017, Análise da Conta Geral do Estado de 2016.

⁵ Em UTAO | Parecer técnico n.º 3/2017, Análise da Conta Geral do Estado de 2016. Fontes: Ministério das Finanças, INE, cálculos da UTAO.



Quanto à evolução dos índices de preços na economia portuguesa, regista-se um aumento do deflador do PIB em 1.4% face ao ano homólogo, com uma forte contribuição do setor energético para a evolução positiva dos preços. Observa-se igualmente uma descida do preço do petróleo com impacto positivo sobre o deflador. Os preços dos bens e serviços de exportação continuaram a registar uma tendência decrescente, ainda que a uma taxa inferior aos bens de importação o que por sua vez se refletiu na melhoria da balança corrente. A taxa de inflação geral das economias avançadas registou igualmente um acréscimo em 0.5 pontos percentuais para 0.8%, em resultado do aumento dos preços dos EUA e da área do euro.

Relativamente ao mercado de trabalho, continuou a observar-se uma significativa descida da taxa de desemprego na generalidade das economias, com uma diminuição da taxa de desemprego de 12.4% para 11.1%. A população ativa, não obstante, continua a diminuir, tendo-se verificado adicionalmente um aumento das remunerações por trabalhador. De ressaltar que a metodologia utilizada para medição da taxa de emprego não tem em consideração o contexto atual de precariedade vivida no mercado laboral português, estimando-se que subestime o desemprego real.

3.Execução Orçamental, desvios e análise

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Neste ponto sintetiza-se a execução orçamental da administração central evidenciada na CGE de 2016, discriminada no mapa XXIII – conta consolidada da administração central e segurança social.

Quadro 2 – Execução orçamental da Administração Central

(em milhões de euros)

Receitas	2015 CGE	2016		Despesas	2015 CGE	2016	
		Orçamento final	CGE			Orçamento final	CGE
Receitas correntes	63 981	61 617	56 077	Despesas correntes	57 692	67 083	59 090
Impostos diretos	18 265	17 936	17 772	Despesas com pessoal	15 218	16 411	15 837
IRS	12 709	12 406	12 231	Aquisição de bens e serviços	8 533	14 800	8 541
IRC	5 254	5 202	5 239	Juros e outros encargos	7 769	8 194	7 974
Outros	302	328	303	Transferências correntes	24 639	25 784	25 299
Impostos indiretos	21 858	23 821	23 324	Administração local	2 603	2 692	2 675
IVA	14 859	15 326	15 098	Segurança social	9 028	8 978	8 971
ISP	913	3 612	3 447	Famílias	10 183	10 536	10 353
Imposto do selo	1 338	1 376	1 394	Resto do Mundo	1 964	2 189	2 027
Imposto consumo tabaco	1 213	1 514	1 515	Outras	861	1 389	1 273
Outros	3 535	1 992	1 869	Subsídios	739	719	641
Contrib. seg social, CGA, ADSE	4 601	4 731	4 698	Outras despesas correntes	609	1 174	768
Transferências correntes	2 396	2 853	2 496	Diferenças de conciliação	84	-	31
Outras receitas correntes	6 702	12 277	6 717	Despesas de capital	4 027	4 712	3 645
Diferenças de conciliação	129	-	72	Investimento	2 764	3 478	2 515
Receitas de capital	1 331	1 902	1 279	Transferências de capital	1 182	1 127	1 007
Venda de bens de investimento	195	355	200	Adm. regional e local	681	358	354
Transferências de capital	1 031	1 056	946	Outras transf. de capital	500	769	653
Outras receitas de capital	86	491	132	Outras despesas capital	81	107	94
Diferenças de conciliação	19	-	-	Diferenças de conciliação	-	-	29
Receita efetiva	55 282	63 820	56 356	Despesa efetiva	61 619	71 795	62 735
Ativos financeiros	6 453	4 888	3 807	Ativos financeiros	12 768	9 422	5 844
Passivos financeiros	80 101	92 298	66 578	Passivos financeiros	66 420	80 459	57 602
Total	141 836	160 706	126 740	Total	140 807	161 676	126 181

Nota: No orçamento são consolidadas as transferências correntes e de capital e os rendimentos de propriedade/juros entre entidades da administração central; execução são consolidadas também, a venda/aquisição de serviços de saúde entre entidades do Programa Saúde.

Fonte: CGE de cada ano (Mapa XXIII) e Quadro 48 – Alterações orçamentais da administração central.

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

“A execução orçamental de 2016 [da Administração Central (AC)] veio gerar um défice final inferior em 987,3 milhões de euros, em resultado de uma menor execução

da despesa (-1988,5 milhões de euros), nível de desvio que foi mais acentuado do que a quebra registada na receita (-1001,2 milhões de euros), por comparação com o valor subjacente à previsão inicial.

A receita efetiva cobrada apresentou um desvio de -1001,2 milhões de euros face à previsão definida no Orçamento do Estado para 2016. Por sua vez, a despesa realizada veio a situar-se a um nível inferior ao inscrito no Orçamento do Estado para 2016 em cerca de 1988,5 milhões de euros.

Em 2016, a Administração Central registou um défice orçamental de 6379,2 milhões de euros, na ótica da contabilidade pública, praticamente em linha com o do ano anterior, evidenciando, contudo, um agravamento de 42,6 milhões de euros face a 2015. Esta evolução resultou da conjugação do aumento da despesa efetiva em 1116,3 milhões com a evolução positiva da receita efetiva em 1073,7 milhões de euros. O saldo primário foi excedentário em 1594,5 milhões de euros, superior em 162,5 milhões de euros ao registado em 2015.

A receita efetiva da AC aumentou 1,9% face à execução orçamental de 2015, correspondendo a um acréscimo de 1073,7 milhões de euros, tendo para esse resultado contribuído essencialmente a variação de +6,7% nos "Impostos indiretos". Registe-se também, embora a um nível inferior, os crescimentos verificados em "Transferências correntes" (+4,2%) e em "Contribuições para a Segurança Social, a CGA e a ADSE" (+2,1%). Em sentido inverso, destaque para as diminuições de 8,3% nas "Transferências de capital" e de 2,7% nos "Impostos diretos". Para a variação ocorrida nos "Impostos indiretos" (+1465,7 milhões de euros) relevaram principalmente as variações que se registaram no ISP (+633,7 milhões de euros), no IT (+302,3 milhões de euros) e no IVA (+239,3 milhões de euros), que, em conjunto, representaram 80,1% do acréscimo em causa. No ISP, o incremento foi justificado essencialmente pelo aumento das taxas de ISP e do consumo de combustíveis, bem como pelos valores cobrados em janeiro de 2016 decorrentes da possibilidade, concedida pelo Governo, de pagamento até ao dia 4 de janeiro de 2016 de obrigações

cuja data limite coincidissem com o dia 31 de dezembro de 2015 (tolerância de ponto), sem aplicação de quaisquer acréscimos ou penalidades, sendo que esta última causa foi também a principal justificação para a melhoria na execução do IT. Quanto ao IVA, aponta-se como fator preponderante para o aumento da cobrança face ao período homólogo a melhoria da atividade económica, que só não teve um impacto mais positivo devido à redução das taxas aplicáveis à restauração. No que concerne ao aumento registado em "Transferências correntes" (+100,4 milhões de euros), foi suportado pelas transferências que tiveram origem em entidades externas às administrações públicas.

Para o aumento que ocorreu em "Contribuições para a Segurança Social, a CGA e a ADSE" (+94,8 milhões de euros), foi determinante a variação existente na receita com as contribuições recebida pela CGA (+73,5 milhões de euros), devido ao acréscimo das quotas dos subscritores e da contribuição das entidades decorrente da extinção da redução remuneratória na Administração Pública, que se registou de forma progressiva durante o ano de 2016. Relativamente à diminuição, face a 2015, operada na receita arrecadada a título de "Transferências de capital" (-85,5 milhões de euros), é de relevar o decréscimo em transferências provenientes da UE verificado na IP – Infraestruturas de Portugal, SA (-163,6 milhões de euros), decorrente do encerramento do período de vigência do QREN e da reduzida expressão que o programa Portugal 2020 evidenciou na execução orçamental de 2016. Quanto à redução assinalada nos "Impostos diretos" (-492,8 milhões de euros), foi claramente influenciada pelo comportamento da cobrança de IRS (-478,2 milhões de euros), decorrente das alterações introduzidas pela lei da reforma do IRS, com claro impacto no aumento do nível de reembolsos, e das alterações ocorridas ao nível da retenção da sobretaxa, em aplicação da Lei nº 159-D/2015, de 30 de dezembro.

A receita corrente não fiscal totalizou, em 2016, 13 981 milhões de euros, refletindo acréscimos de cobrança de 153,6 milhões de euros (+1,1%), sobretudo nas "Transferências correntes" (+100,4 milhões de euros) e "Contribuições para a CGA e a

ADSE” (aumento de 94,8 milhões de euros face a 2015). No agregado das “Outras receitas correntes”, que agrega vários capítulos da receita, existem variações de sentido contrário. O agregado das “Outras receitas correntes” variou 15,1 milhões de euros, salientando-se os seguintes factos:

- i) As “Reposições não abatidas nos pagamentos” registaram um aumento de cobrança de 89,6 milhões de euros. Este aumento de receita foi gerado por reembolsos recebidos da União Europeia, que reviu em baixa a contribuição portuguesa para o orçamento comunitário;*
- ii) O capítulo “Outras receitas correntes”, propriamente dito, teve uma variação positiva de 34,4 milhões de euros, justificada essencialmente pelo aumento de 14,8 milhões de euros na cobrança realizada pela Marinha, devido à recuperação de IVA suportado pela aquisição e/ou manutenção de material militar, e pelo aumento de cobrança da DGTF em 7,9 milhões de euros, proveniente de comissões de garantia e justificado, essencialmente pelo facto de as amortizações da dívida garantida se terem concentrado nos últimos meses do ano, designadamente as efetuadas pelo Novo Banco referentes a operações garantidas ao ex-BES;*
- iii) Os “Recursos próprios comunitários” apresentaram uma variação positiva de cobrança de 15,8 milhões de euros, para tal concorrendo os direitos aduaneiros e a quotização do açúcar, cuja receita aumentou em virtude da melhoria da atividade económica;*
- iv) O capítulo da “Venda de bens e serviços correntes” teve, em 2016, um aumento da cobrança líquida (+0,6%). De salientar a execução evidenciada pela CP – Comboios de Portugal, EPE (+8,5%), em resultado do acréscimo da receita de tráfego, que mantém um crescimento continuado desde setembro de 2013, e da regularização de uma dívida, e pela ACSS (+158%), em resultado do aumento verificado na cobrança de receita proveniente das convenções internacionais, que tinha sido anormalmente baixa em 2015;*

- v) As "Taxas, multas e outras penalidades" mantiveram-se globalmente em linha com o observado no ano anterior (-0,8%);
- vi) Os "Rendimentos da propriedade" representaram a maior quebra de receita não fiscal, com uma variação desfavorável em 115,4 milhões de euros (-13%), traduzindo sobretudo a diminuição dos juros de obrigações de capital contingente – CoCo bonds (-29,8%), essencialmente em resultado do não pagamento pela Caixa Geral de Depósitos (CGD) dos juros vencidos em 30 de dezembro de 2016, uma vez que o processo de recapitalização dessa entidade incluiu um aumento do capital social pelo valor em dívida dos CoCo subscritos pelo Estado (900 milhões de euros) e dos juros vencidos e não pagos até à data de concretização da operação, bem como dos dividendos do Banco de Portugal (-22,9%).

A receita efetiva de capital da Administração Central, em 2016, registou um decréscimo de cobrança de 4%, sendo particularmente relevante o comportamento das "Transferências de capital" (-8,3%), em especial as provenientes da UE. Em sentido contrário, de realçar o acréscimo de 53,3% nas "Outras receitas de capital".

Nas "Transferências de capital", as que são provenientes do orçamento da UE registaram um decréscimo de 5,1%, influenciado pela diminuição das receitas da IP – Infraestruturas de Portugal, SA, parcialmente compensada pelas receitas recebidas pela ADC – Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP, e pelo IAPMEI. Os decréscimos verificados na IP – Infraestruturas de Portugal, SA (-64,2%), em resultado do encerramento do período de vigência do QREN e do facto de, nestas entidades, o programa Portugal 2020 ter ainda evidenciado reduzida execução, contribuem significativamente para o resultado obtido. O aumento das transferências recebidas pela ADC (97,2 milhões euros em 2016, face aos 0,6 milhões de euros em 2015) resultou do facto de esta entidade assumir a qualidade de participante em instrumentos financeiros de apoio ao setor empresarial privado – participação no Fundo de Capital e Quase Capital e no Fundo de Dívida e Garantia –, na parte

correspondente à componente de financiamento suportado pelos programas operacionais regionais do continente naqueles Fundos. Por sua vez, o aumento das transferências recebidas pelo IAPMEI (+38,4%) esteve influenciado pelos níveis de despesa objeto de reembolso, no âmbito do programa Portugal 2020. O capítulo de "Venda de bens de investimento" registou um aumento da cobrança em 2,9%. Esta variação verificou-se por influência do subsetor dos SFA, no qual se assistiu a um aumento generalizado neste tipo de receita. Contudo, não existe nenhuma variação de significado relevante digna de realce.

O aumento na receita das "Outras receitas de capital" foi significativamente influenciado pela criação do Fundo de Contragarantia Mútuo, que assegura a contragarantia automática e obrigatória das operações de garantia emitidas no seio do Sistema de Garantia Mútua português e que foi responsável pela cobrança de 92,3 milhões de euros.

Em 2016, a despesa efetiva total e a despesa efetiva primária cresceram, respetivamente, 1,8% e 1,7% face a 2015. A evolução da despesa efetiva total deveu-se sobretudo ao aumento das despesas com pessoal (contributo de 1 pp), condicionado pela medida de reversão progressiva da redução remuneratória, e ao crescimento da despesa com transferências (contributo de 0,8 pp), onde se destacou a concessão de apoios à agricultura e pescas pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP, a entrega de contribuições ao Fundo Único de Resolução pelo Fundo de Resolução nacional e o pagamento das contragarantias executadas pelas sociedades de garantia mútua, da responsabilidade do Fundo de Contragarantia Mútuo. Em sentido atenuante, salienta-se a diminuição na despesa com investimentos, variação relacionada essencialmente com efeitos de base em 2015 na EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA, na Infraestruturas de Portugal, SA e na Parque Escolar, EPE.

O crescimento da despesa efetiva da Administração Central em 1,8% foi determinado pelos seguintes fatores:

- i) Despesas com pessoal (+4,1%) – principalmente devido à medida de reversão progressiva da redução remuneratória; A evolução desta rubrica foi ainda influenciada pelo efeito do diferente perfil de pagamento dos encargos com contribuições das entidades empregadoras públicas para os sistemas de proteção social; Excluindo esse efeito, a variação homóloga seria de +3,7%, relevando: o efeito da reversão progressiva da redução remuneratória; o incremento do número de efetivos no Serviço Nacional de Saúde e a contratação de docentes ao nível do Programa do Ensino Básico e Secundário; e os impactos associados à despesa do Instituto do Emprego e Formação Profissional na sequência da decisão do Tribunal Arbitral quanto a concursos de promoção;*
- ii) Transferências correntes e de capital (+1,9%) – dos diversos fatores que concorrem para esta evolução, destacam-se: a concessão de apoios à agricultura e pescas por parte do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural 2020; a entrega das contribuições para o Fundo Único de Resolução relativas a 2016 ao abrigo do Mecanismo Único de Resolução Bancária; o pagamento das contragarantias executadas pelas sociedades de garantia mútua, da responsabilidade do Fundo de Contragarantia Mútuo; o acréscimo da contribuição para o orçamento da União Europeia no seguimento da entrada em vigor de novas regras relativas ao Sistema de Recursos Próprias da União, originando atualizações de valores referentes a 2014, 2015 e 2016; e ainda o maior valor transferido pelas escolas para os municípios, no âmbito da descentralização de competências; Em sentido contrário, destaca-se o decréscimo das transferências no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social, influenciado pela redução do valor transferido do Orçamento do Estado na componente associada à transferência*

extraordinária para compensação do défice do sistema da Segurança Social;

- iii) Juros e outros encargos (+2,6%) – consequência do aumento dos juros e outros encargos da dívida pública direta do Estado, em resultado do incremento do stock de Obrigações do Tesouro e de Certificados de Aforro e do Tesouro, parcialmente compensado pela redução de encargos decorrente das amortizações de empréstimos contraídos junto do Fundo Monetário Internacional. Este aumento foi atenuado pelo decréscimo dos juros pagos pelas entidades públicas reclassificadas, das quais se destaca a Infraestruturas de Portugal, SA pelo efeito de base em 2015 associado ao reembolso de um empréstimo obrigacionista Eurobond e pela diminuição das taxas de juro dos contratos de financiamento acordados com o Banco Europeu de Investimento;*
- iv) Outras despesas correntes e de capital (+24,9%) – decorrente da evolução da despesa com a ação social escolar nas escolas do ensino básico e secundário e da regularização de responsabilidades decorrentes das correções financeiras aplicadas pela Comissão Europeia no âmbito das ajudas FEAGA e FEADER, relativas ao Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013, a cargo do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP;*
- v) Aquisição de bens e serviços correntes (+0,1%) – embora a despesa neste agregado se tenha mantido sensivelmente ao mesmo nível da realizada em 2015, verificaram-se, no entanto, efeitos de sentido contrário de relevância significativa.*

Em sentido inverso, decresceram os seguintes agregados de despesa:

- i) Investimento (-9%) – influenciado por um conjunto de efeitos de base observados em 2015, nomeadamente: a concentração do investimento no Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva, pela EDIA – Empresa de*

Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA, no período de financiamento correspondente ao Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) 2007-201376; a construção do Túnel do Marão, a cargo da Infraestruturas de Portugal, SA, também nesse ano; e a intensificação da execução de empreitadas de escolas que beneficiaram de cofinanciamento, sobretudo no segundo semestre de 2015, a cargo da Parque Escolar, EPE. Os encargos com concessões e subconcessões rodoviárias, a cargo da Infraestruturas de Portugal, SA, contrariam esta tendência, com destaque para o aumento dos pagamentos relativos à subconcessão da autoestrada Transmontana;

- ii) Subsídios (-13,3%) – pela evolução dos apoios às políticas ativas de emprego, da responsabilidade do Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, influenciada pelo decréscimo da taxa de desemprego.*

A despesa não efetiva (ativos e passivos financeiros) diminuiu 19,9%, influenciada pelas seguintes variações:

- i) Passivos Financeiros (-13,3%) – resultado de diversos fatores, em concreto: o menor volume de amortizações de Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC) subscritos pelos serviços fundos autónomos; a menor amortização, face a 2015, do empréstimo concedido pelo Fundo Monetário Internacional ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira; e a redução dos encargos com a amortização de Obrigações do Tesouro. Estes decréscimos foram parcialmente atenuados pelo crescimento dos encargos com colaterais de operações de financiamento;*
- ii) Ativos Financeiros (-54,2%) – decréscimo explicado por diversos efeitos de base observados em 2015, nomeadamente: o processo de aplicação de medidas de resolução ao Banif – Banco Internacional do Funchal, SA; a redução de aplicações em títulos de dívida pública de países da zona Euro pelo Fundo de Garantia de Depósitos face ao ano anterior; as dotações de capital destinadas à Infraestruturas de Portugal, SA e à CP – Comboios de*

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Portugal, EPE; e o empréstimo concedido pelo Estado à Região Autónoma da Madeira no âmbito do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro assinado com esta região."

A CGE destaca igualmente as despesas relativas a cativações, tendo em consideração as cativações determinadas sobre as respetivas dotações de despesa aprovadas pela LOE 2016 e posteriormente pelo Decreto-Lei de Execução Orçamental. A gestão de cativos da Administração Central conduziu a um total de descativos que atingiu cerca de 46% das verbas inicialmente cativas, conforme quadro infra.

Quadro 3 - Cativos iniciais e finais, por agrupamento económico

Agregados de Despesa	(Mi hões de euros)			Por memória:
	Cativos Iniciais	Cativos Adicionais	Cativos Finais	Descativações
	1	2	3	4=1+2-3
Despesas com o Pessoal	176,1		91,8	84,2
Aquisição de bens e serviços	754,7	12,7	553,5	213,9
Juros e outros encargos	7,4		7,2	0,2
Transferências Correntes	18,4		2,0	16,5
Subsídios	.		.	.
Outras despesas correntes	425,4		224,4	201,1
dos quais:				
Reserva Orçamental	425,0		224,0	201,1
Investimento	251,1		41,1	210,0
Transferências de capital	33,8		18,4	15,4
Outras despesas de capital	3,1		2,2	0,9
Ativos Financeiros	2,2		2,2	.
Passivos Financeiros	61,4		.	61,4
Total	1 733,5	12,7	942,7	803,6

Fonte: Direção-Geral do Orçamento

Notas:

Os cativos iniciais foram apurados de acordo com a aplicação da disciplina orçamental prevista no artigo 4º da Lei nº 7-A/2016, de 30 de março, e no artigo 5º do Decreto-Lei nº 18/2016, de 13 de abril, e incluem 176,1 milhões de euros de cativos que incidem sobre o crescimento da Despesas com Pessoal e 348,4 milhões de euros sobre o crescimento de Aquisição de Bens e Serviços.

Nos termos do nº 4 do artigo 3º da Lei nº 7-A/2016, de 30 de março, foram aplicados cativos adicionais no decorrer da execução orçamental. De acordo com aquela norma, o reforço de dotações sujeitas a cativos no agrupamento 02 – Aquisição de bens e serviços podia ser realizado com autorização do membro do Governo competente em razão da matéria, desde que fosse efetivada uma cativação adicional.

Destacam-se, no decurso da execução orçamental, as seguintes descativações, conforme detalhado na CGE 2016:

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

- i) “Em **Despesas com Pessoal** foram descativos 84,2 milhões de euros, que representam cerca de 48% do montante total inicialmente inscrito. As descativações registaram-se sobretudo nos Programas Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Justiça e Órgãos de Soberania.
- ii) Em **Aquisição de bens e serviços**, foram descativos 213,9 milhões de euros. Os programas com maior volume de descativos neste agrupamento foram: Planeamento e Infraestruturas (45,7 milhões de euros), Segurança Interna (31,8 milhões de euros), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (27,9 milhões de euros), Justiça (21,1 milhões de euros), Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (20,0 milhões de euros), e Defesa (16,6 milhões de euros).
- iii) Nas Outras Despesas Correntes, agrupamento em que se encontra inscrita a Reserva Orçamental, verificou-se um descativo total de 201,1 milhões de euros, sendo que cerca de 86% beneficiaram os programas Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar, com 108,8 milhões de euros, Segurança Interna, em 38,3 milhões de euros, e Justiça, com 33,5 milhões de euros.
- iv) No que se refere ao **Investimento**, a quase totalidade dos descativos neste agrupamento ocorreu no programa Planeamento e Infraestruturas, e foram registadas pela Infraestruturas de Portugal, SA, em projetos, para garantir o cumprimento dos compromissos com contratos de Concessão Rodoviárias (PPP), bem como os relacionados com a manutenção e exploração da rede rodoviária e a conservação ferroviária no âmbito do Plano Ferrovia 2020 (207,4 milhões de euros).
- v) Relativamente a **Passivos Financeiros**, são quase integralmente explicados pela descativação de 60,7 milhões de euros ocorridas obtida pela Metro do Porto, SA, que visou possibilitar o pagamento atempado dos compromissos previamente contratualizados, designadamente a amortização dos empréstimos.”

A CGE apresenta ainda informação relevante relativamente aos montantes cativos e respetivas descativações por Programa Orçamental, que se reproduz de seguida:

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 4 - Cativos iniciais e finais, por Programa Orçamental

(Milhões de euros)

Programa	Cativos Iniciais					Cativos Adicionais	Cativos Finais					Desdobramentos				
	Reserva	Projetos	Pessoal (Atividades)	ABS (Atividades)	Total		Reserva	Projetos	Pessoal (Atividades)	ABS (Atividades)	Total	Reserva	Projetos	Pessoal (Atividades)	ABS (Atividades)	Total
PO01 - Órgãos de Segurança	1,9	0,1	7,1	5,5	14,6	0,1	3,2	3,2	4,7	7,1	0,7	0,1	5,9	0,9	7,5	
PO02 - Governação	3,2	1,0	5,9	8,7	18,7	0,2	3,2	0,4	1,8	5,6		0,6	4,1	3,7	8,4	
PO03 - Representação Interna	6,7	0,2	10,5	11,0	28,3		6,7	0,2	10,0	8,3			0,5	2,8	3,3	
PO04 - Finanças	21,8	4,2	16,4	56,0	98,5	1,9	16,7	1,0	15,3	49,4	82,4	5,1	3,2	1,2	8,5	
PO05 - Secção da Divisão Política																
PO06 - Defesa	39,6	0,9	4,4	57,2	112,1	1,1	39,1	0,9	4,4	51,5	95,5	6,5	0,0		16,7	
PO07 - Segurança Interna	49,5	11,7	6,9	41,2	109,4	3,1	5,3		1,6	22,8	29,6	18,3	11,7	5,4	21,5	
PO08 - Justiça	34,1	5,2	20,6	37,3	97,2	1,6	0,6	5,1	0,4	17,9	24,0	32,5	0,1	20,2	24,8	
PO09 - Cultura	5,2	2,9	7,3	26,5	42,0	0,3	5,1	1,3	5,7	25,9	38,0	0,1	1,6	1,6	4,4	
PO10 - Ciência, Tecnologia e Ens. Superior	8,6	41,7	0,9	28,3	79,4	0,0	0,0	22,2	0,9	3,3	27,1	8,5	19,4		24,4	
PO11 - Ensino Básico e Secundário e Alim. Escolar	111,0	13,3	4,1	41,8	176,1	0,5	8,2	9,1	0,7	24,3	42,3	158,9	4,1	3,4	14,0	
PO12 - Trabalho, Solidariedade e Seg. Socia	23,7	2,1	49,0	33,6	108,3	0,3	18,7	2,1	5,3	26,8	57,9			37,7	7,0	
PO13 - Saúde	22,0		17,3	43,0	82,4	0,2	22,0		15,8	41,2	79,1			1,5	2,0	
PO14 - Manutenção e Infraestruturas	57,9	315,1	16,4	121,5	511,0		57,9	101,4	16,4	82,3	258,0		213,8		39,3	
PO15 - Economia	9,0	3,6	5,6	21,6	39,9	1,1	8,6	2,5	4,1	19,7	34,9	0,5	1,1	1,5	3,0	
PO16 - Ambiente	18,2	72,7	3,8	34,1	139,9	0,4	18,2	15,2	2,7	33,5	69,6		62,5	1,1	1,1	
PO17 - Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural	11,5	16,4	4,8	44,5	77,2	1,7	6,5	4,5	4,8	31,6	53,3	5,0	11,9		8,7	
PO18 - Mar	1,2	7,3	0,6	7,5	16,5	0,2	1,2	3,7	0,6	2,5	4,0		3,6		5,2	
Total	426,8	503,2	179,7	629,6	1783,5	12,7	224,8	169,4	91,7	457,6	942,7	201,1	333,8	84,0	184,0	

Quadro 1

4. Dívida Pública e Garantias do Estado

Dívida Financeira

Neste ponto, procede-se à análise da composição e evolução da dívida pública em 2016 (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)

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Apurou-se o valor nominal do stock da dívida, o qual em 31/12/2016 totalizava € 236.282 M, como se apresenta no quadro seguinte, onde se compara também com a CGE. Este montante representa um aumento de 4,4% face ao período homólogo.

Quadro 5-Valor nominal do stock da dívida pública⁶

(em milhões de euros)

Designação	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Variação	
			Total	%
Dívida não consolidada (1)	226 362,6	236 282,4	9 919,7	4,4
Titulos na posse do Estado (2) ^{a)}	20 757,1	19 878,7	-778,4	-3,7
Titulos na posse SI	0,7	0,7	0,0	2,8
Titulos na posse SFA	11 217,2	10 120,3	-1 096,9	-9,8
Titulos na posse SS	9 539,2	9 857,8	318,5	3,3
Total consolidado (SI) (1)-(2)	205 605,5	216 303,6	10 698,1	5,2

a) Valores reportados ao Tribunal por entidades dos SI, dos SFA e da SS, que não foram auditados. Em algumas situações, foram confrontados com dados do IGCP. Valores diferentes do PGCE 2015 em resultado da alteração do universo dos SFA e de correções realizadas.

Fonte: IGCP e reporte no âmbito das Instruções do Tribunal 1/2008-2ª Secção.

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.

⁶ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

Quadro 6 - Stock da dívida consolidada em valor nominal (SI)⁷

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal CGE - Mapa XXIX		Valor nominal apurado		Diferenças apuradas	
	01/01/2016	31/12/2016	01/01/2016	31/12/2016	01/01/2016	31/12/2016
Dívida de médio e longo prazo	203 735,6	213 844,1	203 735,6	213 844,1	0,0	0,0
Empréstimos (PAEF, BEI e Casa do Douro)	73 575,2	69 070,7	73 575,2	69 070,7	0,0	0,0
Títulos (OT, OTRV, CEDIM, CT, CA e outros)	130 160,4	144 773,4	130 160,4	144 773,4	0,0	0,0
Dívida de curto prazo	22 627,2	22 438,7	22 627,0	22 438,3	0,1	0,5
Títulos (BT ^{a)} , CEDIC)	20 521,3	20 330,6	20 521,2	20 330,1	0,1	0,5
Outros: Contas-margem ^{b)}	2 105,9	2 108,1	2 105,9	2 108,1	0,0	0,0
Total dívida direta não consolidada ^{c)}	226 362,8	236 282,8	226 362,6	236 282,4	0,1	0,5

a) No caso dos BT, títulos emitidos a desconto, o valor considerado no stock da dívida é o valor descontado, embora o mapa XXIX não o reflita.

b) As contas-margem estão designadas no mapa XXIX como CALL-ACCOUNT, CALL-ACCOUNT-CAPITALIZE e CALL-ACCOUNT-MONTHLY.

c) Valor nominal sem o efeito da cobertura de derivativos.

Fonte: IGCP e CGE 2016.

Dívida consolidada por instrumentos

Constata-se que o peso da dívida pública de curto prazo aumentou 6,1%, ainda que o seu peso no total da dívida se tenha mantido constante a 7,7%. Por seu turno, a dívida de médio e longo prazo aumentou 5,1% e, em 31/12/2016, representava 92,3% do total da dívida.

⁷ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 7 - Dívida consolidada por tipo de instrumento (SI)⁸

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2015		31/12/2016		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Dívida de médio e longo prazo	189 817,2	92,3	199 558,1	92,3	9 740,9	5,1
<i>Empréstimos</i>	73 575,2	35,8	69 070,7	31,9	-4 504,5	-6,1
<i>Empréstimos PAEF</i>						
MEEF	24 300,0	11,8	24 300,0	11,2	0,0	0,0
FEEF	27 328,3	13,3	27 328,3	12,6	0,0	0,0
FMI	20 827,1	10,1	16 327,5	7,5	-4 499,6	-21,6
Outros (BEI e Assunção -Casa do Douro)	1 119,8	0,5	1 114,9	0,5	-4,9	-0,4
<i>Títulos</i>	116 242,0	56,5	130 487,4	60,3	14 245,4	12,3
OTRV	0,0	0,0	3 449,7	1,6	3 449,7	-
OT	90 813,2	44,2	96 436,1	44,6	5 622,8	6,2
CEDIM	115,3	0,1	57,5	0,0	-57,8	-50,1
CT	7 926,5	3,9	11 281,2	5,2	3 354,7	42,3
CA	12 793,5	6,2	12 921,9	6,0	128,5	1,0
Outros	4 583,0	2,2	6 330,8	2,9	1 747,8	38,1
Consolidados e CRP	10,5	0,0	10,1	0,0	-0,4	-3,5
Dívida de curto prazo	15 788,4	7,7	16 745,5	7,7	957,2	6,1
<i>Títulos</i>	13 682,5	6,7	14 637,4	6,8	954,9	7,0
BT	13 339,7	6,5	13 962,0	6,5	622,2	4,7
CEDIC	342,8	0,2	675,4	0,3	332,6	97,0
<i>Conta margem</i>	2 105,9	1,0	2 108,1	1,0	2,3	0,1
Total consolidado	205 605,5	100,0	216 303,6	100,0	10 698,1	5,2

Fonte: IGCP e reporte no âmbito das Instruções do Tribunal I-2008-2.ª Secção.

De acordo com o reportado no parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016, “a dívida consolidada de médio e longo prazo ascendia a € 199.558 M, em 31/12/2016, registando um aumento de € 9.741 M. À semelhança de 2015, os empréstimos do PAEF sofreram uma redução, perdendo peso no stock da dívida, em resultado da amortização parcial antecipada do empréstimo do FMI. Ao contrário, a dívida titulada aumentou o peso no stock da dívida, em resultado das emissões de OT e OTRV.”

“Em 2016, o stock consolidado da dívida de curto prazo aumentou € 957 M (6%), totalizando € 16.745,5 M em 31/12/2016. Desde 2015 que a dívida direta inclui as contrapartidas recebidas no âmbito dos contratos de derivados financeiros para cobertura de risco de taxa de juro e cambial, seguindo o critério adotado pelas

⁸ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

autoridades estatísticas para a dívida de Maastricht. Em 31/12/2016, o valor das contas-margem era de € 2.108 M, superior em € 2 M ao do ano anterior.”

Dívida direta consolidada do Estado

Procedendo à consolidação com base nos valores apurados no inquérito, nas Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção, bem como em informação prestada pelo IGCP, verifica-se que o valor nominal da dívida consolidada do Estado passou de € 225.101,3 M em 31/12/2015 para € 234.573,2 M em 31/12/2016. Esta variação incorpora uma diminuição no subsetor dos SFA (-6,3%) e um aumento no dos SI (5,2%).

Quadro 8 - Valor nominal do stock da dívida consolidada do Estado⁹

(em milhões de euros)

Stock	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2015	Em 31/12/2016	Total	%
Dívida consolidada dos SI (1)	205 605,5	216 303,6	10 698,1	5,2
Dívida consolidada dos SFA (2)	19 495,8	18 269,6	-1 226,3	-6,3
Dívida consolidada do Estado (1)+(2)	225 101,3	234 573,2	9 471,8	4,2

Fonte: CGE 2016, inquérito aos SFA. Instruções 1/2008-2.ª Secção, relativas ao património financeiro do Estado e IGCP.

Garantias do Estado

Foram concedidas garantias do Estado no ano de 2016 no total € 162,22 milhões de euros, ao abrigo da Lei n.º 122/97.

As responsabilidades acumuladas do Estado totalizavam cerca de 21 399,3 milhões de euros a 31 de dezembro de 2014, com as resultantes de garantias concedidas às empresas públicas não financeiras a representar 61,9% do total e as ao setor financeiro cerca de 26,5% do total. Regista-se uma tendência global de diminuição das responsabilidades prestadas pelo Estado face ao período homólogo, como se observa

⁹ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

da tabela abaixo. Relativamente ao setor financeiro, refira-se que as responsabilidades em vigor no final de 2016 referem-se essencialmente à exposição junto do Novo Banco de 1800 milhões de euros, bem como às responsabilidades no âmbito da Garantia de Carteira de 2800 milhões de euros.

Em termos de beneficiários das garantias do Estado, e dentro das empresas públicas não financeiras, destacam-se as de gestão de infraestruturas e os transportes, que representam a maior percentagem das responsabilidades assumidas dentro deste setor, de 34,2% e 32,22%, respetivamente.

Quadro 9 -Responsabilidades assumidas por garantias prestadas

(Milhões de euros)

Setores de atividade	2015	2016	Variação
Empresas Públicas Não Financeiras	14.316,45	13.256,17	-7%
Entidades Financeiras	6.619,48	5.672,89	-14%
Administração Local	0	0	0
Cooperação para o desenvolvimento	1.780	1.139,99	-36%
Regiões Autónomas	1.186,95	1.156,19	-3%
Outros	183,02	174,02	-5%
Total	24.085,89	21.399,27	-11%

Em relação à execução de garantias, constatou-se que o Estado assumiu, durante o ano de 2016, o compromisso de pagamentos relativos ao Fundo Contragarantia Mútuo, Casa do Douro e Europarques num total de 23 milhões de euros.

Para além das garantias anteriormente referidas, o Estado concedeu ainda garantias a operações de seguro de crédito à exportação e ao investimento num total de 286 milhões de euros.

5. Fluxos Financeiros com a União Europeia

Quadro 10 - Transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia

(Milhões de euros)

Designação	2015	2016	Variação (%)
Transferências de Portugal para a União Europeia	1.744,8	1.726,0	-1,1
Recursos próprios tradicionais	157,4	184,3	17,1
Recurso próprio IVA	253,9	242,6	-4,5
Recurso próprio com base do RNB	1267,9	1288,3	1,6
Compensação ao Reino Unido	138,1	127,5	-7,7
Redução do RNB de alguns países (a)	0	40,2	-
Diversos	2,6	0	-99,7
Restituições e Reembolsos	-35,8	-114,5	219,6
Despesas cobrança	-39,3	-42,3	7,8
Transferências da União Europeia para Portugal	2.368,7	3.187,4	34,6
FEDER	687,3	858,8	25
FSE	460,6	605,7	31,5
Fundo de Coesão	148,6	132,6	-10,8
FEADER	288	721,6	150,6
IFOP/FEP/FEAMP	50,4	11,1	-78
FEOGA-Garantia/FEAGA	671,8	672,9	0,2
FEOGA-Orientação	0	0	-
Restituições e Reembolsos	-21,8	-0,2	-99,1
PAIC	38,4	168,7	339,2
Diversos	45,4	16,2	-64,4
Saldo Global	623,9	1.461,4	134,2

(a) Dinamarca, Holanda, Áustria e Suécia

As transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia (UE) resultam dos pagamentos realizados por Portugal para o orçamento geral da UE relativos à contribuição financeira e dos recebimentos das participações da UE no âmbito dos Fundos Europeus. Os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia apresentam em 2016 um saldo global de 1461,4 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 134,2% em relação a 2015. Este acréscimo permitiu alguma recuperação, “mas o valor das transferências encontra-se ainda significativamente abaixo do observado em 2014. Ainda que os fundos provenientes do FEDER

continuam a ser os mais significativos, em termos de montante, nos últimos dois anos o seu peso relativo diminuiu por contrapartida do aumento do peso de outros fundos, entre os quais se destaca o FEOGA2¹⁰.

Da análise do CGE 2016, destacam-se os seguintes pontos:

- i) *“Em 2016, o acréscimo verificado face a 2015, deve-se à conclusão de alguns processos pendentes da designação das autoridades de gestão dos programas operacionais, aos montantes de prefinanciamentos do Acordo de Parceria Portugal 2020 (PT2020) recebidos e à aceleração da execução das operações aprovadas PT2020, segundo informação obtida das entidades gestoras dos Fundos Europeus.*
- ii) *No âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), os recebimentos relativos ao QREN 2007-2013 têm uma expressão residual, pois o saldo final dos PO QREN (correspondente a 5% do programa) só será transferido após a aprovação das contas finais pela CE o que deverá ocorrer em 2017/2018, registando-se, portanto, uma clara aceleração na implementação dos apoios do PT2020. No entanto, no caso do FEADER, a variação explica-se, segundo o IFAP, quer pelo recebimento do saldo final do período 2007-2013, quer pelo aumento da execução do novo período.*
- iii) *No que concerne às transferências de Portugal para a UE, verifica-se uma variação de -1,1% que se traduz no montante de -18,8 milhões de euros, explicada pela variação negativa do recurso próprio baseado no IVA em -11,3 milhões de euros e do financiamento da correção ao Reino Unido em -10,7 milhões de euros mas, fundamentalmente pelo recebimento de uma restituição da UE no montante de 114,5 milhões de euros, resultante da aprovação do Orçamento Retificativo n.º 8/2015, em 25 de novembro de 2015, traduzindo-se na diminuição da contribuição no que toca ao recurso*

¹⁰ Em UTAO | Parecer técnico n.º 3/2017, Análise da Conta Geral do Estado de 2016

baseado no RNB, e cujos efeitos orçamentais vieram a ocorrer em janeiro de 2016.

- iv) *As transferências de Portugal para a UE foram ainda afetadas pela entrada em vigor da nova Decisão relativa ao Sistema dos Recursos Próprios da UE, Decisão 2014/335/CE, EURATOM, e seus efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2014.*”

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

Em 2016, os fluxos financeiros entre o OE e o SPE foram os que se sintetizam no quadro seguinte:

Quadro 11 - Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE¹¹

(em milhões de euros)

Classificação económica	Receitas provenientes do SPE	Despesas destinadas ao SPE	Saldo
Juros	85	-	85
Dividendos e participações nos lucros	153	-	153
Transferências e subsídios	10	196	-186
Empréstimos a m. l. prazos (líquidos de reembolsos)	-	564	-564
Aumentos de capital e outros ativos financeiros	-	1 945	-1 945
Total	248	2 704	-2 456

Fonte: CGE/2016 e serviços processadores.

De acordo com o parecer do Tribunal de Contas relativo à CGE 2016, *“Desses fluxos resultou um saldo global desfavorável para a administração direta do Estado de € 2.456 M e que se deveu, essencialmente, à despesa com aumentos de capital (ações e outras participações) e empréstimos a médio e longo prazos e outros ativos financeiros, que atingiram € 2.508 M.*

O total dos fluxos destinados ao SPE (incluindo EPR) evidenciados na CGE é de € 2.704 M. Deste montante, € 2.567 M (94,9%), realizados por serviços integrados, com destaque para os aumentos de capital (€ 1.897 M) e para a concessão de

¹¹ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

empréstimos a médio e longo prazos, líquidos de reembolsos, (€ 563 M) de que beneficiaram as empresas identificadas no quadro seguinte:"

Quadro 12 - Empresas beneficiárias de empréstimos, aumentos de capital e indemnizações compensatórias¹²

(em milhões de euros)

Empresas	Empréstimos a médio e longo prazos ^(a)			Aumentos de capital ^(a)	Indemnizações compensatórias ^(b)	Outras verbas ^(c)	Total
	Concessão	Reembolsos	Líquido				
Transportes e Infraestruturas rodoviárias e ferroviárias	571	435	136	1 557	15	0	1 714
Infraestruturas de Portugal (EPR)	-	-	-	950	-	-	950
Metropolitano de Lisboa (EPR)	-	-	-	358	2	(1) 1	362
CP (EPR)	-	-	-	(d) 178	-	(2) 2	177
Metro do Porto (EPR)	558	435	122	-	3	(1) 1	126
CARRIS	10	-	10	(d) 61	3	(1) 1	74
Transtejo e Softusa (EPRs)	4	-	4	(d) 12	1	-	18
STCP	-	-	-	(d)	4	(1) 1	5
TAP (EPR)	-	-	-	-	1	-	1
SATA	-	-	-	-	1	-	1
Parvalorem, Parups e Parparticipadas (EPRs)	442	7	434	-	-	-	434
Parpública (EPR)	-	-	-	290	-	-	290
OPART (EPR), TNDM II e TN S. JOÃO (EPR)	-	-	-	-	23	-	23
EDIA – Empresa Desenvolvimento e Infra-Estruturas Alqueva (EPR)	-	-	-	(d) 22	-	-	22
SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (EPR)	-	-	-	20	-	-	20
LUSA – Agência de Notícias de Portugal	-	-	-	-	16	-	16
EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa (EPR)	-	-	-	-	-	(2)(3) 14	14 ¹
RTP (EPR)	-	-	-	7	-	-	7
Administrações portuárias (APFF, APL e APVC)	-	-	-	-	-	(4) 4	4
IdD – Plataforma das Indústrias de Defesa Nacional	-	-	-	-	-	(2) 1	1
Sociedade Portugal Venture Capital Initiative	-	-	-	1	-	-	1
Parque Escolar (EPR)	85	85	-	-	-	-	-
Vianapolis (EPR)	-	1	-1	-	-	-	-1
PARQUE EXPO 98 (EPR)	-	6	-6	-	-	-	-6
Total	1 098	635	663	(d) 1 897	64	25	2 639

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

(b) As indemnizações compensatórias foram atribuídas pela RCM 37-A/2016, de 30/06, e processadas por conta dos orçamentos do Ministério das Finanças (€ 26 M), da Cultura (€ 19 M) e do Ambiente (€ 7 M).

(c) Outras transferências dos Ministérios: (1) do Ambiente; (2) da Defesa Nacional (Portaria 471/78, de 19/08); (3) das Finanças; (4) da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural

(d) Além dos aumentos de capital com contrapartida em despesa orçamental, foram efetuados aumentos de capital por conversão de créditos (empréstimos vencidos e juros) totalizando € 660 M: CP (€ 479 M), CARRIS (€ 43), Transtejo (€ 47), STCP (€ 58) e EDIA (€ 35 M)

Fonte: CGE/2016 e serviços processadores

Já o “total dos fluxos provenientes do SPE foi de € 248 M, correspondendo a totalidade a receitas correntes, constituindo receita dos serviços integrados € 235 M (95%) e dos serviços e fundos autónomos € 12 M (5%). Destacam-se os dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras que ascendeu a € 150 M dos quais € 147 M respeitam ao Banco de Portugal. De juros de bancos e outras instituições

¹² Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

financeiras públicas foram recebidos € 42 M (pagos pela CGD, referentes a obrigações de capital contingente) e de juros de empresas públicas EPR € 43 M (dos quais € 40 M pagos pela Metro do Porto).”

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

Com base na informação recolhida pelo Tribunal de Contas, o quadro seguinte faz a sistematização e apuramento de fluxos destinados à Administração regional. De referir que o OE previa transferências para administração regional no montante de €504M, valor que não incluía as transferências e subsídios da segurança social (€131M). A execução orçamental foi de €599M, incluindo o valor da segurança social, o que se consubstancia num decréscimo de €277M face ao período homólogo.

Quadro 13 - Fluxos financeiros destinados à Administração Regional (Por entidade e tipologia)

(milhões de euros)

Entidades Pagadoras e Tipologia	Execução		Variação (%)
	2015	2016	
Operações Orçamentais			
Região Autónoma dos Açores	251	252	0,4
Subsídios	-	-	-
Repartição de solidariedade e fundo de coesão	251	252	0,4
Diversas	-	-	-
Região Autónoma da Madeira	535	244	-54,4
Empréstimos a médio e longo prazos	319	-	-100
Repartição de solidariedade e fundo de coesão	216	244	13
Diversas	-	-	-
Total Regiões Autónomas	786	496	-36,9
Segurança Social	41	103	151,2
Total Operações Orçamentais	827	599	-27,6
Operações Extraorçamentais			
Região Autónoma dos Açores	146	168	15,1
FEDER, FSE e Fundo de coesão	143	166	16,1
ACES e PROMAR	3	2	-33,3
Região Autónoma da Madeira	85	96	12,9
FEDER, FSE, Fundo de coesão e PO Intervir +	83	96	15,7
PRODERAM, PRODER, MPM	2	-	-100
Total Operações Extraorçamentais	230	263	14,3
Total	1057	863	-18,4

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

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

Quadro 14 - Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central
(milhões de euros)

Administração Central	Execução		Variação (%)
	2015	2016	
SI	81	150	86
Região Autónoma dos Açores	19	18	-3
Região Autónoma da Madeira	62	132	112
SFA Orçamentais	30	8	-73
Região Autónoma dos Açores	5	6	38
Região Autónoma da Madeira	25	2	-93
SFA Extraorçamentais	-	-	-
Região Autónoma da Madeira	25	-	-
Total	136	158	17

Do total das receitas da Administração Central provenientes da Administração Regional registou-se um total de € 158 M, o que se substancia num acréscimo de € 17M face ao ano homólogo. Do referido montante, € 24 M provieram dos Açores e € 134 M. da Madeira. Destaca-se no subsector dos SI, a DGTF, que recebeu € 150 M relativos a reembolso de empréstimos e a juros.

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

Quadro 15 - Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central
(milhões de euros)

Administração Central	Execução		Variação (%)
	2015	2016	
Receitas Orçamentais			
SI	151	179	19
SFA	48	147	206
Receitas Extraorçamentais			
SFA	12	19	58
Total	212	344	62

Destaca-se, no subsector dos SI, um total de €127 M em reembolsos à DGTF, por sua vez relativos a empréstimos concedidos a diversas autarquias locais para reequilíbrio ou ajustamento financeiro, bem como nos SFA, um total de €92 M em recebimentos pelo FAM, relativos à realização de capital por parte dos municípios. De referir que, conforme disposto no parecer do Tribunal Constitucional sobre a CGE 2016, observa-se uma diferença nas receitas recebidas de autarquias locais, que não inclui os referidos € 92 M de passivos financeiros relativos à realização de capital do FAM por parte dos municípios. Adicionalmente, importa ressaltar os € 42 M pela ACSS relativos a prestações de serviços de saúde, pelo SNS a trabalhadores da administração local.

8. Benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio

A despesa fiscal relevada na CGE de 2016 (€ 2.538 M) supera em 17,4% a de 2015 (€ 2.162 M), em particular devido ao aumento de € 300 M em IS, € 47 M em ISP, € 46 M em IRS e à diminuição de € 54 M em IRC. Não obstante, reitera-se que a CGE continua sem relevar toda a despesa fiscal, omitindo i) 60 M em IRC e II) parte dos € 5.795 M em IVA considerados pela AT como receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais quando, em rigor, se trata de benefícios fiscais. A tais omissões acrescem, pelo menos, € 89 M em IS resultante da aplicação das taxas mínimas previstas na Tabela Geral do IS a montantes declarados (€ 67.051 M).

Quadro 16 - Evolução da despesa fiscal¹³

(em milhões de euros)

Imposto	Valor			Evolução		
	2014	2015	2016	2015/14	2016/15	2016/14
IRS	402	528	574	126	46	172
IRC	872	877	823	5	-54	-49
IS	332	379	679	47	300	347
IUC	7	8	13	1	4	6
ISV	29	32	41	3	9	12
IVA	112	94	118	-18	24	6
ISP	164	242	289	78	47	125
IABA+IT	2	2	2	0	0	0
Total	1 920	2 162	2 538	242	377	618

A DF em IRS e em IRC quantificada no ano em análise é relativa a rendimentos auferidos em 2015

Fonte: CGE

Mesmo não relevando a totalidade da despesa fiscal, conforme referido, a CGE 2016 aponta para a manutenção de uma forte concentração de benefícios fiscais num número reduzido de benefícios e de beneficiários, nomeadamente no caso do IRC, reforçando a premência de uma reavaliação do sistema de benefícios fiscais existentes.

Quadro 17 - Principais benefícios da despesa fiscal em IRC¹⁴

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	DF	% DF no Total	DF dos DMB	% DF dos DMB
Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)	159	19,3	62	39,2
Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE)	145	17,6	54	36,9
Fundos de pensões e equiparáveis e outros fundos isentos definitivamente	131	15,9	116	88,6
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social)	115	14,0	44	38,4
Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI)	47	5,7	10	20,7
Dedução por lucros retidos e reinvestidos pelas PME (DLRR)	44	5,4	2	5,1
Majoração à criação de emprego	41	5,0	5	12,8
Subtotal da DF em IRC	681	82,8	293	43,0
Total da DF em IRC	823	100,0		

DMB - Dez Maiores Beneficiários

Fonte: AT.

¹³ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

¹⁴ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

Destaca-se, do Parecer do Tribunal de Contas relativo à CGE 2016, que “com a LEO 2016, o regime fiscal dos empréstimos externos (isenção em IRS e IRC), as operações de reporte com instituições financeiras não residentes (isenção em IRC) e o regime especial de tributação de valores mobiliários representativos de dívida emitida por entidades não residentes (isenção em IRS e IRC) passaram a integrar o EBF. Estes benefícios fiscais, criados pela LOE para 2011 como “medidas excecionais de apoio ao financiamento da economia” e, desde então, regulados pelas sucessivas leis orçamentais, adquirem, assim, relativa estabilidade. Para ainda não os identificar nem discriminar por imposto, a AT alega, em contraditório, que “estes BF serão apenas objeto de quantificação para os períodos de 2017 e seguintes, e, por conseguinte, os respetivos campos apenas serão introduzidos nas novas declarações a entregar em 2018, em ordem a assegurar a respetiva quantificação da despesa fiscal aos mesmos associada”. Acresce que no manual de quantificação da despesa fiscal, a inventariação dos desagravamentos fiscais não inclui os benefícios fiscais agora aditados ao EBF, com prejuízo para a fiabilidade e transparência da informação sobre a despesa fiscal em IR, o qual é agravado por esse manual também não incluir os modelos de cálculo desta despesa fiscal, por benefício fiscal.”

Adicionalmente, “A informação disponível sobre os benefícios fiscais e a sua inventariação continuam insuficientes e, para a despesa fiscal de 2016, não foram aprovadas as fontes de informação, a metodologia e os procedimentos de quantificação e de controlo da despesa fiscal, afetando a sua quantificação integral e fiável. As deficiências detetadas nos sistemas e nos procedimentos de controlo da receita cessante afetam a integralidade e a fiabilidade da informação relativa aos benefícios fiscais, mantendo o Tribunal reservas sobre a despesa fiscal relevada na CGE, manifestamente subavaliada. (...) A inconsistência da informação sobre a despesa fiscal, sobretudo entre relatórios e respetivos mapas do OE, em incumprimento da LEO, dificulta a comparação entre a DF orçamentada e a efetivamente realizada, que o PCGE deve comportar.”

Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis

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

Quadro 18 - Apoios financeiros não reembolsáveis¹⁵

(em milhões de euros)

Sector destinatário	2014	2015	2016	A 2015/2016	
				Valor	%
Empresas públicas (excluindo as EPR)	227	69	48	-22	-31,3
Empresas privadas	1 068	999	972	-27	-2,7
Bancos e sociedades financeiras (*)	80	63	56	-7	-10,6
Companhias de seguros	44	37	35	-1	-3,9
Instituições sem fins lucrativos	704	665	607	-57	-8,6
Famílias (**) (excluindo transferências da CGA)	955	791	965	174	22,0
Total dos apoios	3 078	2 624	2 684	60	2,3
<i>Total da despesa da Administração Central</i>	<i>71 372</i>	<i>65 754</i>	<i>64 272</i>		
Total dos Apoios/Total da Despesa (%)	4,3	4,0	4,2		

(*) Sobretudo bonificações de juros à habitação própria. Por não considerar a despesa em ativos financeiros, não inclui apoios ao sector financeiro [em 2014, € 3.900 M, do empréstimo ao Fundo de Resolução (a que acrescem € 1.000 M de outros recursos do Fundo) para a resolução do BES; em 2015, € 2.255 M para a resolução do Bafef]. Por constituir também despesa em ativos financeiros, não inclui as verbas classificadas incorretamente pelo Fundo de Contragarantia Mútua como transferências para bancos e sociedades financeiras (€ 76 M).

(**) Inclui empresários em nome individual.

Nota - No quadro:

- Em "empresas públicas" são consideradas apenas as não-EPR - cf. ponto 6 sobre os fluxos com o sector público empresarial, incluindo as EPR. Em 2014, por não consubstanciar apoio financeiro, não inclui a entrega da contribuição sobre o sector bancário cobrada pelo Estado (€ 287 M) ao Fundo de Resolução, que passou a integrar o subsector dos SFA em 2015. Por não considerar ativos financeiros, não inclui aumentos de capital e empréstimos a empresas públicas - cf. ponto 6 do PCGE do ano respetivo.
- Em "famílias", por não consubstanciar apoios financeiros, não inclui as transferências da CGA (pensões e outros abonos) nos montantes de € 9.214 M (em 2013), € 9.343 M (2014), € 9.522 M (2015) e € 9.524 M (2016).

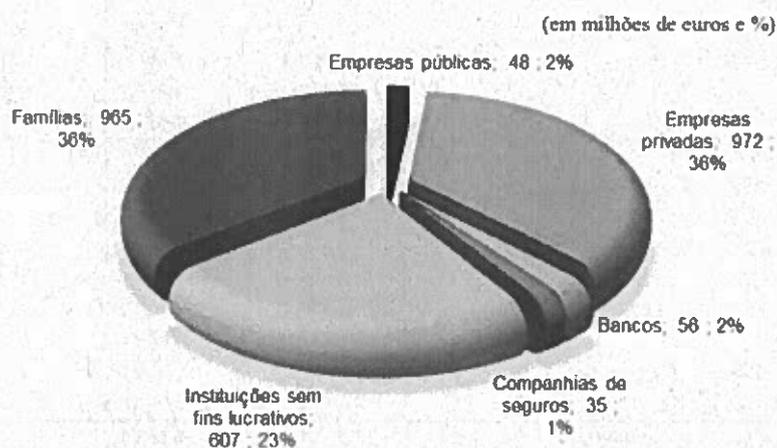
Fonte: Sistema de informação e gestão orçamental (SIGO).

Do Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016, destaca-se que "Em 2016, esses apoios totalizaram € 2.684 M, um aumento de € 60 M (2,3%). Destaca-se o verificado no IFAP, maioritariamente ao sector "famílias", de € 198 M (40,9%), resultante sobretudo da alteração de critérios de contabilização no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural 2020: em 2016, em rubricas orçamentais,

¹⁵ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

contrariamente ao verificado em 2015, em que a contabilização foi efetuada, na sua maioria, em rubricas extraorçamentais. (...) Em sentido contrário, diminuíram os apoios do IEFP, em € 113 M (-20,2%), em medidas de apoio à formação profissional, “devido nomeadamente a constrangimentos na arrecadação de receita proveniente de fundos europeus”. Esses apoios representaram 4,2% da despesa consolidada da administração central e tiveram a seguinte distribuição por sector beneficiário”:

Figura 3 – Distribuição setorial dos apoios financeiros em 2016¹⁶



Fonte: Sistema de informação e gestão orçamental (SIGO).

9. Património do Estado

Património Financeiro

Em termos globais, o património financeiro sofreu um acréscimo de 2,1% face ao ano homólogo, registando-se um total de € 71.705,3 M a dezembro de 2016, com 55% a representar créditos sobre entidades dos subsectores dos SI e dos SFA, incluindo as EPR, tal como exposto no quadro infra¹⁷:

¹⁶ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

¹⁷ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Quadro 19 - Carteira de ativos financeiros dos SI¹⁸

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal		Variação	
	31/12/2015	31/12/2016	Total	%
Créditos				
por empréstimos (a)	23 538,7	(b) 23 174,4	-364,3	-1,5
<i>dos quais concedidos a SFA e EPR</i>	22 430,4	22 230,7	-199,7	-0,9
por execução de garantias (a)	956,3	1 035,0	78,7	8,2
<i>das quais concedidos a SFA e EPR</i>	395,7	311,9	-83,8	-21,2
de entidades extintas e outros (a)	262,7	251,0	-11,7	-4,4
<i>das quais SFA e EPR</i>	4,1	4,1	0,0	-0,4
Participações (c)				
Societárias	14 783,3	15 925,6	1 142,3	7,7
<i>das quais em SFA ou EPR</i>	6 978,0	8 406,1	1 428,2	20,5
EPE (a)	7 364,6	7 958,1	593,5	8,1
<i>das quais em SFA ou EPR</i>	7 338,6	7 929,1	590,5	8,1
Outros ativos financeiros				
Organizações financeiras internacionais	20 777,2	20 871,3	94,2	0,5
Unidades de participação (d)	826,9	820,7	-6,1	-0,7
<i>das quais em SFA ou EPR</i>	494,0	494,0	0,0	0,0
Prestações acessórias de capital (a)	64,8	64,8	0,0	0,0
<i>das quais em SFA ou EPR</i>	29,2	29,2	0,0	0,0
Obrigações (e)	1 653,6	1 604,4	-49,3	-3,0
<i>das quais títulos da dívida pública</i>	0,7	0,7	0,0	2,8
<i>das quais de SFA ou EPR</i>	0,0	0,0	0,0	-
Total não consolidado	70 227,1	71 705,3	1 477,4	2,1

(a) Os valores apresentados no PCGE 2015 foram ajustados, nomeadamente quanto a capitais registados.

(b) Inclui € 340,4 M que, nos termos dos Acordos de Reescalonamento da dívida das Repúblicas de Moçambique e de S. Tomé, serão objeto de perdão nas respetivas datas de vencimento caso se preencham as condições previstas nos referidos acordos.

(c) Só foram consideradas as alterações de capital social ou estatutário cujo registo obrigatório ocorreu até 31/12/2016.

(d) Inclui títulos de participação do IHRU, Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital (em liquidação) e capital do Fundo de Salvaguarda do Património Cultural realizado pela DGTF.

(e) Inclui obrigações subscritas pelo Estado no âmbito do processo de recapitalização da banca com fundos públicos e títulos da dívida pública. O saldo inicial já não inclui o valor de € 125 M relativo ao Banif, por lapso, não abatido no PCGE 2015.

Fonte: DGTF, DGADR ACL, DGEstE, DGE, Marinha, DGRSP, APII, DRAPN, ANBA e ESMP.

De acordo com o parecer do Tribunal de Contas relativo à CGE 2016, "A *variação positiva da carteira (+€ 1.477,4 M) deveu-se, sobretudo, ao crescimento das participações do Estado (7,3%), obtido com aumentos dos capitais social e estatutário (€ 862 M) e com a aquisição pelo Estado à Parpública de ações da Parcaixa, SA, no*

¹⁸ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

valor de € 490 M2 . Mas foram também relevantes as variações negativas, como o registo da extinção de entidades e da redução de capital (€ 10 M) e, em matéria de empréstimos, as amortizações (€ 906,8 M) e os montantes do serviço da dívida convertidos em capital (€ 661,4 M), que justificam a variação anual negativa deste tipo de ativos, apesar do elevado valor dos novos empréstimos, em especial dos concedidos a várias EPR (€ 1.112,6 M).”

Destaca-se ainda que “Na carteira do Estado, como já mencionado em Pareceres anteriores, continuam a existir ativos que apenas empolam o seu valor e carecem de urgente solução: para além das entidades em liquidação, os créditos com registo duplicado e os prescritos ou já impossíveis de recuperar, além de situações vencidas e que permanecem sem qualquer movimento há vários anos. Há também muitos créditos de valores diminutos, cujo custo de gestão e recuperação deverá superar os valores a recuperar.”

Relativamente aos novos créditos concebidos em 2016 com quem a DGTF celebrou novos contratos, quase em exclusivo EPR's, podem ser observados no quadro infra¹⁹:

Quadro 20 - Empréstimos contratados em 2016 pela DGTF²⁰

(em milhões de euros)

Entidades	EPR		Montante		
	Sím	Não	Contratual	Utilizado	Por utilizar
Companhia Camis de Ferro de Lisboa, SA		X	9,5	9,5	0,0
Metro do Porto, SA (4 empréstimos)	X		557,5	557,5	0,0
MM - Gestão Partilhada, EPE		X	4,0	3,0	1,0
Parvalorem, SA (2 empréstimos)	X		333,8	333,7	0,1
Parups, SA	X		91,6	91,6	0,0
Parparticipadas, SGPS, SA	X		27,8	16,3	11,4
Parque Escolar, EPE	X		85,1	85,1	0,0
Transtejo – Transportes Tejo, SA	X		16,9	4,3	12,6
Total			1 126,2	1 101,0	26,1

Fonte: DGTF.

¹⁹ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

²⁰ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

Quanto aos créditos por execução de garantias, o valor por recuperar era de € 1.035 M a dezembro de 2016, mais € 78,7 M face ao ano homólogo. Já os créditos que foram transmitidos à DGTF na sequência da extinção de entidades públicas voltaram a diminuir em 2016 e apresentavam o valor nominal global de € 251 M.

No que diz respeito às participações societárias do Estado a dezembro de 2016, o parecer do Tribunal de Contas relativo à CGE 2016 destaca que o seu valor nominal global *apurado* “era de € 15.925,6 M, mais € 1.142,3 M do que no final do ano anterior. Em 2016 continuou o processo de capitalização das empresas detidas pelo Estado com o aumento do respetivo capital social, através de dotações de capital ou da conversão de créditos do Estado em capital, num total de € 1.233 M. Foram, também, pagas despesas relativas a capital subscrito em anos anteriores, mas ainda não realizado, sendo € 290 M relativos à Parpública e € 0,1 M à Portugal Venture Capital Initiative, SA. Para além das novas participações, no valor de € 490 M, consideraram-se os seguintes aumentos de capital social registados, no valor de € 503,7 M: um da Infraestruturas de Portugal de € 400 M; três da Carris, no total de € 39,6 M; três da EDIA, somando € 33,8 M e um da STCP de € 30,3 M. Por outro lado, em 2016 foram efetuados os registos de aumentos de capital autorizados em anos anteriores no valor de € 152,4 M. No que respeita às receitas das participações societárias, o Estado obteve dividendos no valor de € 3,9 M, não incluindo os recebidos do Banco de Portugal (€ 147,2 M).”

Por último, destaca-se a evolução das obrigações e títulos de dívida que ascenderam a € 1.604,4 M, constituídos fundamentalmente por instrumentos de capital elegível CoCo's, com relevo para os € 700 M emitidos pelo BCP e os € 900 M pela CGD. Para além dos referidos instrumentos, os demais ativos, no valor global de € 3,8 M, correspondem a: obrigações participantes no valor de € 0,8 M, obrigações BPN perpétuas, obrigações relativas a empresas de territórios das antigas colónias, e títulos de dívida pública detidos por várias entidades.

Património Imobiliário

De acordo com o Parecer do Tribunal de Contas relativo à CGE 2016, continua a não constar da CGE o inventário e o balanço do estado, bem como o reporte e respetiva explicação de parte importante das variações patrimoniais ocorridas no ano.

Face ao exposto, a informação sobre o inventário na CGE cinge-se à inclusão dos dados globais, segundo os quais existem 23.679 registos de imóveis, 20.905 dos quais considerados registos completos, entendendo-se como tal os que contenham dados sobre o proprietário, o ocupante e a respetiva situação geral.

Em 2016, foram contabilizados na CGE € 115 M como receita obtida através da alienação de património imobiliário e € 207 M como despesa incorrida com património imobiliário.

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:

Quadro 21- Balanço da Tesouraria do Estado²¹

(em milhões de euros)

Referência	Designação	31/12/2015	31/12/2016
1 = Soma de 2 a 6	Disponibilidades e Aplicações	8 991	12 967
2	Depósitos no Banco de Portugal	5 593	11 845
3	Outros Depósitos no País	210	219
4	Depósitos no Estrangeiro	5	4
5	Caixas do Tesouro	66	398
6	Aplicações	3 117	500
7 = Soma de 8 a 11	Terceiros	2 025	2 548
8	Devedores – IGCP – Antecipação de Fundos (UE)	2 025	2 548
9	Devedores – IGCP – Antecipação de Receita	-	-
10	Devedores – IGCP – Valores a regularizar	-	-
11	Devedores – SFAC – Valores a regularizar	-	-
12 = 1 + 7	Ativo	11 016	15 513
13 = Soma de 14 a 20	Terceiros	11 010	15 504
14	Credores – IGCP – Valores a regularizar	-	-
15	Credores – IGCP – Produto de Empréstimos	4 090	6 777
16	Credores – SFAC – Regiões Autónomas	97	105
17	Credores – SFAC – Autarquias	311	367
18	Outros Devedores e Credores – SFAC	5 968	6 925
19	Credores – União Europeia	220	378
20	Outros Devedores e Credores	325	951
21	Resultados de Operações Financeiras	6	9
22 = 13 + 21	Passivo	11 016	15 513

Fonte: CGE de 2015 a 2016 – Elementos informativos diversos – Balanço da Tesouraria do Estado.

Do acima exposto verifica-se que o saldo das disponibilidades e aplicações aumenta em 44,2% face ao período homólogo, com destaque para o acréscimo de 111,8% dos depósitos do Banco de Portugal (aumento por via da conta de apoio financeiro através do MEEF) e para a redução de 84% nas aplicações do Estado, devido ao resgate total dos depósitos a prazo, da redução dos depósitos à ordem e, em sentido contrário, da aplicação de €300M em acordos de recompra.

No que diz respeito à situação das disponibilidades e dos rendimentos relevantes auferidos fora do Tesouro por organismos sujeitos à UTE (OSUTE), encontra-se sintetizada no quadro seguinte.

²¹ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

Quadro 22 - Disponibilidade e Rendimentos de OSUTE²²

(em milhares de euros)

OSUTE	Disponibilidades em 31/12/2016				Saldo médio fora do Tesouro	Rendimentos em 2016	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro		Auferidos	Entregues
SI - Serviços Integrados	985 801	14 798	1 000 399	1,5	16 457	0	0
SFA - Serviços e Fundos Autónomos sem EPR e IES	3 317 878	5 160	3 323 037	0,2	4 836	0	0
EPR - Entidades Públicas Reclassificadas	310 089	8 955	319 024	2,8	16 672	6	0
IES - Instituições do Ensino Superior	240 140	287 140	527 280	54,5	208 187	0	0
Subtotal - SFAC	4 853 688	316 052	5 169 740	6,1	246 162	6	0
EP participadas diretamente pelo Estado (sem EPR)	104 943	19 052	123 996	15,4	21 871	83	,0
Total - OSUTE	4 958 631	335 104	5 293 735	6,3	268 022	89	0

OSUTE excecionados do cumprimento da UTE	4 499 781	181 012	4 680 793	3,9	300 892	366	1
--	-----------	---------	-----------	-----	---------	-----	---

Fonte: DGO, DGTF e Contas de OSUTE.

Conforme relatado no parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016, “em 31/12/2016 os OSUTE não dispensados do cumprimento da UTE detinham fora do Tesouro € 335 M (6,3%) das disponibilidades reportadas (aos quais acrescem € 181 M detidos por OSUTE dispensados) e tinham auferido, nesse ano, € 89 m de rendimentos em incumprimento da UTE. Os saldos médios das disponibilidades fora do Tesouro (por incumprimento ou dispensa da UTE) ascendem a € 569 M. Do quadro constam € 4.614 M e € 29 M, respetivamente no Tesouro e fora do Tesouro, dos SFAC (sem inclusão das IES), no final de 2016, enquanto a CGE reporta, € 4.632 M e € 31 M, respetivamente.”

11. Orçamento e Conta da Segurança Social

O orçamento inicial previa uma despesa abaixo da receita, apontando-se para um saldo orçamental de €1.030M. A referida relação entre despesa e receita previstas manteve-se no OE corrigido final, com a receita a expandir-se mais do que a despesa, provocando um incremento do saldo orçamental previsto de 44,4%, para um total de €1.487M.

²² Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Já no que diz respeito à execução orçamental, de acordo com os dados reportados a 31/12/2016 registou-se um aumento da receita efetiva face ao período homólogo de 4,5% (mais € 1.110 M). O crescimento da despesa efetiva foi mais moderado, na ordem dos 2,5% (mais € 582 M), colocando o saldo de execução efetiva em € 1.564 M (mais 50,8%, em termos homólogos).

As taxas de execução de receita e despesa efetivas face ao OSS corrigido situaram-se nos 97,9% e 96,5%, respetivamente. As receitas e as despesas não efetivas do sistema representaram cerca de 19,6% (em 2015, 29,6% na receita e 28,8% na despesa) da atividade desenvolvida, influenciadas pela frequência da rotação das carteiras de ativos ao longo do ano.

Receita

No que respeita aos grandes agregados da receita, verificaram-se acréscimos, em termos homólogos, nas “Receitas Correntes” (mais 4,5%) e nas “Outras Receitas” (mais 51,0%) e um decréscimo de 46,7% nas “Receitas de Capital”, conforme se observa do quadro infra.

Quadro 23 - Receitas por classificação económica²³

(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	26 622	25 620	96,0	4,5	79,8	99,3
02	Impostos indiretos	179	219	122,1	18,7	0,7	0,9
03	Contribuições para a Segurança Social	14 843	14 778	99,6	5,2	46,2	57,5
04	Taxas, multas e outras penalidades	107	90	84,7	-14,5	0,3	0,4
05	Rendimentos da propriedade	445	454	102,0	14,1	1,4	1,8
06	Transferências correntes	10 450	9 941	95,1	3,0	31,1	38,7
07	Venda de bens e serviços correntes	17	23	134,5	26,3	0,1	0,1
08	Outras receitas correntes	11	14	124,2	-29,1	0,0	0,1
	Receitas Capital	14 818	5 165	34,9	-46,7	16,2	0,1
09	Venda de bens de investimento	29	28	96,3	76,3	0,1	0,1
10	Transferências de capital	2	1	54,6	-26,2	0,0	0,0
11	Ativos financeiros	14 526	5 136	35,4	-46,9	16,1	n.a.
12	Passivos financeiros	260	0	0,0	n.a.	0,0	n.a.
13	Outras receitas de capital	1	0	0,0	n.a.	0,0	0,0
	Outras Receitas	1 292	1 288	99,7	51,0	4,0	0,6
15	Reposições não abeddas nos pagamentos	167	163	97,5	-1,2	0,5	0,6
16	Saldo do Ano Anterior	1 125	1 125	100,0	63,5	3,5	n.a.
	Receita Total	42 162	31 973	75,8	-8,6	100,0	n.a.
	Receita Efetiva	26 261	25 712	97,9	4,5	80,4	100,0

Nota: Em 2016 deixa de existir a fonte de financiamento PES, sendo que a despesa antes suportada pela receita daquele programa passa a ser financiada pela transferência do OE (LBSS). Nos impostos indiretos inclui-se a receita do imposto especial pago On line (Turismo de Portugal) no montante de € 1,2 M.

Fonte: CSS 2015 e 2016.

De acordo com o parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016, “no agregado das receitas correntes, que representou cerca de 79,8% da receita total (99,3% da receita efetiva), atingindo, em termos absolutos, € 25.520 M, foi a evolução das receitas provenientes de “Contribuições para a segurança social” e de “Transferências correntes” que determinou o comportamento do conjunto.

As “Contribuições para a segurança social” representaram mais de metade (57,5%) das receitas efetivas obtidas. Com uma taxa de execução de 99,6% face ao previsto, totalizaram € 14.778 M (acréscimo de 5,2% face a 2015). Esta receita apresentou um comportamento em linha com o previsto, acomodou as medidas adotadas, a evolução positiva do mercado de trabalho e a evolução estrutural do SSS, pressionada pela evolução demográfica da população.

²³ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

Despesa

Dos agregados da despesa destacam-se, no ano de 2016, pelos recuos face ao período homólogo, as “Despesas de capital” que diminuíram 38,3%, por via da diminuição dos “Ativos financeiros” (menos 38,3%), que por sua vez representou menos de 1/5 da despesa total do sistema (19,7%).

Quadro 24 - Despesa por classificação económica²⁴

(em milhões de euros e %)

Agrup.	Designação	ONS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	T/vh	Peso na despesa total	Peso na despesa efetiva
	Despesas Correntes	24 971	24 126	96,6	2,5	80,3	99,9
01	Despesas com o pessoal	262	252	96,4	1,7	0,8	1,0
02	Aquisição de bens e serviços	127	50	39,4	-22,9	0,2	0,2
03	Juros e outros encargos	8	3	42,0	15,2	0,0	0,0
04	Transferências correntes	23 524	23 165	98,5	2,2	77,1	95,9
05	Subsídios	1 014	636	62,7	26,5	2,1	2,6
06	Outras despesas correntes	37	20	53,1	-58,7	0,1	0,1
	Despesas Capital	15 704	5 905	37,6	-38,3	19,7	0,1
07	Aquisição de bens de capital	37	14	37,6	-46,6	0,0	0,1
08	Transferências de capital	10	8	80,8	12,8	0,0	0,0
09	Ativos financeiros	15 364	5 882	38,2	-38,3	19,6	n.a
10	Passivos financeiros	263	1	0,2	276,5	0,0	n.a
	Despesa Total	40 675	30 030	73,8	-9,3	100,0	n.a
	Despesa Efetiva	25 018	24 148	96,5	2,5	80,4	100,0

Fonte: CSS 2015 e 2016.

De acordo com o parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016, “as *“Despesas correntes”*, que representaram 80,3% da despesa total, acomodaram 99,9% da despesa efetiva e expandiram-se 2,5% face a 2015, para € 24.126 M, com as *“Transferências correntes”* a crescerem 2,2% em termos homólogos, influenciadas pelo comportamento da sua principal componente, *“Transferências correntes para as famílias”* (86,8% das transferências correntes; taxa de execução orçamental de 99,5%), que aumentaram 1,3% face a 2015. Nas *“Transferências correntes para as famílias”* estão refletidos, pelo menos, cerca de € 6 M que ainda se encontram na posse da segurança social, uma vez que os valores emitidos e registados como

²⁴ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

pagos em 2016 (...) não chegaram a ser levantados das contas bancárias da SS, encontrando-se este valor refletido no passivo do balanço na conta Prestações sociais em prescrição, onde se manterá até que seja colocado de novo à disposição do beneficiário ou, no caso de tal não acontecer, até ao termo do decurso do prazo prescricional de cinco anos. Neste último caso, a conta do balanço é regularizada por conta de um proveito extraordinário e a conta de execução.”

Saldo de execução orçamental (SEO)

Quadro 25 - Saldo de execução orçamental por componentes e subsistemas²⁵

(em milhões de euros)

Designação	Componentes do sistema previdencial		Subsistemas do sistema de proteção social de cidadania			Sistema regimes especiais	Total	Tvh
	Repartição	Capitalização	Proteção familiar	Solidariedade	Ação social			
1. SEO Inicial acumulado	1 858	582	5	36	610	0	3 091	62,0
2. Regularização do saldo do ano anterior	0	0	0	0	0	0	0	
3. Saldo do ano anterior ajustado (1)+(2)	1 858	582	5	36	610	0	3 091	62,0
4. Saldo de anos anteriores integrado	513	582	0	0	31	0	1 125	63,5
5. Saldo de anos anteriores não integrado	1 345	0	5	36	580	0	1 966	61,1
6. Receita do ano	17 366	5 809	1 198	4 541	1 915	479	31 307	-9,4
7. Despesa do ano	16 636	5 888	1 195	4 517	1 774	479	30 489	-8,6
8. SEO do ano (6)-(7)	731	-79	1	24	141	0	818	-30,8
9. SEO do ano com saldo integrado (8)+(4)	1 243	503	1	24	172	0	1 943	3,9
10. SEO final acumulado (9)+(5)	2 588	603	6	60	752	0 ^{a)}	3 909	26,5

a) Representa € 21 m.

Fonte: CSS/2016.

De acordo com o parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016, “o saldo de execução orçamental de 2016 foi de € 818 M (valor que compara com um saldo de € 1.183 M no período homólogo anterior), o qual permitiu um acréscimo de 26,5% 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 (consequência da crise financeira internacional de 2008), só retomando uma evolução crescente devido a transferências extraordinárias do OE para esse efeito. A erosão

²⁵ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

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, transferências que atingiram a sua maior expressão em 2013.

No final de 2016, o saldo de execução efetiva da segurança social registava € 1.564 M, mais 50,8% que em 2015. Destes, € 1.400 M foram apurados no sistema previdencial (€ 731 M em repartição e € 670 M em capitalização). No sistema de proteção social de cidadania, apenas os subsistemas de solidariedade (€ 24 M) e ação social (€ 139 M) apresentaram saldos positivos significativos, já que o subsistema de proteção familiar apresentou um saldo de € 1 M.”

Balanço

O quadro infra evidencia a situação financeira e patrimonial da segurança social durante período de 2014 a 2016, traduzida na evolução do ativo, dos fundos próprios e do passivo.

Quadro 26- Balanço da segurança social

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2014	2015	2016		2015/2014		2016/2015	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Ativo Bruto								
Imobilizado	855	827	822	2,7	-28	-3,3	-5	-0,6
Existências	1	2	2	0,0	0	9,7	0	5,3
Dívidas de terceiros	11 575	12 404	12 579	40,7	830	7,2	175	1,4
Disponibilidades	15 681	16 495	17 537	56,7	814	6,2	1 043	6,3
Acréscimos e diferimentos	31	42	3	0,0	10	33,6	-39	-93,6
Total do Ativo bruto	28 143	29 768	30 943	100,0	1 626	6,8	1 174	3,9
Amortizações/Provisões imobilizado	474	481	488		7	1,5	7	1,5
Provisões para cobranças duvidosas	5 230	5 300	7 546		70	1,3	2 246	42,4
Total Ativo líquido	22 440	23 989	22 909		1 549	6,9	-1 080	-4,5
Fundos Próprios								
Património	12 985	14 771	15 386	71,3	1 806	13,9	595	4,0
Cedências de ativos	-1	-3	-3	0,0	-2	185,9	0	8,0
Reservas	1 070	1 052	1 046	4,9	-19	-1,7	-6	-0,5
Resultados transitados	5 238	5 514	4 323	20,1	278	5,3	-1 191	-21,6
Resultado líquido do exercício	2 072	1 466	810	3,8	-606	-29,3	-656	-44,7
Total dos Fundos próprios	21 343	22 800	21 642	100,0	1 457	6,8	-1 268	-5,5
Passivo								
Provisões para riscos e encargos	17	26	20	1,4	9	51,0	-6	-24,2
Dívidas a terceiros	294	281	275	20,1	-13	-4,4	-6	-2,0
Acréscimos e diferimentos	786	882	1 072	78,4	96	12,2	190	21,5
Total do Passivo	1 097	1 189	1 367	100,0	92	8,4	178	15,0
Total dos Fundos próprios e do Passivo	22 440	23 989	22 909		1 549	6,9	-1 080	-4,5

Fonte: CSS/2014, CSS/2015 e CSS/2016.

“Do conjunto dos ativos da segurança social destacam-se as disponibilidades e as dívidas de terceiros que representam em 2016, relativamente ao ativo bruto, cerca de 56,7% e 40,7%, respetivamente. As provisões para cobrança duvidosa ascendem a 60,0% do valor em dívida e o imobilizado encontra-se amortizado/provisionado em 59,4%, reduzindo o valor do ativo líquido a cerca de 74,0% do valor do ativo bruto. O segundo membro do balanço é constituído na quase totalidade (94,0%) por “Fundos Próprios”.”

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

12. Consolidação das contas (Administração e Segurança Social)

A conta consolidada da administração central e segurança social consta do quadro infra²⁶

Quadro 27 - Conta consolidada da administração central e segurança social de 2016²⁷

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Administração central	Segurança social	Conta consolidada
A - Excluindo todos os ativos e passivos financeiros					
Receitas correntes (1)	44 126	27 392	65 318	25 683	70 774
Impostos diretos	17 748	25	17 772	-	17 772
Impostos indiretos	22 496	828	23 324	219	23 643
Contribuições p/ SS, CGA, ADSE	633	4 062	4 696	14 778	19 474
Rendimentos da propriedade	497	441	798	454	1 251
Transferências correntes, das quais:	617	17 961	2 519	9 941	2 234
Estado	-	15 677	-	8 821	-
Serviços e fundos autónomos	391	-	-	146	-
Segurança social	124	1 420	1 544	-	-
Divergências de consolidação	14	-	23	-	307
Outras receitas correntes	2 135	4 074	6 209	291	6 500
Receitas de capital (2)	104	1 905	1 279	29	1 307
Venda de bens de investimento	52	149	200	28	228
Transferências de capital, das quais:	24	1 652	946	1	946
Estado	-	718	-	1	-
Serviços e fundos autónomos	12	-	-	-	-
Segurança social	-	-	-	-	-
Divergências de consolidação	-	-	-	-	-
Outras receitas de capital	28	104	132	-	132
Total da receita "efetiva" (3)=(2)+(1)	44 230	29 297	66 596	25 712	72 080
Despesas correntes (4)	46 826	26 705	69 331	24 126	73 229
Despesas com pessoal	9 371	6 465	15 837	252	16 089
Aquisição de bens e serviços correntes	1 564	7 183	8 746	50	8 796
Juros e outros encargos	7 380	769	8 008	3	8 011
Transferências correntes, das quais:	29 917	11 472	25 330	23 165	38 268
Estado	-	416	-	180	-
Serviços e fundos autónomos	15 668	-	-	1 262	-
Segurança social	8 695	276	8 971	-	-
Divergências de consolidação	-	6	31	-	218
Subsídios	118	523	641	636	1 277
Outras despesas correntes	475	293	768	20	788
Despesas de capital (5)	1 535	2 840	3 648	22	3 666
Aquisição de bens de capital	322	2 193	2 515	14	2 529
Transferências de capital, das quais:	1 135	831	1 036	8	1 043
Estado	-	14	-	-	-
Serviços e fundos autónomos	735	-	-	-	-
Segurança social	1	-	1	-	-
Divergências de consolidação	1	9	29	-	29
Outras despesas de capital	78	16	94	-	94
Total da despesa "efetiva" (6)=(4)+(5)	50 361	29 544	62 976	24 148	76 895
Saldo global (7)=(3)-(6)	-6 132	-248	-6 379	1 584	-4 815

²⁶ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

²⁷ Em Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

B - Ativos e passivos financeiros a considerar					
Ativos financeiros da administração central (a)					
Recorda de capital dos SI e dos SFA (8)	310	233	543		543
Não considerados por terem contrapartida em passivos financeiros (9)	671	2	-		
Despesa de capital dos SI e dos SFA (10)	139	773	912		912
Não considerados por terem contrapartida em passivos financeiros (11)	2 970	-	-		
Passivos financeiros (Parvalorem, Parups, Parparticipadas)					
Despesa de capital dos SFA (12)	-	384	384		384
Diferença (13) = (8)-(10)-(12)	171	-924	-753		-753
Total da receita (14)=(3)+(8)	44 540	29 530	67 140	25 712	72 824
Total da despesa (15)=(6)+(10)+(12)	50 501	30 701	64 272	24 148	78 192
Saldo incluindo ativos e passivos financeiros (16)=(14)-(15)	-5 961	-1 171	-7 132	1 564	-5 568

(a) Os ativos financeiros não incluem: i) aplicações financeiras – empréstimos de curto prazo, títulos de curto prazo e, no subsector dos SFA, títulos a médio e longo prazo; ii) conforme se indica nas linhas (9) e (11), os empréstimos a médio e longo prazo a SFA (e o seu reembolso), bem como os aumentos de capital a SFA, por terem como contrapartida, neste subsector, na receita (e despesa) excluída de passivos financeiros; iii) outros ativos financeiros de EPR.

Fontes: CGE de 2016, SGR – Sistema de Gestão de Receitas, SIGO – Sistema de informação para a gestão orçamental, DGO, DGTF e informação dos serviços processadores.

Excluindo ativos e passivos financeiros, as receitas consolidadas totalizam € 72.080 M e avultam as receitas fiscais (57,3%), por via dos impostos indiretos (€ 23.543 M) e dos impostos diretos (€ 17.772 M), e as contribuições para a segurança social, ADSE e CGA (€ 19.474 M, 27,0%). Nas despesas consolidadas (€ 76.895 M) destacam-se as transferências correntes (€ 38.268 M, 49,8%), as despesas com pessoal (€ 16.089 M, 20,9%), a aquisição de bens e serviços correntes (€ 8.796 M, 11,4%) e os juros e outros encargos (€ 8.011 M, 10,4%).

O conseqüente saldo global é de € -4.815 M, resultando do desequilíbrio no saldo corrente (€ -2.456 M) e no saldo de capital (€ -2.359 M). Nas operações da administração central com ativos e passivos financeiros destacam-se i) os ativos financeiros, cuja despesa excedeu a receita em € 369 M e ii) as despesas com passivos financeiros da Parvalorem, da Parups e da Parparticipadas, que totalizaram € 384 M.

De acordo com o parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016, *“continuam a verificar-se divergências de consolidação entre os organismos resultantes de deficiências da contabilização desses fluxos, destacando-se as registadas nas transferências entre a administração central e a segurança social (€ 471 M), entre SI e SFA (€ 35 M), entre SI (€ 15 M) e entre SFA (€ 15 M). A persistência e a materialidade das divergências de consolidação evidenciam deficiências na aplicação das normas vigentes e nos respetivos sistemas de gestão e controlo, requerendo-se, por isso, maior eficácia dos procedimentos de controlo para identificar os erros e assegurar tempestivamente as devidas correções.”*

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

A relatora exime-se de manifestar a sua opinião política nesta sede sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2016, 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.

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 Pareceres, 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 primeiro trimestre de 2016 foi marcado por fatores de incerteza financeira e política, bem como por medidas aplicadas de resolução bancária ao BANIF e ao BES que penalizaram as condições de financiamento da economia portuguesa. Já no segundo semestre verificou-se um crescimento mais acelerado da economia portuguesa, para o qual contribuiu a reversão da incerteza relativa à situação política, a continuação da queda das taxas de juro e a melhoria da procura externa. A capacidade de financiamento da economia portuguesa aumentou igualmente em 2016, reforçando a posição de credor líquido obtida desde 2012.

No conjunto do ano, o PIB cresceu 1,5%, ficando abaixo do valor registado em 2015 (1,8%). Não obstante, o desempenho da economia portuguesa em 2016 manteve a trajetória dos anos mais recentes, nomeadamente: aumento do emprego e diminuição da taxa de desemprego, redução do endividamento das famílias e das empresas, diminuição do défice das administrações públicas, aumento do excedente das balanças corrente e de capital e diminuição do endividamento externo do país.²⁸

O défice das administrações públicas, na ótica da contabilidade nacional, ascendeu a 2,0% do PIB, resultado positivamente influenciado pelo efeito de medidas de natureza one-off, que no seu conjunto beneficiaram o saldo orçamental em 0,4% do PIB. Entre estas medidas, destacam-se o Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado e a devolução a Portugal de parte das pre-paid margins pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira. Excluindo as operações de natureza one-off, o défice situou-se em 2,4% do PIB. O défice ajustado registado em 2016, teve subjacente um excedente primário de 1,8% do PIB, que permitiu cobrir cerca de um 40% da despesa com juros da dívida pública, que se cifrou em 4,2% do PIB²⁹.

De referir igualmente que o défice orçamental em 2016 ficou abaixo do objetivo anual de 2,2% definido no OE/2016, bem como da estimativa revista para o défice de 2016

²⁸ Em parecer do CES sobre a CGE 2016

²⁹ Em parecer da UTAO sobre a CGE 2016

incluída no OE/2017 de 2,4% do PIB. O resultado orçamental de 2,0% do PIB alcançado em 2016 conduziu ao encerramento do Procedimento dos Défices Excessivos. A orientação geral de política orçamental revelou-se portanto menos favorável ao crescimento da economia do que o previsto, em linha com um contexto de contenção das despesas de investimento.³⁰

No final de 2016, o rácio da dívida bruta da administração pública em percentagem do PIB atingiu os 130,1% do PIB, o que representou um aumento face ao ano anterior. Após um ano de redução da dívida pública na ótica de Maastricht, verificou-se em 2016 um novo acréscimo do rácio da dívida pública de 1,4 p.p. do PIB, atingindo um pico de 132,8% do PIB no terceiro trimestre de 2016, fixando-se assim em 130,1% no final do ano. De referir que o maior contributo para o aumento da dívida pública na ótica de Maastricht foi dado pela aquisição líquida de ativos financeiros (a representar aproximadamente 60% do total da dívida), ultrapassando inclusivamente o contributo do défice (aproximadamente 39%). Por sua vez, a *“componente mais relevante da aquisição líquida de ativos financeiros foi o aumento do stock de depósitos da administração central”³¹*. Tal resulta numa diminuição do peso da dívida pública líquida de depósitos da administração central em percentagem do PIB no ano de 2016, o qual atingiu um valor de 121,1%, menos 0,5 p.p. do PIB face ao período homólogo.

Tendo por base o juízo sobre a CGE 2016 do Tribunal de Contas, destaca-se que a CGE continua a não comportar um balanço e uma demonstração de resultados da Administração do Estado, e que várias entidades reconheceram a impossibilidade de efetuar a transição do seu sistema contabilístico para o SNC-AP. Quanto à Administração Central (SI e SFA) são colocadas reservas quanto aos sistemas contabilísticos, legalidade e de correção financeira. Quanto à limitação de âmbito, a mesma verifica-se porque a CGE não inclui a receita e a despesa de quatro organismos da administração central.

³⁰ Em parecer da UTAO sobre a CGE 2016

³¹ Em parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2016

Quanto à conta da Segurança Social são colocadas reservas e ênfases quanto ao controlo interno, 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 2016, o Tribunal de Contas formulou 75 recomendações dirigidas à Administração Central e Segurança Social.

Por último, foram acolhidas, total ou parcialmente, 60% das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE 2015.

PARTE IV – PARECER

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública considera estarem reunidas as condições constitucionais e regimentais para a discussão e votação em Plenário do presente Relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2016, reservando-se a cada Grupo Parlamentar as suas posições finais para o debate a ter lugar em Plenário.

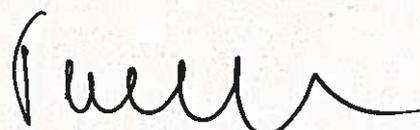
Palácio de S. Bento, 15 de maio de 2018

A Deputada Relatora



(Mariana Mortágua)

A Presidente da Comissão



(Teresa Leal Coelho)

